

STARTING CONDITON: COLLABORATIVE GOVERNANCE
DALAM ALIHFUNGSI LAHAN DI KELURAHAN SEKARAN

T E S I S

Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan
Guna Mencapai Derajat S-2

Program Studi: Magister Administrasi Publik



Diajukan oleh:

AL-ADLY DARNIYUS

14020119410004

DEPARTEMEN ADMINISTRASI PUBLIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG

2021

LEMBAR PERNYATAAN

Saya menyatakan bahwa tesis ini sepenuhnya karya sendiri. Tidak ada bagian di dalamnya yang merupakan plagiat dari karya orang lain. Saya juga tidak melakukan penjiplakan atau pengutipan dengan cara-cara yang tidak sesuai dengan etika keilmuan yang berlaku dalam masyarakat akademik. Apabila dikemudian hari ternyata karya ilmiah yang saya tulis itu terbukti bukan hasil karya ilmiah saya sendiri atau hasil plagiasi karya orang lain, maka saya sanggup menerima sanksi berupa pembatalan hasil karya ilmiah saya dengan seluruh implikasinya, sebagai akibat kecurangan yang saya lakukan

Semarang, 30 Juni 2021



AL-ADLY DARNIYUS

HALAMAN PENGESAHAN

STARTING CONDITION: COLLABORATIVE GOVERNANCE DALAM ALIHFUNGSI LAHAN DI KELURAHAN SEKARAN

TESIS

Disusun Oleh:

AL-ADLY DARNIYUS
14020119410004

Telah Dipertahankan di Depan Tim Penguji
Pada Tanggal 12 Juni 2021

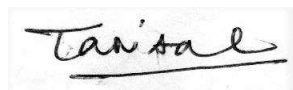
Susunann Tim Penguji

Ketua Penguji/Pembimbing I



Dr. Hardi Warsono, MTP.
NIP.19640827 199001 1 001

Sekretaris Penguji/Pembimbing Ii



Teuku afrizal, SE., M.ENV.MGT., Ph.D.
NIDN. 332815208650005

Anggota Penguji/Penguj



Prof. Dr. Sri Suwitri, M.Si.
NIP. 19620614 198703 2 001

Anggota Penguji/Penguji Ii



Dr. Augustin Rina Herawati, M.Si.
NIP. 19670815 199401 2 001

Tesis ini telah diterima sebagai salah satu persyaratan untuk memperoleh gelar
Magister Administrasi Publik

Semarang, 22 Juni 2021
Plt Ketua Program Studi
Wakil Dekan I,

Dr. Drs. Teguh Yuwono, M.Pol. Admin.
NIP. 19690822 199403 1 003

KATA PENGANTAR



Alhamdulillah puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT yang telah memberikan segala nikmat dan karunia-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini. Shalawat dan salam semoga tercurah kepada Nabi Muhammad SAW beserta keluarga, sahabat dan pengikutnya.

Tesis ini merupakan sebuah karya tulis ilmiah yang diperlukan untuk melengkapi persyaratan dalam memperoleh gelar magister (S-2) pada Prodi Magister Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro dengan judul “*Starting Condition: Collaborative Governance* dalam Alihfungsi Lahan di Kelurahan Sekaran”.

Penulis secara khusus mengucapkan banyak terima kasih kepada ayahanda tercinta Yusalli, S.Pd. dan ibunda Asnidar yang telah merawat dan membesarkan serta mendidik penulis. Melalui dukungan beliau pula sehingga penulis dapat melanjutkan pendidikan di Universitas Diponegoro. Penulis juga sekaligus meminta maaf atas segala kesalahan yang pernah diperbuat. Penulis menyadari begitu banyak pengorbanan yang telah beliau berikan dari kecil hingga dewasa. Terima kasih atas segala pengorbanan, doa serta kasih sayang yang tulus.

Menjadi kebanggaan tersendiri, penulis telah berhasil menyelesaikan penulisan tesis ini. Dalam prosesnya, tesis ini tidak lepas dari bimbingan dan bantuan berbagai pihak. Dengan ketulusan dan kerendahan hati, penulis mengucapkan terima kasih kepada:

1. Prof. Dr. Yos Johan Utama, S.H., M.Hum. selaku rektor beserta seluruh civitas akademika Universitas Diponegoro.
2. Dr, Hardi Warsono, M.TP. selaku dekan beserta seluruh civitas akademika Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro.

3. Dr. Kismartini, M.Si. atau dalam hal ini Dr. Teguh Yuwono, M.Pol.Admin. selaku Plt ketua program studi beserta jajaran dosen pengajar Magister Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro, telah memberikan ilmu dan pengajaran yang bermanfaat bagi penulis.
4. Dr. Hardi Warsono, M.TP. selaku pembimbing I yang dengan sabar membimbing, mendidik, memberikan saran dan motivasi serta mengarahkan penulis, sehingga dapat menyelesaikan tesis ini.
5. Teuku Afrizal, SE., M.ENV.MGT., Ph.D. selaku pembimbing II yang telah meluangkan segenap waktu, arahan dan kesabaran dalam membimbing penulis.
6. Teman-teman Prodi Magister Administrasi Publik khususnya angkatan 51 yang tidak dapat dituliskan satu persatu atas segala bantuan dan perhatian selama perkuliahan. Semoga kebersamaan yang terjalin selama ini tetap ada dan cita-cita bersama dapat tercapai, sukses untuk semuanya.

Sebagai penutup, penulis menyadari bahwa terdapat banyak kekurangan dalam penyusunan tesis ini. Maka, kritik yang sifatnya membangun sangat diharapkan oleh penulis. Semoga tesis ini dapat bermanfaat bagi kita semua. Demikian yang dapat penulis sampaikan dan atas perhatiannya, penulis ucapkan terima kasih.

Semarang, 30 Juni 2021



AL-ADLY DARNIYUS

ABSTRAK

Penelitian ini menganalisis *collaborative governance* (CG) dalam alihfungsi lahan. CG berfungsi melibatkan *stakeholder* untuk membentuk kemitraan, konsensus, dan pengambilan keputusan secara bersama. Pendekatan CG dalam alihfungsi lahan penting untuk mewujudkan keseimbangan kepentingan antar *stakeholder*, membangun kerjasama dan meningkatkan kepercayaan antar *stakeholder*. Untuk memperluas dan memperdalam bangunan CG, maka unsur *power resource*, *incentives for participation* dan *prehistory of cooperation* penting untuk dianalisa secara integrasi. Penelitian ini bertujuan mengidentifikasi dan menganalisis alihfungsi lahan dan menganalisis CG dalam alihfungsi lahan. Penelitian ini mengaplikasikan teori Ansell & Gash. Pendekatan penelitian adalah kualitatif-deskriptif, dengan lokus di Kelurahan Sekaran. Data primer diambil dari observasi dan wawancara mendalam kepada informan dengan jumlah 10 orang, termasuk Pemerintah Kota Semarang, swasta dan masyarakat. Pengambilan sampel dilakukan dengan *purposive* dan *snowball sampling*. Data sekunder diperoleh dari laporan pemerintah, literatur-literatur dan dokumentasi kerja lapangan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa CG dalam alihfungsi lahan tidak berjalan optimal. Ketidakseimbangan *power resource*, rendahnya *incentives for participation* dan *prehistory of cooperation* telah menciderai pelaksanaan *collaborative governance* dalam mengendalikan kegiatan alihfungsi lahan di Kelurahan Sekaran. Faktor lain yang mempengaruhi adalah rendahnya koordinasi antar *stakeholder*, lemahnya pengendalian pemerintah dan buruknya layanan perizinan dalam kegiatan alihfungsi lahan. Maka, upaya untuk memperbaikinya adalah dengan menyesuaikan program pemerintah dengan kondisi sosial-ekonomi masyarakat lokal, mengambil keputusan dengan sifat deliberatif dan membangun modal sosial secara *bottom up*, untuk membangun kerjasama antar *stakeholder* dan menggerakkan masyarakat secara sukarela dalam mengendalikan alihfungsi lahan.

Kata Kunci: *Collaborative Governance*, Kebijakan, Alihfungsi Lahan, Koordinasi, Pengendalian.

ABSTRACT

This study analyzes collaborative governance (CG) of land conversion. CG works to involve stakeholders to form partnerships, consensus and joint decision making. CG approach in land conversion is important to achieve a balance of interest between stakeholders, build cooperation and increase trust between stakeholders. To expand and deepen the CG building, elements of power resource, incentives for participation and prehistory of cooperation are important to be analyzed by integrated. This study aims to identify and analyze land conversion and to analyze CG of land conversion. This study applies the theory of Ansell & Gash. The research approach is qualitative-descriptive, with the locus in Kelurahan Sekaran. Primary data are taken from observations and in-depth interviews with 10 informants, including the government, private and community. Sampling is done by purposive and snowball. Secondary data are obtained from government reports, literature and documentation. The results show that CG in land conversion is not optimal. The imbalance of power resources, low incentives for participation and the prehistory of cooperation have hurt the collaborative governance in controlling land conversion. Other factors are low coordination between stakeholders, weak government control and poor licensing services in controlling land conversion. Efforts to improve it are by adapting government programs to the socio-economic conditions of the local community, making decisions with a deliberative and building social capital on a bottom-up, to build cooperation between stakeholders and mobilizing the community voluntarily in controlling land conversion.

Keywords: Collaborative Governance, Policy, Land Conversion, Coordination, Controlling.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PERNYATAAN	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
ABSTRAK	vi
ABSTRACT	vii
DAFTAR ISI	viii
DAFTAR TABEL	x
DAFTAR BAGAN	xi
DAFTAR GAMBAR	xii
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Identifikasi dan Rumusan Masalah	14
1.2.1 Identifikasi Masalah	14
1.2.2 Rumusan Masalah	14
1.3 Tujuan Penelitian	14
1.4 Manfaat Penelitian	14
1.5 Definisi Konsep	16
BAB II LANDASAN TEORI	17
2.1 Penelitian Terdahulu	17
2.2 Kajian Teori	25
2.2.1 Administrasi Publik	26
2.2.2 Konsep <i>Governance</i>	29
2.2.3 <i>Collaborative Governance</i>	31
2.2.4 Tata Guna Lahan	35
2.2.4.1 Definisi Tata Guna Lahan	35
2.2.4.2 Definisi Alihfungsi Lahan	37
2.3 Kerangka Pikir Penelitian (<i>Framework</i>)	39
BAB III METODE PENELITIAN	40
3.1 Pendekatan Penelitian	40
3.2 Fokus Penelitian	40

3.3 Lokasi Penelitian.....	41
3.4 Fenomena Pengamatan.....	44
3.5 Jenis dan Sumber Data	45
3.6 Instrumen Penelitian.....	46
3.7 Pemilihan Informan.....	47
3.8 Teknik Pengumpulan Data.....	51
3.9 Teknik Analisis Data.....	56
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	60
4.1 Gambaran Umum Kelurahan Sekaran.....	60
4.2 Hasil Penelitian dan Pembahasan.....	67
4.2.1 Pelaksanaan Alihfungsi Lahan di Kelurahan Sekaran	67
4.2.1.1 <i>Stakeholder</i> Pemerintah.....	69
4.2.1.2 <i>Stakeholder</i> Swasta.....	73
4.2.1.3 <i>Stakeholder</i> Masyarakat	80
4.2.2 Tata Guna Lahan di Kelurahan Sekaran	85
4.2.3 <i>Collaborative Governance</i> dalam Alihfungsi Lahan	89
4.2.3.1 <i>Stakeholder</i> dalam <i>Collaborative Governance</i>	89
4.2.3.2 Nilai-Nilai dalam <i>Collaborative Governance</i>	90
4.2.4 <i>Starting Condition</i> dalam <i>Collaborative Governance</i>	91
4.2.4.1 <i>Power Resource</i>	91
4.2.4.1.1 Kepentingan <i>Stakeholder</i> Pemerintah.....	93
4.2.4.1.2 Kepentingan <i>Stakeholder</i> Swasta.....	100
4.2.4.1.3 Kepentingan <i>Stakeholder</i> Masyarakat Lokal.....	102
4.2.4.2 <i>Incentives for Participation</i>	106
4.2.4.3 <i>Prehistory of Cooperation</i>	113
BAB V KESIMPULAN DAN SARAN	123
5.1 Kesimpulan	123
5.2 Saran	124

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Kebutuhan Manusia di Perkotaan	1
Tabel 2. Penelitian Terdahulu	22
Tabel 3. Fenomena Pengamatan	45
Tabel 4. Informan Penelitian.....	48
Tabel 5. Kebutuhan Data Penelitian.....	49
Tabel 6. Jadwal dan Tahapan Penelitian	59
Tabel 7. Wilayah Pengembangan Kota Semarang.....	60
Tabel 8. Tingkat Kemiringan Lereng Wilayah Kota Semarang	62
Tabel 9. Penggunaan Lahan di Kelurahan Sekaran	65
Tabel 10. Tipologi Alihfungsi Lahan di Kelurahan Sekaran	68
Tabel 11. Pelaksanaan Alihfungsi Lahan di Kelurahan Sekaran	85
Tabel 12. Perubahan Penggunaan Lahan di Kelurahan Sekaran.....	87
Tabel 13. Tingkat Kepentingan dan Pengaruh <i>stakeholder</i>	90
Tabel 14. Penggunaan Lahan di Kota Semarang	96
Tabel 15. PDRB Kota Semarang	98
Tabel 16. Realisasi PAD Kota Semarang	98
Tabel 17. Kepentingan <i>Stakeholder</i> dalam Alihfungsi Lahan	105
Tabel 18. Tipologi Partisipasi dalam <i>Collaborative Governance</i>	107
Tabel 19. Partisipasi Masyarakat dalam Alihfungsi lahan.....	113

DAFTAR BAGAN

Bagan 1. Model <i>Collaborative Governance</i>	34
Bagan 2. Kerangka Pikir Penelitian	39
Bagan 3. Skema Penelitian.....	58
Bagan 4. Struktur Organisasi DPMPTSP	94

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Perubahan Penggunaan Lahan di Kota Semarang.....	4
Gambar 2. Komposisi Penggunaan Lahan di Kota Semarang	5
Gambar 3. Alihfungsi Lahan di Beberapa Wilayah Kota Semarang	6
Gambar 4. Izin & Luas Alihfungsi Lahan di Kecamatan Gunungpati.....	7
Gambar 5. Tingkatan Teori.....	25
Gambar 6. Peta Wilayah Kecamatan Gunungpati.....	42
Gambar 7. Peta Area Penelitian	43
Gambar 8. Peta Kelurahan Sekaran	63
Gambar 9. Peta Penggunaan Lahan di Kelurahan Sekaran.....	66
Gambar 10. Bangunan Kampus dari Kegiatan Alihfungsi Lahan.....	69
Gambar 11. Jalan & Kantor dari Kegiatan Alihfungsi Lahan.....	70
Gambar 12. Perumahan dari Kegiatan Alihfungsi Lahan	74
Gambar 13. Lahan Terbangun dari Kegiatan Alihfungsi Lahan.....	81
Gambar 14. Komposisi Penggunaan Lahan di Kelurahan Sekaran	87
Gambar 15. Peta Penggunaan Lahan di Kota Semarang.....	97
Gambar 16. Perekat & Pelancar <i>Stakeholder</i> dalam <i>Collaborative Governance</i> Alihfungsi Lahan.....	122