

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) bersama banyak negara pada 21 Oktober 2015 telah menyepakati *Sustainable Development Goals* (SDGs), yakni sebuah rencana aksi global terkait program pembangunan berkelanjutan sebagai lanjutan dari MDGs (*Millenium Development Goals*), yang terdiri atas 17 tujuan dengan 169 target yang terukur hingga tenggat waktu tahun 2030. Pada tahun 2030 diharapkan 17 tujuan tersebut telah berhasil terealisasi sehingga dapat meningkatkan kualitas hidup seluruh warga negara-negara di dunia (Hikmawan & Maulida, 2020; Patiung, 2019). Dari ke-17 tujuan SDGs, salah satu di antaranya mengangkat permasalahan tentang kelayakan permukiman yang tertuang dalam tujuan SDGs ke-11, yaitu **“Membangun kota dan permukiman yang inklusif, aman, tangguh, dan berkelanjutan”**. Tujuan ke-11 ini mendukung adanya perencanaan dan pembangunan permukiman perkotaan berkelanjutan yang berorientasi pada kesehatan lingkungan hidup, tata ruang kota yang aman dan hijau, air minum yang aman dan bersih, sanitasi yang layak, dan perbaikan permukiman kumuh. Apabila tujuan ke-11 terpenuhi, maka permukiman perkotaan yang aman, nyaman, layak huni akan dapat terwujud, sehingga kesejahteraan masyarakat pun dapat meningkat (Hikmawan & Maulida, 2020; Putra et al., 2016).

Permukiman kumuh merupakan permasalahan yang sudah tidak asing lagi terjadi di daerah perkotaan, khususnya pada daerah kota-kota besar.

Permasalahan ini seringkali disebabkan oleh meningkatnya arus perpindahan dari desa ke kota yang biasa disebut dengan istilah urbanisasi. Semakin tinggi arus urbanisasi menyebabkan semakin tinggi pula jumlah penduduk. Meningkatnya jumlah penduduk yang tidak diimbangi dengan tersedianya lahan yang cukup untuk tempat tinggal dapat menyebabkan munculnya permukiman-permukiman kumuh.

Apabila tidak segera diatasi, permukiman kumuh akan dapat menimbulkan permasalahan-permasalahan lain seperti (1) masalah minimnya penyediaan air bersih yang dapat menyebabkan timbulnya beberapa penyakit seperti penyakit pencernaan dan penyakit kulit, (2) masalah sampah yang dapat mencemari lingkungan dan menimbulkan bau tidak sedap, serta dapat menyebabkan terjadinya rob dan banjir sewaktu-waktu, (3) masalah sanitasi lingkungan seperti minimnya saluran dan muara pembuangan limbah yang dapat memperburuk kualitas hidup warga setempat, (4) masalah kebisingan dan kesulitan akses akibat jarak bangunan dan lokasi bangunan yang sempit, (5) masalah kesehatan seperti thypoid, disentri, kolera, leptospirosis, influenza, TBC, penyakit jamur, tetanus, infeksi-infeksi lain yang disebabkan oleh cacing, dan sebagainya, serta (6) masalah bencana alam seperti tanah longsor dan banjir (Rofiana, 2015). Kemudian tidak hanya itu, kawasan kumuh termasuk ke dalam lingkup lingkungan kota sehingga keberadaannya dapat berpengaruh pada penilaian kota. Maraknya kawasan kumuh dapat mengurangi aspek keindahan bagi warga kota maupun orang lain yang melintasi kawasan kota tersebut.

Urgensitas penanganan kualitas lingkungan permukiman berupa pencegahan dan peningkatan kualitas permukiman kumuh telah diamanatkan dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2015 – 2019. Tahun 2014, data dari hasil perhitungan Direktorat Jenderal Cipta Karya Kementerian PUPR menyatakan bahwa terdapat sekitar 38.431 Ha permukiman kumuh perkotaan yang berada hampir di seluruh wilayah Indonesia (Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, 2016). Salah satu sasaran dalam RPJMN Tahun 2015 – 2019 menargetkan bahwa kota tanpa kumuh dapat terwujud di tahun 2019 (Rachma & Widowati, 2020). Pemerintah berupaya untuk mencegah dan meningkatkan mutu permukiman kumuh salah satunya melalui Program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU).

Program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU) bertujuan mencegah dan meningkatkan kualitas permukiman kumuh secara nasional sebagai bagian dari implementasi Renstra Direktorat Jenderal Cipta Karya tahun 2015 – 2019 yang didasarkan pada UU No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman. Program ini menjadi sebuah **“platform kolaborasi”** atau basis penanganan kawasan kumuh yang menyatukan berbagai sumberdaya dan sumber penganggaran di mana pemerintah daerah memiliki peran sebagai pemimpin dan bekerjasama dengan para *stakeholder* dalam penyusunan rencana maupun pelaksanaannya dan mengutamakan partisipasi masyarakat. Partisipasi masyarakat menjadi salah satu kunci penting dalam penyelenggaraan program (Fitri Amran & Dwi Arinda, 2019). Program

KOTAKU bertujuan untuk mewujudkan 100-0-100 yang artinya 100% akses air bersih, 0% kawasan kumuh, dan 100% sanitasi yang layak. Berdasarkan SE Direktorat Jenderal Cipta Karya Kementerian Pekerjaan Umum Dan Perumahan Rakyat Nomor 40 Tahun 2016 tentang Pedoman Umum Program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU), Program KOTAKU diselenggarakan di 34 provinsi pada 271 kabupaten/kota untuk mengentaskan permukiman kumuh seluas 35.291 Ha di seluruh Indonesia, termasuk Kota Semarang.

Kota Semarang menjadi kota di Jawa Tengah dengan luasan kumuh paling besar di tahun 2018 berdasarkan dokumen pelaksanaan program (dalam Rachma & Widowati, 2020). Kota Semarang merupakan salah satu kota besar di Indonesia dengan jumlah penduduk yang cukup tinggi dan cenderung mengalami peningkatan pada setiap tahunnya. Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, bahwa jumlah penduduk yang padat yang tidak diimbangi dengan luas wilayah akan meningkatkan tingkat kepadatan penduduk sehingga dapat memicu timbulnya pertumbuhan kawasan kumuh. Kawasan permukiman kumuh di Kota Semarang sendiri kerap ditemui di kawasan pesisir, pinggiran hingga pusat kota dengan tipologi kumuh yang berbeda-beda. Adanya Program KOTAKU diharapkan dapat segera mengatasi permasalahan kawasan permukiman kumuh di Kota Semarang.

Program KOTAKU di Kota Semarang pada awalnya dilaksanakan dengan mengacu pada SK Walikota Semarang Nomor 050/801/2014 tentang Penetapan Lokasi Lingkungan Perumahan dan Permukiman Kumuh Kota Semarang yang menjelaskan bahwa di Kota Semarang terdapat kawasan

permukiman kumuh seluas 415,83 Ha yang berada di 15 Kecamatan dan 62 Kelurahan (Sitorus et al., 2020). Wilayah yang dikategorikan sebagai kawasan permukiman kumuh pada umumnya memiliki permasalahan-permasalahan seperti permasalahan jalan dan drainase, sanitasi, pengelolaan sampah, pengaman kebakaran, ketersediaan Ruang Terbuka Publik (RTP), dan sebagainya.

Pada kurun waktu tahun 2017 – 2019, kawasan permukiman kumuh di Kota Semarang berhasil mengalami penurunan sebagai berikut:

Tabel 1.1 Pengurangan Kawasan Permukiman Kumuh Kota Semarang Tahun 2017 – 2019

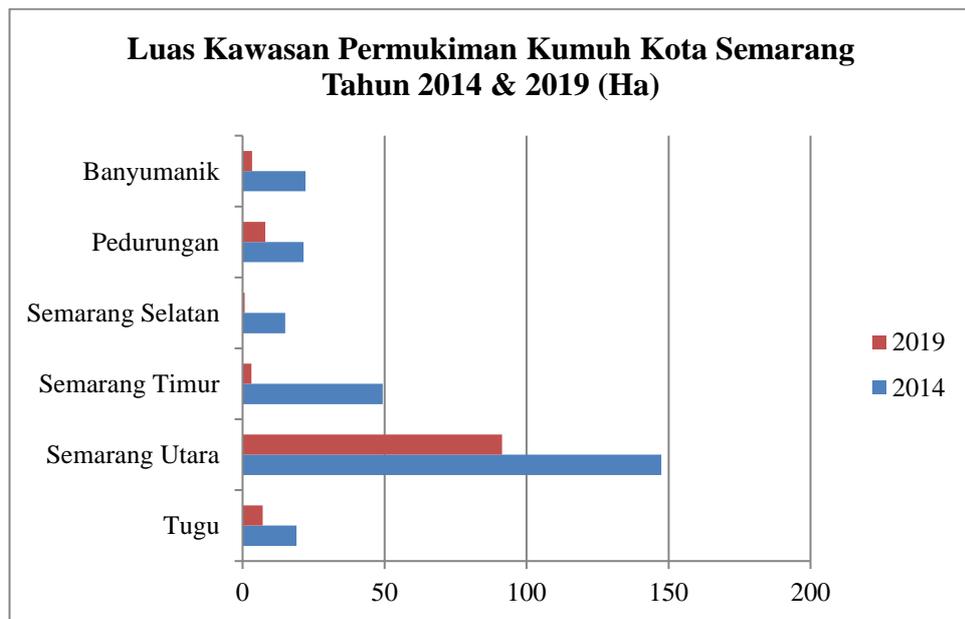
Tahun 2017			Tahun 2018			Tahun 2019		
Awal (Ha)	Akhir (Ha)	Pengurangan (Ha)	Awal (Ha)	Akhir (Ha)	Pengurangan (Ha)	Awal (Ha)	Akhir (Ha)	Pengurangan (Ha)
411,88	269,74	142,14	269,74	148,29	121,45	148,29	113,66	34,63

Sumber: Laporan Korkot KOTAKU Semarang & Kota Semarang dalam Angka Tahun 2019 (dalam Suharto, 2020)

Meski selalu mengalami penurunan, pelaksanaan Program KOTAKU di Kota Semarang belum berhasil mencapai target 0% kumuh di tahun 2019 seperti yang telah diinstruksikan dalam RPJMN 2015 – 2019 dan SE Pedoman Umum Program KOTAKU Tahun 2016. Berdasarkan Laporan Korkot KOTAKU Semarang & Kota Semarang dalam Angka Tahun 2019 (dalam

Suharto, 2020), masih tersisa seluas 113,66 Ha kawasan permukiman kumuh di Kota Semarang.

Gambar 1.1 Perbandingan Luas Kawasan Permukiman Kumuh di Kota Semarang Berdasarkan Kecamatan Tahun 2014 & 2019



Sumber: (Suharto, 2020)

Berdasarkan Gambar 1.1, Kecamatan Semarang Utara pada tahun 2019 menunjukkan hasil pengurangan permukiman kumuh yang relatif paling rendah jika dibandingkan dengan 10 kecamatan lainnya. Program KOTAKU di Kecamatan Semarang Utara hingga pada tahun 2019 hanya berhasil mengalami penurunan luasan kawasan permukiman kumuh sebesar 13,4% dari luas awal 94,73 Ha menjadi 91,36 Ha.

Pemerintah kembali membentuk Pokja untuk tahun 2020 - 2022 dalam rangka meningkatkan kinerja pelaksanaan Program KOTAKU (Purba & Marom, 2021). Namun, pelaksanaan program pada tahun 2020 terkendala

akibat adanya Covid-19 yang mengharuskan adanya *refocusing* anggaran. Sehingga anggaran yang telah disiapkan untuk Program KOTAKU dialihkan sementara untuk penanganan Covid-19. Kemudian pada tahun 2021 ditetapkan pembaharuan terhadap SK Kumuh menjadi SK Walikota Semarang Nomor 050/275/2021 tentang Penetapan Lokasi Lingkungan Perumahan dan Permukiman Kumuh di Kota Semarang sebagai acuan dalam pelaksanaan Program KOTAKU.

Dalam periode pelaksanaan Program KOTAKU tahun 2021 - 2022, Kecamatan Semarang Utara menjadi kecamatan prioritas penanganan karena selain luasan kumuhnya yang cukup besar, juga memiliki peranan penting sebagai salah satu kawasan heritage di Kota Semarang. Penanganan yang dilakukan berupa pembangunan Kampung Melayu yang berada di kawasan Dadapsari-Kuningan. Namun, secara administratif, kawasan Kampung Melayu termasuk ke dalam wilayah Kelurahan Dadapsari karena kawasannya lebih banyak berada di kawasan Dadapsari. Kawasan tersebut merupakan kawasan tepi air dan termasuk ke dalam kawasan permukiman kumuh.

Gambar 1.2 Pengurangan Kumuh Kota Semarang Tahun 2022

No	Kecamatan	Kelurahan	Luas Kumuh Awal (Ha)	Capaian Pengurangan Kumuh s.d. 2022 (Ha)	Sisa Luasan Kumuh Akhir Tahun 2022 (Ha)
1	BANYUMANK	JABUNGAN	18,50	9,17	9,33
2	GAYAMSARI	KALIGAWA	7,86	0,60	7,26
3	GAYAMSARI	TAMBAKREJO	5,11	-	5,11
4	GENUK	BANGETAYU KULON	1,50	1,50	-
5	GENUK	BANGETAYU WETAN	8,35	8,35	-
6	GENUK	KARANG ROTO	5,05	-	5,05
7	GENUK	KUDU	6,40	-	6,40
8	GENUK	BANJARDOWO	28,15	3,21	24,94
9	GENUK	TRIMULYO	2,03	-	2,03
10	GUNUNGPATI	PONGANGAN	5,81	-	5,81
11	GUNUNGPATI	SUKOREJO	2,40	0,80	1,60
12	GUNUNGPATI	PLALANGAN	3,19	-	3,19
13	MIJEN	WONOLOPO	11,96	-	11,96
14	MIJEN	JATIBARANG	25,62	-	25,62
15	MIJEN	KARANGMALANG	15,61	-	15,61
16	MIJEN	KEDUNGPANI	4,74	-	4,74
17	MIJEN	NGADIRGO	10,97	-	10,97
18	MIJEN	POLAMAN	11,54	-	11,54
19	MIJEN	PURWOSARI	8,25	-	8,25
20	MIJEN	TAMBANGAN	19,62	-	19,62
21	MIJEN	WONOPLUMBON	14,97	-	14,97
22	NGALIYAN	WONOSARI	18,10	-	18,10
23	NGALIYAN	WATES	8,74	-	8,74
24	PEDURUNGAN	MUKTIHARJO KIDUL	8,62	5,57	3,05
25	SEMARANG BARAT	TAWANGMAS	2,60	2,60	-
26	SEMARANG TENGAH	JAGALAN	0,40	-	0,40
27	SEMARANG TENGAH	KAUMAN	1,40	-	1,40
28	SEMARANG TIMUR	KEMIJEN	8,99	6,02	2,98
29	SEMARANG UTARA	BANDARHARJO	4,26	4,26	-
30	SEMARANG UTARA	BULULOR	1,85	-	1,85
31	SEMARANG UTARA	DADAPSARI	25,32	23,21	2,11
32	SEMARANG UTARA	KUNINGAN	14,10	12,04	2,06
33	SEMARANG UTARA	PANGGUNG KIDUL	5,47	0,65	4,82
34	SEMARANG UTARA	PLOMBOKAN	4,83	-	4,83
35	SEMARANG UTARA	PURWOSARI	2,84	1,47	1,37
36	SEMARANG UTARA	TANJUNGMAS	17,34	3,79	13,55
37	TEMBALANG	KEDUNGMDNDU	13,30	13,30	-
38	TEMBALANG	METESEH	5,71	-	5,71
39	TEMBALANG	ROWOSARI	13,75	-	13,75
40	TUGU	MANGKANG WETAN	8,03	1,79	6,24
41	TUGU	MANGUNHARJO	2,55	-	2,55
42	TUGU	TUGUREJO	6,19	1,29	4,90
43	TUGU	KARANGANYAR	19,25	-	19,25
44	TUGU	MANGKANG KULON	6,37	1,27	5,10
45	TUGU	RANDU GARUT	13,90	-	13,90
TOTAL			431,54	100,89	330,66

Sumber: Laporan Pengurangan Kumuh 2022 Bappeda Kota Semarang

Berdasarkan Gambar 1.2, ditunjukkan bahwa penanganan yang dilakukan di Kelurahan Dadapsari hingga akhir tahun 2022 masih menyisakan kumuh seluas 2,11 Ha. Pembangunan dinilai lambat di mana yang seharusnya selesai pada November tahun 2022 sedikit meleset dari perencanaan. Sisa-sisa material bangunan yang digunakan untuk pembangunan juga dibiarkan mangkrak begitu saja di lapangan yang menyebabkan lingkungan justru tampak tidak bersih (Hasil wawancara Lurah & BKM Dadapsari). Sehingga, penelitian ini difokuskan pada Kelurahan Dadapsari karena masih belum berhasil mewujudkan 0% kumuh meski sudah menjadi prioritas penanganan dengan asumsi peran *stakeholders* Program KOTAKU yang masih belum optimal.

Peran *stakeholders* menjadi salah satu kunci dalam menunjang keberhasilan Program KOTAKU. Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya bahwa Program KOTAKU merupakan program yang menjadi platform kolaborasi, maka pelaksanaan program akan optimal apabila terdapat koordinasi yang baik antar pemerintah daerah dengan para pemangku kepentingan lainnya. Hal ini selaras dengan hasil penelitian (Mulyadi & Ramdani, 2021) yang memaparkan bahwa penyelenggaraan Program KOTAKU di Kelurahan Kebonjati Kota Sukabumi telah berjalan dengan efektif, didukung oleh penyaluran komunikasi yang baik, sikap/disposisi para implementor yang mengikuti arahan dari pusat, dan masing-masing pekerja/anggota telah melaksanakan tugasnya sesuai dengan aturan atau SOP yang telah ditentukan. Begitupun dengan hasil penelitian (Zethary &

Purnaweni, 2019) yang memaparkan bahwa pelaksanaan Program KOTAKU di Kelurahan Rejomulyo Kota Semarang terselenggara dengan baik didukung oleh Tim Korkot serta BKM yang telah menjalankan perannya sesuai dengan aturan dan SOP, komitmen antar aktor terjalin dengan baik, serta adanya kejelasan dan konsistensi dalam hal komunikasi.

Penelitian (Purba & Marom, 2021) dan (Christianingrum & Djumiarti, 2019) menunjukkan hasil yang sebaliknya di mana pelaksanaan Program KOTAKU di Kelurahan Bandarharjo dan Kecamatan Semarang Timur, Kota Semarang belum optimal karena para aktor, baik pelaksana, pendamping, maupun masyarakat sebagai sasaran program belum sepenuhnya berkontribusi dan saling berkoordinasi dalam praktik kolaborasi untuk penanganan kawasan permukiman kumuh di wilayah masing-masing. Penelitian lain oleh (Wulandari et al., 2019) juga menyatakan bahwa pelaksanaan Program KOTAKU di Kelurahan Berbas Tengah, Kecamatan Bontang Selatan, Kota Bontang belum terlaksana dengan baik karena minimnya koordinasi oleh Dinas Perumahan, Kawasan Permukiman dan Pertanahan dengan pelaksana di tingkat Kelurahan, maupun antara KSM dengan Ketua RT dalam mengoperasionalkan program. Sejalan dengan penelitian-penelitian sebelumnya, penelitian (Azzahra, 2020) mengungkapkan bahwa kurangnya komunikasi antara pihak Kecamatan dan BKM yang saling bersinergi sehingga masyarakat kurang memahami akan adanya program menjadi salah satu penghambat dalam penyelenggaraan Program KOTAKU di Kecamatan Citamiang, Kota Sukabumi.

Penelitian ini terfokus pada sinergitas peran *stakeholders* dalam pelaksanaan Program KOTAKU di Kelurahan Dadapsari Kota Semarang sehingga dapat mengoptimalkan pelaksanaan penanganan kawasan permukiman kumuh pada waktu yang akan datang dan 0% kawasan kumuh dapat segera terwujud. Peneliti, sebagai mahasiswa Administrasi Publik, akan mengangkat penelitian menggunakan pendekatan metodologi penelitian kualitatif dengan judul **“Peran Stakeholders Program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU) dalam Penanganan Kawasan Permukiman Kumuh di Kelurahan Dadapsari Kota Semarang”**.

1.2 Perumusan Masalah

1.2.1 Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang, adapun identifikasi masalah penelitian sebagai berikut:

1. Penyelenggaraan Program KOTAKU di Kota Semarang belum berhasil mencapai target 0% kawasan permukiman kumuh pada tahun 2019 dan masih menyisakan kawasan permukiman kumuh seluas 113,66 Ha yang tersebar di 6 kecamatan.
2. Program KOTAKU di Kecamatan Semarang Utara hingga pada tahun 2019 mengalami penurunan luasan kawasan permukiman kumuh relatif paling rendah, yakni hanya sebesar 13,4% dari luas awal 94,73 Ha menjadi 91,36 Ha.

3. Hingga akhir tahun 2022, kawasan permukiman kumuh di Kelurahan Dadapsari masih tersisa seluas 2,11 Ha meskipun telah dijadikan sebagai prioritas penanganan program. Pembangunannya dinilai lambat dan terdapat sisa-sisa material bangunan dibiarkan mangkrak begitu saja.
4. Penelitian terdahulu menunjukkan bahwa pelaksanaan Program KOTAKU di beberapa daerah belum optimal karena masih kurangnya sinergitas peran dari para *stakeholders* yang terlibat.

1.2.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah, maka peneliti merumuskan masalah yang menjadi fokus penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana peran *stakeholders* Program KOTAKU dalam penanganan kawasan permukiman kumuh di Kelurahan Dadapsari Kota Semarang?
2. Bagaimana kendala yang dihadapi dalam penanganan kawasan permukiman kumuh di Kelurahan Dadapsari Kota Semarang?

1.3 Tujuan Penelitian

Mengacu pada fokus penelitian yang telah dirumuskan sebelumnya, maka penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mendeskripsikan dan menganalisis peran *stakeholders* Program KOTAKU dalam penanganan kawasan permukiman kumuh di Kelurahan Dadapsari Kota Semarang.

2. Mendeskripsikan dan menganalisis kendala yang dihadapi dalam penanganan kawasan permukiman kumuh di Kelurahan Dadapsari Kota Semarang.

1.4 Kegunaan Penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan yang positif, baik secara teoritis maupun praktis, yakni:

1. Kegunaan Teoritis

Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat memperkaya pengetahuan dan wawasan dalam bidang ilmu Administrasi Publik bagi penulis maupun pembaca, terkait dengan masalah sinergitas peran *stakeholders* pada penyelenggaraan Program KOTAKU dalam penanganan kawasan permukiman kumuh di Kelurahan Dadapsari Kota Semarang.

2. Kegunaan Praktis

Secara praktis hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi Pemerintah Kota Semarang, khususnya pada Kelurahan Dadapsari dalam memaksimalkan sinergitas peran *stakeholders* yang terlibat agar pelaksanaan Program KOTAKU lebih optimal dan mampu mencapai target sesuai dengan tujuan yang telah ditentukan.

1.5 Kerangka Pemikiran Teoritis

1.5.1 Penelitian Terdahulu

Tabel 1.2 Penelitian Terdahulu

No.	Peneliti	Tujuan	Metode	Hasil Penelitian
1.	Masyhurah, Tri Yuningsih, Ida Hayu DM (2021)	Menganalisis peran <i>stakeholder</i> dan faktor penghambat dalam upaya reintegrasi sosial kasus kekerasan pada anak di Kota Semarang.	Deskriptif kualitatif	Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, PPT SERUNI, PPT Kecamatan, Pos JPPA, OPD, Rumah Duta Revolusi Mental, rumah sakit, akademisi, dan Bhabinkamtibmas bertanggung jawab atas perannya masing-masing yang terbagi menjadi <i>policy creator</i> , koordinator, fasilitator, dan akselerator. Budaya masyarakat yang mendiskriminasi korban, biaya reintegrasi yang tidak memadai, trauma di kalangan korban, dan lemahnya peraturan perundang-undangan yang mengatur reintegrasi sosial menjadi penghambat. (Masyhurah et al., 2021).
2.	Beny	Menganalisis	Deskriptif	Dinas Kesehatan

	Setiawan, Herbasuki Nurcahyanto (2018)	peran <i>stakeholders</i> dalam implementasi kebijakan penanggulangan angka kematian ibu di Kecamatan Pedurungan Kota Semarang.	kualitatif	Kota Semarang, Tenaga Kesehatan (Bidan), IBI Kota Semarang, PKK Kecamatan Pedurungan, FKK, Kecamatan, Kelurahan, RT, RW, keluarga, Institusi pendidikan dan Dunia Usaha memiliki peran sebagai <i>policy creator</i> , koordinator, fasilitator, implementor, dan akselerator sesuai dengan tugasnya masing-masing. (Setiawan & Nurcahyanto, 2018).
3.	Riska Destiana, Kismartini, Tri Yuningsih (2020)	Menganalisis peran <i>stakeholders</i> , hubungan antar <i>stakeholders</i> , dan faktor pendukung dan penghambat dalam pengembangan destinasi pariwisata halal di Pulau Penyengat Provinsi Kepulauan Riau.	Deskriptif kualitatif	<i>Stakeholders</i> yang terlibat sebanyak 38 terdiri atas pemerintah, akademisi, komunitas, bisnis, dan media massa. Peran <i>stakeholders</i> terbagi menjadi <i>policy creator</i> , fasilitator, koordinator, implementor, dan akselerator. Pengembangan didukung oleh faktor nilai dan komunikasi, namun dihambat oleh kepercayaan dan kebijakan (Destiana et al., 2020).

4.	Ni'mah A.Hidayah, Simon S. Hutagalung, Dedy Hermawan (2019)	Menganalisis peranan <i>stakeholder</i> dalam mengembangkan Wisata Talang Air di Kelurahan Pajaresuk Kabupaten Pringsewu.	Deskriptif kualitatif	<i>Stakeholders</i> yang terlibat dalam pengembangan pariwisata Talang Air terdiri atas pemerintah, masyarakat, dan sektor swasta, telah melakukan berbagai pengembangan non-fisik maupun pengembangan fisik. Komunikasi dan kerjasama antar <i>stakeholder</i> relatif baik sehingga memacu proses pengembangan (Hidayah et al., 2019).
5.	Ervin Dwi Ariyanto, Aufarul Marom (2021)	Menganalisis peran <i>stakeholder</i> pilah sampah serta faktor penghambat program.	Deskriptif kualitatif	Terdapat 7 <i>stakeholder</i> program pilah sampah yaitu Bank sampah dan KSM sebagai aktor kunci, pemerintah kota Semarang, kecamatan dan kelurahan sebagai pengikut, DLH kota Semarang sebagai pendukung. Miskomunikasi, minim apresiasi, 'money oriented', kebiasaan membuang sampah tidak pada tempatnya, minimnya SDM, minimnya partisipasi, minimnya sarana prasarana menjadi

				faktor penghambat (Ariyanto & Marom, 2021)
6.	Anggie Ayuni Nurfakhirah, R. Slamet Santoso, Retna Hanani (2021)	Menganalisis peran <i>stakeholders</i> dalam pengelolaan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) Mitra Sejahtera Desa Mendongan, Kecamatan Sumowono, Kabupaten Semarang.	Deskriptif kualitatif	Peran Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Tengah dan Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang, Pemerintah Desa Mendongan, masyarakat Desa Mendongan beserta staf Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Semarang, dan Manager / Kepala BUMDes Mitra Sejahtera Desa Mendongan dikelompokkan menjadi <i>policy creator</i> , koordinator, fasilitator, dan implementor. Pelaksanaan prinsip kooperasi masih kurang baik. (Nurfakhirah et al., 2021).
7.	Joanne Endamia Ameita Purba, AUFARUL MAROM (2021)	Menganalisis peran para aktor kebijakan dan hambatan yang dihadapi para aktor dalam implementasi program KOTAKU di Kelurahan Bandarharjo.	Deskriptif kualitatif	Aktor yang terlibat dalam pelaksanaan program KOTAKU di Kelurahan Bandarharjo yaitu Korkot KOTAKU sebagai konsultan dan fasilitator, Bappeda sebagai pemimpin program, kelurahan sebagai

				pendamping pelaksanaan, BKM sebagai pelaksana, serta masyarakat sebagai penerima manfaat. Hambatan dalam pelaksanaan program berupa mutasi jabatan, mewabahnya Covid-19, dan kesalahpahaman dengan masyarakat, (Purba & Marom, 2021).
8.	Oka Ferry Sandy (2020)	Mengidentifikasi, memetakan, dan merumuskan peran aktor dalam pelaksanaan pembangunan sanitasi di Kabupaten Probolinggo.	Deskriptif kualitatif	Terdapat 13 aktor yang terlibat di mana aktor yang tergolong <i>key player</i> meliputi BAPPEDA, Dinas Perumahan Kawasan Permukiman dan Pertanahan, Dinas Kesehatan, Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, pemerintah desa, serta USAID IUWASH PLUS. Sinergi komunikasi dan koordinasi sangat diperlukan agar pembangunan berhasil dilaksanakan (Sandy, 2020).

Berdasarkan tabel penelitian terdahulu, terdapat persamaan dengan penelitian yang dilakukan oleh peneliti yaitu membahas mengenai peran *stakeholders* dengan fokus permasalahan yang berbeda-beda, meliputi

penanganan kekerasan pada anak, penanggulangan angka kematian pada ibu, pengembangan destinasi pariwisata, program pilah sampah, pengelolaan BUMDes, Program KOTAKU, hingga pelaksanaan pembangunan sanitasi. Dari berbagai penelitian terdahulu tersebut dapat diketahui bahwa urgensi peran *stakeholders* dibutuhkan dalam pelaksanaan suatu kebijakan/program. Dalam hal ini, peran *stakeholders* merupakan salah satu kunci keberhasilan program dalam mencapai target yang telah ditetapkan karena di dalamnya meliputi interaksi dan koordinasi antar pihak-pihak terkait yang berhubungan dengan pelaksanaan kebijakan/program.

Adapun perbedaan penelitian terdahulu tersebut dengan penelitian yang dilakukan oleh peneliti yaitu penelitian yang dilakukan oleh peneliti berfokus pada peran *stakeholders* Program KOTAKU beserta kendalanya dalam penanganan kawasan permukiman kumuh di Kelurahan Dadapsari Kota Semarang.

1.5.2 Kerangka Teori

1.5.2.1 Administrasi Publik

1.5.2.1.1 Definisi Administrasi Publik

Menurut Chandler & Plano (dalam Liana & Santoso, 2019), administrasi publik adalah proses mengoordinasikan dan mengorganisir sumber daya serta personel publik untuk merumuskan, melaksanakan, dan mengatur keputusan-keputusan dalam kebijakan publik. Dwight Waldo (dalam Liana & Santoso, 2019) mengemukakan bahwa administrasi publik adalah mengelola organisasi dari individu-individu serta peralatannya

mencapai tujuan pemerintah. Sementara itu, Nicholas Henry (dalam Setiawan & Nurcahyanto, 2018) berpendapat bahwa administrasi publik adalah perpaduan praktik dan teori yang kompleks dengan tujuan mendorong kebijakan pemerintah yang lebih dapat menerima tuntutan sosial masyarakat dan menumbuhkan pemahaman tentang pemerintah dalam hubungannya dengan masyarakat. Lebih lanjut, Felix A. Nigro dan L. Loyd G. Nigro (dalam Setiawan & Nurcahyanto, 2018) menjelaskan administrasi publik:

- a. Merupakan suatu kerjasama kelompok di dalam lingkungan pemerintahan.
- b. Meliputi legislatif, eksekutif, serta hubungan di antara mereka.
- c. Merupakan aspek krusial dalam proses politik karena mempengaruhi bagaimana kebijakan pemerintah dirumuskan.
- d. Memiliki hubungan yang erat dengan berbagai orang dan organisasi swasta untuk memberikan layanan kepada publik.

Sehingga dapat disimpulkan bahwa administrasi publik adalah pengelolaan organisasi meliputi seluruh sumber daya yang tersedia serta menjalin kerjasama antar aktor pemerintahan maupun dengan pihak-pihak lainnya dalam rangka mencapai tujuan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Administrasi publik secara umum dibagi menjadi dua cabang keilmuan, yaitu kebijakan publik dan manajemen publik.

1.5.2.1.2 Paradigma Administrasi Publik

Perkembangan pandangan pada administrasi publik ditunjukkan

melalui adanya perkembangan paradigma yang menggambarkan perubahan-perubahan dalam teori, tujuan, metode/pendekatan, serta nilai-nilai yang mendasar (Marliani, 2018). Nicholas Henry (dalam Ikeanyibe et al., 2017; Keban, 2004; Marliani, 2018) mengemukakan perkembangan paradigma dalam administrasi publik sebagai berikut:

1. Dikotomi Politik dan Administrasi (1900 – 1926)

Dipelopori oleh F.J. Goodnow dan L.D. White, paradigma ini mengungkapkan bahwa pemerintah mempunyai dua fungsi, yaitu fungsi administrasi dan politik. Fungsi administrasi bertugas untuk mengimplementasikan atau melaksanakan kebijakan yang telah dikehendaki dan dijalankan oleh eksekutif. Sedangkan fungsi politik bertugas sebagai pembuat kebijakan dan dijalankan oleh legislatif dengan bantuan yudikatif. Dengan adanya paradigma ini, diharapkan administrasi dapat dipandang sebagai sesuatu yang bebas nilai dan diarahkan untuk mencapai efisiensi. Maka dari itu, eksekutif diharapkan apolitis (bukan berasal dari politisi, melainkan berasal dari seseorang yang profesional dalam bidangnya). Penekanan paradigma ini ada pada *locusnya* (dimana seharusnya administrasi publik berada), yaitu pada birokrasi pemerintah (*government bureaucracy*).

2. Prinsip-prinsip Administrasi (1927 – 1937)

Willoughby, Gullick & Urwick dengan pengaruh tokoh-tokoh manajemen klasik seperti Fayol dan Taylor telah menjadi tokoh

dalam paradigma ini. Berbeda dengan paradigma sebelumnya, paradigma prinsip-prinsip administrasi lebih menekankan pada *focus* daripada *locus*nya. Prinsip-prinsip administrasi yang paling populer dari Gullick dan Urwick menjadi *focus* administrasi publik pada paradigma ini. Prinsip-prinsip tersebut dikenal dengan POSDCoRB yang merupakan singkatan dari *Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, dan Budgeting*. Sedangkan *locus* dari paradigma ini tidak diungkapkan secara jelas karena prinsip-prinsip tersebut dianggap bersifat universal, dapat berlaku di mana saja pada semua tatanan administrasi tanpa memperdulikan misi, lingkungan, fungsi, atau kerangka institusi.

3. Administrasi Publik sebagai Ilmu Politik (1950 – 1970)

Paradigma ketiga ini muncul berawal dari kritik para ahli mengenai paradigma sebelumnya bahwa administrasi publik tidaklah *value free* akan tetapi dipengaruhi oleh nilai-nilai tertentu. John Gaus kemudian menegaskan bahwa teori administrasi publik merupakan teori politik. Sehingga paradigma ini dinilai sebagai usaha untuk kembali menetapkan relasi atau hubungan antara administrasi publik dengan ilmu politik dimana *locus*nya adalah birokrasi pemerintah dan *focus*nya ada pada wilayah kepentingan.

4. Administrasi Publik sebagai Ilmu Administrasi (1956 – 1970)

Paradigma ini merupakan alternatif pemecahan dari persoalan bahwa administrasi publik tidak ingin dianggap kelas dua setelah ilmu politik, sehingga memutuskan untuk kembali pada disiplin induk, yakni ilmu administrasi. Dalam paradigma ini, prinsip-prinsip administrasi dijabarkan lebih mendalam. *Focus* paradigma kali ini ada pada analisis manajemen, perilaku organisasi, penerapan teknologi modern seperti analisis sistem, metode kuantitatif, riset operasi, dan sebagainya. Namun, *locus*-nya tidak jelas karena terbagi menjadi dua arah perkembangan, yaitu perkembangan yang berorientasi pada ilmu administrasi murni dan perkembangan yang berorientasi pada kebijakan publik. Sehingga selain diterapkan pada dunia bisnis, *focus* juga dapat diterapkan pada dunia administrasi publik.

5. Administrasi Publik sebagai Administrasi Publik (1970 – 1990)

Paradigma ini menegaskan bahwa administrasi publik merupakan disiplin ilmu yang mandiri karena dianggap telah memiliki istilah, teori, objek, dan metode sendiri. Di sini administrasi publik memperluas pandangannya pada politik ekonomi, ilmu kebijakan, proses pembuatan kebijakan termasuk analisis dan cara mengukurnya. Sehingga dalam paradigma ini, fokus dan lokus yang dimiliki sudah jelas. Fokusnya ada pada teori manajemen, teori organisasi, dan kebijakan publik. Sementara

lokusnya ada pada birokrasi pemerintah dan masalah-masalah publik (*public affairs*).

6. Governance (1990 – sekarang)

Paradigma keenam ini dapat didefinisikan sebagai upaya menjalankan kekuasaan oleh para pemimpin politik untuk mewujudkan kesejahteraan warga negara. Selama paradigma ini, telah terjadi pergeseran pada persepsi administrasi dan pemerintah yang terbagi ke dalam tiga kategori, yakni :

a. Globalisasi

Globalisasi menggabungkan perdagangan nasional, internet, tantangan lingkungan global, dan perusahaan internasional.

b. Redefinisi

Redefinisi merupakan proses untuk mendefinisikan kembali posisi pemerintah yang bergeser dari hierarki dan kekuasaan menuju kemitraan dan kolaborasi.

c. Devolusi

Devolusi merupakan pelimpahan wewenang atau kekuasaan oleh pemerintah pusat kepada unit-unit pemerintah yang mandiri dan independen. Devolusi mencakup partisipasi masyarakat, kemitraan swasta publik, sektor nirlaba, sektor swasta, otoritas publik, asosiasi pemerintah dan badan pemerintah lainnya.

Berdasarkan paradigma *Governance*, administrasi publik telah beralih dari mengontrol warga negara ke upaya penyediaan organisasi, hukum, kebijakan publik, dan lembaga yang dikontrol oleh warga. Maka dari itu, paradigma *governance* ini berorientasi pada dimensi baru partisipasi dan bekerja dengan berbagai *networks* (jaringan). Sehingga dalam hal ini pemerintah mengatur melalui kolaborasi antara hierarki dan *network* dalam birokrasi untuk mewujudkan tidak hanya efisiensi, tetapi juga nilai-nilai penting lainnya yang menjadi fokus atau perhatian pemerintah. Di dalam kolaborasi tersebut, terlibat banyak pihak yang saling bekerjasama dengan tujuan untuk memenuhi apa yang menjadi kebutuhan warga negara.

1.5.2.2 Manajemen Publik

Menurut Mary Parker Follett (dalam Keban, 2014), manajemen adalah suatu proses yang dilakukan untuk mencapai tujuan melalui orang lain. Manajemen diartikan sebagai suatu proses kerjasama yang mengandalkan sinergisme, dipimpin oleh seorang yang berfungsi sebagai manajer dan dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip tertentu yang telah teruji keandalannya (Keban, 2014).

Manajemen publik adalah cabang dari keilmuan administrasi publik yang berfokus mengenai bagaimana mengelola organisasi sektor publik yang selalu terkena pengaruh oleh kebijakan publik dan kepentingan politik agar dapat bekerja dengan optimal untuk mencapai tujuan (Wijaya & Danar,

2017). Menurut Ott, Hyde, dan Shafritz (dalam Wijaya & Danar, 2017), manajemen publik secara khusus membahas restrukturisasi dan desain program organisasi, begitu pula alokasi sumber daya melalui manajemen keuangan, sistem penganggaran, manajemen sumber daya manusia, audit, dan penilaian program. Ott, Hyde, dan Shafritz (dalam Keban, 2014) memandang bahwa manajemen publik adalah suatu proses menggerakkan sumber daya manusia dan non manusia untuk melakukan perintah sesuai dengan yang diinstruksikan dalam kebijakan publik. Kemudian Nor Ghofur (dalam Dewi, 2018) berpendapat bahwa manajemen publik adalah suatu proses pelaksanaan fungsi-fungsi manajemen meliputi perencanaan, pengorganisasian, dan pengontrolan terhadap pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Paradigma manajemen publik mengalami pergeseran-pergeseran seiring dengan perkembangan zaman, bermula dari paradigma *Old Public Administration* (OPA) menjadi paradigma *New Public Management* (NPM) hingga *New Public Service* (NPS). Pergeseran paradigma ini menyebabkan adanya perubahan penyebutan *government* menjadi *governance* sehingga muncul istilah *collaborative governance* sebagai salah satu upaya untuk mewujudkan *good governance* (Tilano & Suwitri, 2019).

Mengacu pada berbagai pendapat tersebut, dapat disimpulkan bahwa manajemen publik adalah pengelolaan terhadap organisasi sektor publik dalam menjalankan perintah sesuai kebijakan publik guna memenuhi kebutuhan masyarakat. Maka dari itu, salah satu kajian dalam manajemen

publik adalah analisis organisasi yang di dalamnya membahas mengenai peran *stakeholders*.

1.5.2.2.1 Fungsi-Fungsi Manajemen

Fungsi-fungsi manajemen dibutuhkan oleh suatu organisasi agar mereka dapat mencapai tujuan yang diinginkan. Terlebih dalam manajemen publik, untuk menjalankan perintah kebijakan publik tentu perlu melibatkan lebih dari satu *stakeholder* yang membentuk jaringan. Hubungan kerjasama dalam jaringan tersebut harus dapat dikelola dengan baik agar tujuan yang diinginkan dapat tercapai. George R Terry (dalam Awaluddin & Hendra, 2018) mengemukakan bahwa Fungsi-Fungsi Manajemen terdiri atas:

- 1) **Perencanaan (*Planning*)**, dalam hal menjelaskan dan mengembangkan kegiatan yang direkomendasikan untuk mencapai tujuan yang diinginkan, memilih, menghubungkan data, dan menghasilkan prediksi masa depan adalah bagian dari proses tersebut. Perencanaan didefinisikan sebagai penyusunan semua kebutuhan, mempertimbangkan segala hambatan, dan merumuskan bentuk pelaksanaan kegiatan untuk mencapai tujuan yang diinginkan.
- 2) **Pengorganisasian (*Organizing*)**, proses mengidentifikasi, mengatur, dan menggabungkan banyak tugas yang diperlukan untuk mencapai tujuan. Mengatur semua orang, alat, tugas,

kewajiban, dan wewenang sehingga dapat digerakkan sebagai satu kesatuan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

- 3) **Penggerakan (*Actuating*)**, proses yang menjadi tindak lanjut dari ketentuan telah ditetapkan dalam perencanaan dan pengorganisasian untuk mencapai tujuan. Mendorong organisasi agar berjalan selaras dengan pengelompokan tugas masing-masing dan mendorong seluruh sumberdaya yang dimiliki organisasi agar tugas-tugas dapat berjalan seperti rencana dan menggapai tujuan.
- 4) **Pengawasan (*Controlling*)**, proses penentuan standar sebagai apa yang harus dicapai dan menilai pelaksanaan sesuai dengan standar atau rencana. Mengawasi apakah kegiatan organisasi sudah sesuai dengan rencana, dan mengawasi bagaimana sumber daya yang digunakan dalam organisasi agar dapat dimanfaatkan secara efisien dan efektif sesuai dengan rencana.

Sehingga dapat disimpulkan bahwa fungsi-fungsi manajemen ini menjadi aspek penting untuk mengkaji tentang bagaimana mengelola *stakeholders* yang terlibat dalam kerjasama terkait pelaksanaan kebijakan guna mewujudkan tujuan yang ingin dicapai.

1.5.2.3 Collaborative Governance

1.5.2.3.1 Definisi Collaborative Governance

Menurut Ansell and Gash (dalam Astari et al., 2019), *collaborative governance* adalah serangkaian pengaturan di mana satu atau lebih

lembaga publik mengikutsertakan *stakeholders non-state* secara langsung di dalam proses pembuatan kebijakan yang berorientasi konsensus dan deliberatif, bersifat formal, bertujuan untuk membuat atau merealisasikan kebijakan publik maupun manajemen publik atau asset. Sementara itu, Agrawal dan Lemos (dalam Astari et al., 2019) memaparkan bahwa *collaborative governance* tidak hanya *stakeholder* pemerintah dan non-pemerintah, tetapi juga mencakup sektor swasta, masyarakat, dan masyarakat sipil yang didasarkan pada sinergitas peran *stakeholders* dan perencanaan hibrida, serta kerja sama pemerintah-swasta dan swasta-masyarakat. Selanjutnya menurut Balogh (dalam Astari et al., 2019), *collaborative governance* adalah sebuah proses keputusan kebijakan publik dengan mengikutsertakan aktor-aktor yang berasal dari berbagai level, mulai dari pemerintah, swasta, hingga masyarakat guna menggapai tujuan yang tidak dapat digapai apabila hanya dilakukan oleh sepihak saja. Dengan kata lain, *collaborative governance* adalah proses kolaborasi antara lembaga publik dengan melibatkan pihak-pihak lain yang bertujuan untuk menyelesaikan masalah publik.

1.5.2.3.2 Proses Kolaborasi (*Collaborative Process*)

Ansel dan Gash (dalam Astari et al., 2019) memaparkan bahwa proses kolaborasi lebih mengarah pada sebuah siklus yang terdiri atas sub-sub komponen yang saling mempengaruhi. Menurut Ansel dan Gash (dalam Astari et al., 2019; Dorisman et al., 2021; Tristanti, 2020), proses kolaborasi adalah sebagai berikut:

1. Dialog tatap muka (*face to face dialogue*)

Kolaborasi dilakukan dengan didasarkan pada dialog tatap muka antara para pemangku kepentingan yang berorientasi konsensus untuk mengidentifikasi peluang untuk keuntungan bersama.

2. Membangun Kepercayaan (*trust building*)

Menurut Miztal (dalam Trisanti, 2020), *trust* (kepercayaan) merupakan kunci penting dan utama dalam pelaksanaan suatu program oleh organisasi, karena kepercayaan dapat menyeimbangkan hubungan interaksi rutin dan ikatan kerjasama yang dibangun antar *stakeholder*. Proses kolaborasi tidak mungkin untuk dapat dilakukan apabila antar pemangku kepentingan tidak dapat saling membangun kepercayaan.

3. Komitmen terhadap proses (*commitment to process*)

Sejauh mana komitmen terhadap proses yang dimiliki oleh para *stakeholder* dalam kolaborasi merupakan aspek penting dalam menggambarkan keberhasilan atau kegagalan penerapan *collaborative governance*. Komitmen dapat dicapai dengan adanya pengakuan saling ketergantungan, kepemilikan, dan keterbukaan untuk mengeksplorasi manfaat bersama yang diperoleh melalui proses kolaborasi (*openness to exploring mutual gain*).

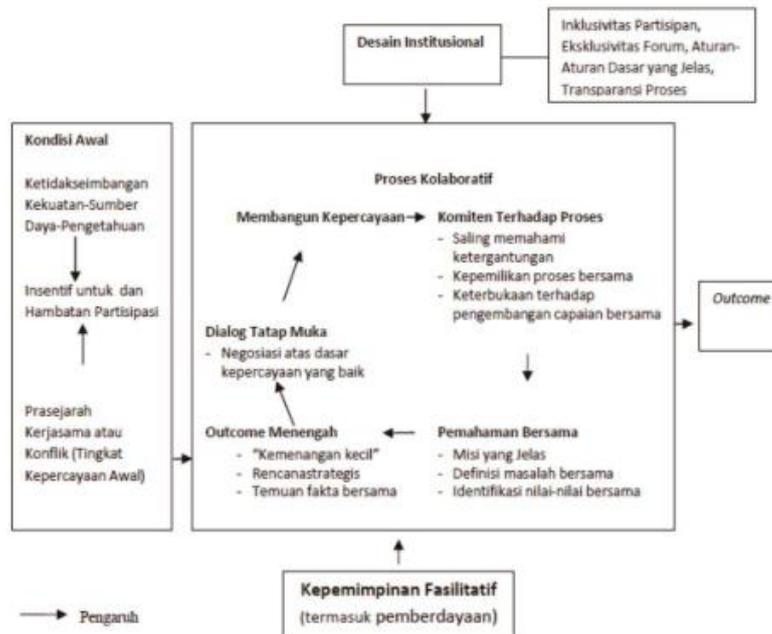
4. Pemahaman bersama (*shared understanding*)

Para *stakeholder* harus dapat mengembangkan gagasan bersama tentang apa yang dapat mereka lakukan sebagai kelompok dalam pendekatan kolaboratif. Pemahaman bersama ini dapat berupa kesepakatan, definisi masalah, atau kesesuaian informasi yang dibutuhkan untuk menyelesaikan masalah. Pengembangan pemahaman bersama dapat dilakukan melalui kejelasan misi, karakterisasi masalah yang sama, dan identifikasi nilai-nilai bersama.

5. Hasil Sementara (*intermediate outcomes*)

Hasil sementara yang dimaksud adalah representasi dari hasil pengukuran berdasarkan target rencana strategis dalam pelaksanaan proses kolaborasi. Hasil sementara menjadi perlu dibangun untuk dapat mencapai keberhasilan kolaborasi. Keberhasilan tersebut dapat menambah kepercayaan dan komitmen antar *stakeholder*.

Gambar 1.3 Proses Kolaborasi menurut Ansel dan Gash



Sumber: (Tilano & Suwitri, 2019)

Proses kolaborasi diawali dengan dialog tatap muka yang dilakukan untuk membangun kepercayaan sehingga dapat membentuk komitmen para stakeholders dalam proses kolaborasi. Setelah komitmen berhasil dibentuk, maka akan timbul pemahaman bersama dari para *stakeholder* terkait misi, perumusan masalah, dan identifikasi nilai-nilai. Berangkat dari kesepahaman bersama tersebut kemudian para *stakeholder* dapat menentukan rencana strategis untuk menjalankan suatu kolaborasi (Tilano & Suwitri, 2019).

1.5.2.4 Peran *Stakeholders*

1.5.2.4.1 Definisi Peran

Menurut Soekanto (dalam Brigitte Lantaeda et al., 2017), peran merupakan aspek dinamis kedudukan (status), di mana seseorang melaksanakan hak dan kewajiban, dan tanggung jawabnya sesuai dengan yang telah diberikan oleh organisasi atau lembaga. Hal ini sejalan dengan pendapat Robbins (dalam Syahri, 2018) yang mendefinisikan peran sebagai seperangkat pola perilaku yang berkaitan dengan kedudukan tertentu seseorang dalam suatu unit sosial. Riyadi (dalam Brigitte Lantaeda et al., 2017) juga berpendapat bahwa peran adalah orientasi dan konsep dari bagian yang dimainkan oleh suatu pihak dalam oposisi sosial. Sementara menurut Biddle & Thomas (Srihardian et al., 2022), peran memiliki 4 (empat) artian, yaitu:

1. Manusia yang terlibat dalam interaksi sosial.
2. Perilaku yang muncul sebagai hasil dari interaksi tersebut.
3. Peran individu dalam perilaku tersebut.
4. Hubungan antara individu dan perilaku mereka.

Sehingga dapat disimpulkan bahwa peran adalah hak, kewajiban, dan tanggung jawab yang harus dilaksanakan oleh seseorang dalam suatu organisasi atau lingkup sosial tertentu.

1.5.2.4.2 Definisi *Stakeholders*

Stakeholders adalah pihak-pihak terkait yang mempunyai perhatian dan kepentingan terhadap suatu program atau kegiatan (Putri, 2017). Menurut David Viney (dalam Setiawan & Nurcahyanto, 2018), *stakeholders* adalah setiap pihak meliputi individu, kelompok, atau keduanya, baik di dalam maupun di luar organisasi yang terpengaruh dan tertarik oleh suatu keputusan. Freeman (dalam Putri, 2017) memaparkan bahwa *stakeholders* adalah individu maupun kelompok yang dapat berpengaruh atau dipengaruhi oleh proses pencapaian tujuan dalam suatu organisasi. Sehingga dapat disimpulkan bahwa *stakeholders* adalah seluruh pihak baik individu maupun kelompok yang saling terkait dan berpengaruh pada proses berjalannya suatu program atau kegiatan dalam mencapai suatu tujuan kebijakan.

1.5.2.4.3 Klasifikasi Peran *Stakeholders*

Menurut Reed et al. (dalam Oktavia & Saharuddin, 2015), analisis *stakeholders* dilakukan dengan cara: (1) mengidentifikasi *stakeholders*; (2) menggolongkan antar *stakeholders*; dan (3) menganalisis hubungan antar *stakeholders*.

Menurut Maryono (dalam Setiawan & Nurcahyanto, 2018), *stakeholders* dapat diklasifikasikan menjadi tiga, yaitu:

1. *Stakeholders primer*, pihak yang terkena dampak dan memiliki kepentingan secara langsung.

2. *Stakeholders kunci*, pihak yang mempunyai legalitas kewenangan, pengaruh, dan kepentingan yang tinggi.
3. *Stakeholders sekunder*, pihak yang tidak berkepentingan secara langsung tetapi mempunyai perhatian yang besar terhadap proses pengembangan, sebagai fasilitator.

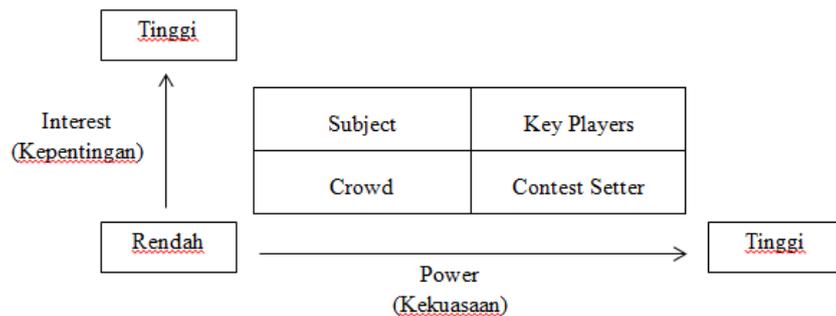
Eden dan Ackermann (dalam Setiawan & Nurcahyanto, 2018), memetakan *stakeholders* berdasarkan analisis matriks *power* (kekuasaan) dan *interest* (kepentingan). *Power* diartikan sebagai kekuasaan yang dimiliki untuk membuat atau mempengaruhi suatu kebijakan, sedangkan *interest* diartikan sebagai kepentingan yang dimiliki terhadap pembuatan suatu kebijakan. Bryson (2004) dan Reed et al. (2009) (dalam Oktavia & Saharuddin, 2015) juga memaparkan bahwa untuk menjelaskan peran setiap *stakeholders* dapat menggunakan matriks kepentingan (*interest*) dan kekuatan (*power*). Matriks tersebut akan membedakan *stakeholders* ke dalam empat kategori meliputi *key players*, *contest setters*, *subjects*, dan *crowd*. Kepentingan (*interest*) merujuk pada kebutuhan/keinginan *stakeholders* dalam keberhasilan mencapai tujuan, sedangkan kekuatan (*power*) merujuk pada kekuatan pengaruh yang dimiliki *stakeholders* untuk mengatur proses dan hasil dari suatu keputusan.

- **Power:** kekuatan/kekuasaan yang dimiliki untuk membuat atau mempengaruhi kebijakan program, dapat berupa kedudukan, pengetahuan, dan sumber daya.
- **Interest:** kepentingan/kebutuhan yang dimiliki untuk mencapai tujuan kebijakan program, dapat berupa keperluan, ketertarikan, kemauan, dan kontribusi.

Kekuatan (*power*) merujuk pada kekuatan pengaruh yang dimiliki *stakeholders* untuk mengontrol proses dan hasil dari suatu kebijakan. *Power* dapat berupa 1.) kewenangan terhadap berjalannya program, 2.) kemampuan dalam mempengaruhi *stakeholders* lain, 3.) arti penting keberadaan *stakeholders* dalam menunjang keberhasilan program, 4.) informasi yang dimiliki *stakeholders* terkait kebijakan program, 5.) sumberdaya manusia yang dimiliki atau dikuasai *stakeholders* untuk menunjang keberhasilan program, dan 6.) sumberdaya finansial (anggaran) yang dimiliki atau dikuasai *stakeholders* untuk menunjang keberhasilan program (Lailia et al., 2021; Nurfakhirah et al., 2021). Sementara kepentingan (*interest*) merujuk pada kebutuhan atau keinginan yang ingin dicapai *stakeholder* terhadap suatu kebijakan. *Interest* dapat berupa 1.) harapan yang ingin dicapai dari pelaksanaan program, 2.) keuntungan dan manfaat yang ingin diperoleh dari keberhasilan program, 3.) kesesuaian program dengan bidang dan fungsi *stakeholders*, 4.) komitmen *stakeholders* dalam pelaksanaan program, 5.) tanggung jawab *stakeholders* terhadap keberhasilan program, dan 6.) kontribusi/upaya yang diberikan

dalam mendukung keberhasilan program (Lailia et al., 2021; Setiawan & Nurcahyanto, 2018).

Gambar 1.4 Matriks Pemetaan Stakeholders



Sumber: Eden dan Ackerman (dalam Bryson, 2004) diolah oleh penulis

1. **Subject**, *stakeholders* yang memiliki kepentingan tinggi tetapi kekuasaan rendah dan akan berpengaruh apabila membentuk aliansi dengan *stakeholders* lainnya.
2. **Crowd**, *stakeholders* yang memiliki kepentingan dan kekuasaan rendah terhadap implementasi suatu kebijakan, namun berpengaruh terhadap hasil yang diinginkan sehingga dijadikan pertimbangan dalam pengambilan keputusan.
3. **Key Players**, *stakeholders* yang memiliki kepentingan serta kekuasaan tinggi sehingga terlibat aktif dalam pelaksanaan suatu kebijakan. *Stakeholders* ini harus lebih aktif dilibatkan secara penuh (Sandy, 2020).

4. **Contest Setter**, *stakeholders* yang memiliki kekuasaan tinggi tetapi kepentingan rendah terhadap pelaksanaan suatu kebijakan sehingga memiliki risiko untuk harus dipantau. *Stakeholders* ini keberadaannya perlu dipantau dan dikelola dengan baik di mana mereka dapat mendatangkan risiko karena dapat berubah menjadi *key players* karena suatu peristiwa (Sandy, 2020).

Lebih lanjut, Nugroho (dalam Setiawan & Nurcahyanto, 2018), menggolongkan peran *stakeholders* ke dalam 5 kategori, yakni:

1. **Policy creator**, *stakeholders* yang memiliki peran untuk mengambil keputusan dalam penentuan kebijakan/program.
2. **Koordinator**, *stakeholders* yang memiliki peran untuk mengoordinasikan pemangku kepentingan lain dalam proses pelaksanaan kebijakan.
3. **Fasilitator**, *stakeholders* yang memiliki peran untuk memfasilitasi dan memenuhi kebutuhan kelompok sasaran.
4. **Implementor**, *stakeholders* yang di dalamnya termasuk kelompok sasaran, berperan sebagai yang melaksanakan kebijakan.
5. **Akselerator**, *stakeholders* yang mempunyai peran untuk memperlaju dan memberikan sumbangsuhnya agar jalannya suatu program atau kegiatan dapat lancar sesuai jadwal atau bahkan selesai lebih awal dari waktu penyelesaian yang telah ditentukan.

1.6 Operasionalisasi Konsep

Peran *stakeholders* adalah sesuatu yang harus dijalankan oleh individu maupun kelompok yang saling terkait dan berpengaruh pada proses berjalannya suatu program atau kegiatan dalam mencapai suatu tujuan kebijakan. Fokus penelitian ini adalah untuk menganalisis peran *stakeholders* Program KOTAKU beserta kendalanya dalam penanganan kawasan permukiman kumuh di Kelurahan Dadapsari Kota Semarang.

Peran *stakeholders* Program KOTAKU dalam penanganan permukiman kumuh di Kelurahan Dadapsari Kota Semarang beserta kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan program dapat dianalisis melalui:

1. Identifikasi *stakeholders* Program KOTAKU yang terlibat dalam penanganan permukiman kumuh di Kelurahan Dadapsari Kota Semarang, meliputi:
 - Siapa saja *stakeholders* yang terlibat dalam pelaksanaan program.
 - Bagaimana peran masing-masing *stakeholders* yang terlibat dalam pelaksanaan program.
2. Pemetaan peran *stakeholders* ke dalam kategori *key players*, *contest setter*, *subject*, atau *crowd* berdasarkan *power* (kekuatan/kekuasaan) dan *interest* (kepentingan) yang dipunyai oleh masing-masing *stakeholder* yang terlibat.
 - *Power* meliputi kekuatan/kekuasaan yang dimiliki untuk membuat atau mempengaruhi kebijakan Program KOTAKU

di Kelurahan Dadapsari Kota Semarang. *Power* dapat diukur melalui:

a. Kedudukan, meliputi:

- 1) Kewenangan terhadap berjalannya program.
- 2) Kemampuan dalam mempengaruhi *stakeholders* lain.
- 3) Arti penting keberadaan *stakeholders* dalam menunjang keberhasilan program.

b. Pengetahuan, meliputi:

- 1) Informasi yang dimiliki *stakeholders* terkait kebijakan program.

c. Sumber daya, meliputi:

- 1) Sumberdaya manusia yang dimiliki atau dikuasai *stakeholders* untuk menunjang keberhasilan program.
- 2) Sumberdaya finansial (anggaran) yang dimiliki atau dikuasai *stakeholders* untuk menunjang keberhasilan program.

- *Interest* meliputi kepentingan/kebutuhan yang dimiliki untuk mencapai tujuan kebijakan Program KOTAKU di Kecamatan Semarang Utara. *Interest* dapat diukur melalui:

a. Keperluan, meliputi:

- 1) Harapan yang ingin dicapai dari pelaksanaan program.
 - 2) Keuntungan dan manfaat yang ingin diperoleh dari keberhasilan program.
 - 3) Kesesuaian program dengan bidang dan fungsi *stakeholders*.
- b. Kemauan, meliputi:
- 1) Komitmen *stakeholders* dalam pelaksanaan program
 - 2) Tanggung jawab *stakeholders* terhadap keberhasilan program.
- c. Kontribusi (finansial atau non finansial), berupa upaya yang diberikan dalam mendukung keberhasilan program.
3. Identifikasi dan analisis kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan program berdasarkan fungsi-fungsi manajemen, meliputi: *planning* (perencanaan); *organizing* (pengorganisasian), *actuating* (penggerakan/pelaksanaan); dan *controlling* (pengawasan).

1.7 Argumen Penelitian

Kecamatan Semarang Utara sebagai salah satu lokasi sasaran Program KOTAKU di Kota Semarang, berdasarkan data terakhir yang diperoleh, hingga pada tahun 2019 mengalami penurunan luasan kawasan permukiman kumuh relatif paling rendah, yakni hanya sebesar 13,4% dari luas awal 94,73

Ha menjadi 91,36 Ha. 3. Pada tahun 2021, Kelurahan Dadapsari menjadi salah satu wilayah prioritas penanganan dalam Program KOTAKU. Namun hingga akhir tahun 2022, kawasan permukiman kumuh di Kelurahan Dadapsari masih tersisa seluas 2,11 Ha. Pembangunannya dinilai lambat dan terdapat sisa-sisa material bangunan yang dibiarkan mangkrak.

Penanganan permukiman kumuh tentunya melibatkan berbagai *stakeholders*, sehingga prosesnya membutuhkan koordinasi yang baik antar *stakeholder* agar tujuan program dapat tercapai. Untuk mengkaji permasalahan koordinasi antar *stakeholder*, maka dibutuhkan analisis peran *stakeholders*. Maka dari itu, perlu dilakukan kajian analisis peran *stakeholders* dalam pelaksanaan Program KOTAKU di Kelurahan Dadapsari Kota Semarang beserta kendala yang dihadapi agar 0% kawasan kumuh di Kelurahan Dadapsari Kota Semarang dapat segera terwujud.

Adapun analisis peran *stakeholders* dilakukan dengan menggunakan teori pemetaan peran *stakeholders* menurut Eden dan Ackermann. Teori tersebut dipilih karena dinilai paling komprehensif untuk memahami peran *stakeholders* Program KOTAKU dalam penanganan permukiman kumuh di Kelurahan Dadapsari Kota Semarang. Sementara untuk analisis kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan program menggunakan teori fungsi-fungsi manajemen, meliputi *planning*, *organizing*, *actuating*, dan *controlling* karena untuk mencapai tujuan program, fungsi-fungsi manajemen tersebut harus dapat berjalan dengan baik. Dengan menggunakan teori Eden dan Ackermann beserta analisis kendala dengan teori fungsi-fungsi manajemen, akan dapat

diketahui posisi peran *stakeholders* berdasarkan *power* (kekuatan/kekuasaan) dan *interest* (kepentingan) yang dimiliki beserta kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan Program KOTAKU sehingga Pemerintah Kota Semarang, khususnya dalam hal ini bagi Kelurahan Dadapsari, dapat menentukan arah kebijakan ke depan untuk mengoptimalkan pelaksanaan penanganan kawasan permukiman kumuh.

1.8 Metode Penelitian

1.8.1 Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif. Penelitian deskriptif kualitatif ini dimaksudkan untuk memberikan gambaran mengenai peran *stakeholders* Program KOTAKU dalam penanganan permukiman kumuh di Kelurahan Dadapsari Kota Semarang secara objektif dan menyeluruh.

1.8.2 Situs Penelitian

Lokasi penelitian ini berada di Kelurahan Dadapsari. Lokasi tersebut dipilih karena merupakan wilayah prioritas penanganan Program KOTAKU pada periode 2021 – 2022 karena luas kawasan permukiman kumuhnya yang cukup besar. Namun, berdasarkan data tahun 2022 kawasan permukiman kumuh di Kelurahan Dadapsari masih tersisa seluas 2,11 Ha meskipun telah menjadi prioritas penanganan program.

1.8.3 Subjek Penelitian

Kepala Sub Bidang Perencanaan Prasarana dan Sarana Perumahan dan Permukiman Bappeda Kota Semarang, Kepala Bidang Permukiman Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman Kota Semarang, Kepala Koordinator Kota KOTAKU Kota Semarang, Camat Semarang Utara, Kepala Sie Pembangunan Kecamatan Semarang Utara, Lurah Dadapsari, dan Koordinator BKM Kelurahan Dadapsari menjadi subjek dalam penelitian ini. Bappeda, Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman, Tim Koordinator Kora KOTAKU, Kecamatan, dan Kelurahan sebagai pihak yang mewakili pemerintah. Sementara BKM merupakan lembaga masyarakat yang dibentuk secara mandiri dan partisipatif sebagai pihak yang mewakili masyarakat. Subjek penelitian ini dipilih menggunakan teknik *purposive sampling*, yaitu teknik pengambilan sampel sumber data dengan mempertimbangkan informan tersebut dinilai paling mengetahui mengenai permasalahan yang akan diteliti.

1.8.4 Jenis Data

Jenis data dalam penelitian ini adalah data kualitatif berupa kata-kata atau verbal yang diperoleh melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi mengenai peran *stakeholders* Program KOTAKU dan kendala dalam penanganan kawasan permukiman kumuh di Kelurahan Dadapsari Kota Semarang.

1.8.5 Sumber Data

1.8.5.1 Data Primer

Data primer adalah data yang didapatkan secara langsung dari sumbernya. Adapun data primer pada penelitian ini bersumber dari wawancara dengan Kepala Sub Bidang Perencanaan Prasarana dan Sarana Perumahan dan Permukiman Bappeda Kota Semarang, Kepala Koordinator Kota KOTAKU Kota Semarang, Kepala Bidang Permukiman Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman Kota Semarang, Camat Semarang Utara, Kepala Sie Pembangunan Kecamatan Semarang Utara, Lurah Dadapsari, Koordinator Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) Kelurahan Dadapsari dan observasi dengan melakukan pengamatan secara langsung di lapangan terkait penyelenggaraan Program KOTAKU dalam penanganan kawasan permukiman kumuh di Kelurahan Dadapsari Kota Semarang.

1.8.5.2 Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang didapatkan tidak secara langsung dari sumbernya. Data sekunder penelitian ini bersumber dari dokumentasi berupa data-data tertulis atau arsip dokumen yang berkaitan dengan peran *stakeholders* Program KOTAKU dan kendala dalam penanganan kawasan permukiman kumuh di Kelurahan Dadapsari Kota Semarang.

1.8.6 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan oleh peneliti adalah sebagai berikut:

1. Wawancara

Wawancara merupakan suatu dialog yang dilakukan oleh dua pihak, yaitu pewawancara sebagai pihak yang bertanya dan informan sebagai pihak yang menjawab atas pertanyaan yang telah diajukan oleh pewawancara, dengan maksud dan tujuan tertentu (Moleong dalam Fitriani, 2020).

Penelitian ini menggunakan teknik wawancara mendalam yang dilakukan untuk mendapatkan gambaran jelas dari perspektif peserta atau informan mengenai topik penelitian dengan menggunakan *interview guide*. Peneliti mengajukan pertanyaan secara netral, mendengarkan informan dengan penuh perhatian, serta mengajukan pertanyaan tindak lanjut dan penyelidikan terhadap tanggapan yang diberikan oleh informan untuk mendapatkan informasi sedalam-dalamnya mengenai topik penelitian, yaitu peran *stakeholders* Program KOTAKU beserta kendala dalam penanganan kawasan permukiman kumuh di Kelurahan Dadapsari Kota Semarang. Adapun informan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Kepala Sub Bidang Perencanaan Prasarana dan Sarana Perumahan dan Permukiman Bappeda Kota Semarang
2. Kepala Koordinator Kota KOTAKU Kota Semarang
3. Kepala Bidang Permukiman Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman Kota Semarang
4. Camat Semarang Utara

5. Kepala Sie Pembangunan Kecamatan Semarang Utara
6. Lurah Dadapsari
7. Koordinator Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) Kelurahan Dadapsari

2. Observasi

Observasi merupakan teknik pengumpulan data yang dilakukan untuk mengamati perilaku manusia, proses kerja, dan gejala-gejala yang terjadi di lapangan. Dengan kata lain, observasi dilakukan untuk mengetahui kondisi lapangan dan gambaran mengenai keadaan lokasi yang diteliti (Afriandi, 2018; Fitriani, 2020).

Penelitian ini menggunakan observasi partisipasi, yaitu teknik pengumpulan data yang berakar pada penelitian etnografi tradisional, yang dilakukan dengan tujuan untuk mempelajari perspektif yang dimiliki oleh populasi di lingkungan penelitian. Dengan teknik ini, peneliti turut hadir masuk ke arena penelitian, terlibat dalam penelitian, serta mengerahkan segala kemampuan dalam melakukan pengamatan.

Observasi dalam penelitian ini dilakukan dengan melakukan pengamatan langsung di lapangan yang menjadi lokasi sasaran Program KOTAKU dalam penanganan kawasan permukiman kumuh di Kelurahan Dadapsari Kota Semarang.

3. Dokumentasi

Menurut Arikunto (dalam Zulyanti, 2017), dokumentasi adalah setiap bahan tertulis meliputi buku, surat kabar, majalah, artikel, notulen rapat, jurnal, dan data-data cetak yang berkaitan dengan objek penelitian. Dokumentasi bertujuan untuk melengkapi data yang diperoleh dalam penelitian.

Dokumentasi pada penelitian ini dilakukan untuk mendapatkan informasi yang dapat menguatkan hasil wawancara dan observasi berupa dokumen hasil wawancara, observasi, dan arsip dokumen atau data-data tertulis yang berkaitan dengan peran *stakeholders* Program KOTAKU dan kendala dalam penanganan kawasan permukiman kumuh di Kelurahan Dadapsari Kota Semarang.

1.8.7 Analisis dan Interpretasi Data

Menurut Milles dan Huberman (dalam Irma, 2019), teknik analisis dan interpretasi data dalam penelitian kualitatif terdiri atas langkah-langkah sebagai berikut:

1. Reduksi Data

Reduksi data dilakukan dengan meringkas, membuang yang tidak penting dan berfokus pada hal-hal yang penting saja. Hasil dari reduksi data akan memberikan representasi yang jelas dan memudahkan peneliti untuk mendapatkan data tambahan jika diperlukan.

Reduksi data pada penelitian ini dilakukan dengan memilah dan memfokuskan data hasil wawancara, observasi, dan dokumentasi kemudian membandingkan kesesuaiannya untuk mendapatkan data yang valid.

2. Penyajian Data

Bentuk penyajian data yang sering digunakan dalam penelitian kualitatif menurut Milles dan Huberman (dalam Irma, 2019) adalah dengan teks bersifat naratif. Data disajikan dalam bentuk kata-kata, grafik, dan tabel, dengan tujuan menggabungkan fakta-fakta untuk merepresentasikan peristiwa yang terjadi. Penyajian data dilakukan agar peneliti dapat lebih memahami dan menguasai data.

Pada penelitian ini, penyajian data dilakukan dengan menyesuaikan bentuk informasi yang telah diperoleh di lapangan untuk mendukung kejelasan informasi tersebut seperti peran *stakeholders* Program KOTAKU dalam penanganan kawasan permukiman kumuh di Kelurahan Dadapsari Kota Semarang dipaparkan dalam bentuk deskriptif, kendala pelaksanaan Program KOTAKU dipaparkan dalam bentuk deskriptif, dengan menyertakan kutipan langsung hasil wawancara sehingga dapat memudahkan peneliti untuk dapat menguasai data mengenai peran *stakeholders* Program KOTAKU dan kendala yang dihadapi dalam penanganan kawasan permukiman kumuh di Kelurahan Dadapsari Kota Semarang.

3. Penarikan Kesimpulan

Penarikan kesimpulan dilakukan melalui verifikasi berkelanjutan (menguji kebenaran laporan) dimulai dengan memasuki lokasi penelitian dan terus berlanjut sepanjang prosedur pengumpulan data. Apabila data yang terkumpul telah memadai, maka akan diperoleh kesimpulan sementara. Kesimpulan sementara ini dapat berubah apabila tidak didukung oleh bukti-bukti yang kuat pada tahap pengumpulan data selanjutnya. Setelah data telah terkumpul secara lengkap, maka didapatkan kesimpulan final untuk menjawab rumusan masalah terkait peran *stakeholders* Program KOTAKU dan kendala dalam penanganan kawasan permukiman kumuh di Kelurahan Dadapsari Kota Semarang.

1.8.8. Kualitas Data

Uji validitas data merupakan hal yang sangat penting dalam penelitian. Pengujian perlu dilakukan agar data-data yang disajikan adalah data yang akurat dan dapat dipertanggungjawabkan. Salah satu teknik yang dapat dilakukan untuk uji validitas data dalam penelitian kualitatif yaitu triangulasi. Triangulasi merupakan teknik yang digunakan untuk menguji validitas atau keabsahan data dengan memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data tersebut sebagai pengecek atau pembanding (Moleong dalam Fitriani, 2020).

Penelitian ini menggunakan triangulasi metode untuk menguji validitas data yang didapatkan. Triangulasi metode dilakukan dengan cara membandingkan hasil temuan yang didapatkan melalui wawancara dengan hasil temuan yang didapatkan melalui observasi/pengamatan dan dokumentasi. Peneliti mencocokkan data dari hasil wawancara beberapa narasumber penelitian dengan data dari hasil observasi/pengamatan dan dokumentasi yang dilakukan terkait peran *stakeholders* Program KOTAKU dan kendala yang dihadapi dalam penanganan kawasan permukiman kumuh di Kelurahan Dadapsari Kota Semarang.