

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Penelitian ini hendak mengetahui bagaimana interaksi antar aktor dalam proses perumusan kebijakan publik khususnya kebijakan permukiman di Provinsi DKI Jakarta. Permasalahan permukiman kumuh (*slum*) maupun ilegal merupakan permasalahan yang sering terjadi di kota-kota besar di Indonesia, khususnya di Jakarta yang juga sebagai ibukota negara. Permasalahan permukiman dapat disebabkan oleh terbatasnya lahan yang tidak sesuai dengan banyaknya permintaan lahan untuk permukiman. Sehingga, orang-orang yang tidak dapat mendirikan permukiman pada tempat yang layak, memilih untuk membangun dan mendirikan permukiman seadanya tanpa memperhatikan aspek kelayakan hunian di bawah standar dengan sarana dan prasarana memadai (Ridho, 2001).

Jika melihat definisi kebijakan publik menurut Thomas Dye (dalam Indiahono, 2009:17) yang menyebutkan kebijakan publik sebagai “*whatever government chose to do or not to do*”, definisi tersebut mengandung makna bahwa (1) kebijakan publik tersebut di buat oleh badan pemerintah, bukan organisasi swasta; (2) kebijakan publik menyangkup pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh badan pemerintah (Rijal, Madani dan Fatmawati, 2013:17). Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik merupakan arena yang terbatas bagi aktor pemerintah saja.

Kebijakan publik memanglah ranah yang ditetapkan secara legal formal oleh pemerintah, namun di dalam proses penyusunan sampai akhirnya menjadi sebuah kebijakan publik, tentu sangatlah dipengaruhi oleh dinamika antar aktor-aktor yang terlibat, baik dari aktor pemerintah maupun non-pemerintah. Di pihak lain, Anderson dan Friedrich (dalam Suharno, 2013:4-5) memberikan definisi kebijakan publik sebagai langkah yang secara sengaja dilakukan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor, yang dapat diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan yang saling berhubungan, untuk mencapai suatu tujuan mengatasi sebuah permasalahan yang terjadi.

Dari definisi tersebut, dapat diambil sebuah penekanan dimana dalam kebijakan publik sangat menyangkut aktivitas aktor-aktor yang terlibat, tidak hanya aktor pemerintah namun dapat juga aktor di luar pemerintah. Yang jelas menjadi kritik untuk teori Dye yang hanya mendefinisikan kebijakan publik sebagai tindakan yang dipilih ataupun tidak dipilih oleh pemerintah saja. Tetapi lebih lajuh dari itu, kebijakan juga sebagai proses antara aktor-aktor yang saling mempengaruhi baik aktor pemerintah maupun aktor non-pemerintah.

Proses penyusunan kebijakan publik merupakan suatu aktivitas yang tidak dapat terpisahkan dari sebuah proses kebijakan, karena di dalam proses tersebut pada hakikatnya merupakan proses politik yang sangat kompleks dan analitis (Lindblom dalam Wahab, 2014:16). Dalam proses penyusunan kebijakan terdapat proses tawar menawar (*bargaining*) yang terjadi antara aktor-aktor pembuat kebijakan dengan menggunakan kekuasaan dan kewenangan dilaksanakan bukan untuk menyinkronkan kepentingan rakyat

namun digunakan untuk meraih kepentingan (*interest*) dan kekuasaan (*power*) itu sendiri (Madani, 2011:9).

Kebijakan permukiman merupakan arena pertemuan kepentingan antara kepentingan pemerintah sekaligus kepentingan warga negara untuk memperoleh hak dasar keamanan dan kenyamanan bermukim. Kebijakan permukiman merupakan langkah dari Pemerintah Provinsi DKI Jakarta untuk mengatasi masalah permukiman yang menjadi masalah yang sering dijumpai di salah satu kota metropolitan ini. Dalam pelaksanaannya, kebijakan permukiman sering kali terjadi perbedaan kepentingan antara pemerintah dengan masyarakat marjinal yang tinggal di Jakarta. Di satu sisi pemerintah hendak menata agar wilayah permukiman menjadi lebih tertata dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan, di sisi lain masyarakat yang mendiami suatu permukiman menolak untuk ditata karena mereka harus mengalami kerugian atas hilangnya hunian yang sudah mereka tempati puluhan-puluh tahun silam.

Dalam urusan penataan permukiman tersebut, menjadi sebuah permasalahan kompleks yang terjadi di masyarakat. Penataan permukiman bukannya permasalahan yang hanya melibatkan satu atau beberapa dimensi saja, namun juga saling berhubungan dengan dimensi lain seperti tata ruang, perumahan, legalitas tanag, prasarana umum dan masih banyak lagi. Kompleksitas permasalahan hunian kota itu menyebabkan pula kompleksitas pembuatan kebijakan, dimana pemerintah belum memiliki strategi dan langkah penanganan yang menjanjikan untuk bisa ditangani secara bertahap, sistematis dan tuntas (Siregar, 2018:1). Angel dan Houlihan (dalam Siregar, 2018:1)

menyebutkan, “*It is widely realized that housing is one of the most complex policy area*”. Sehingga sering terjadi perbedaan kepentingan yang terjadi antara aktor formal (pemerintah) dan aktor non formal (kelompok kepentingan dan masyarakat).

Perbedaan kepentingan antara dua aktor yang berbeda ini kemudian menjadi mereka saling berinteraksi untuk saling mempengaruhi sebuah kebijakan permukiman. Interaksi antar aktor dalam perumusan kebijakan publik mempertemukan kepentingan masing-masing aktor. Tahapan perumusan kebijakan merupakan tahapan yang paling penting dalam sebuah kebijakan, karena kita dapat memahami aktor-aktor yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan tersebut, baik aktor-aktor resmi maupun aktor yang tidak resmi (Bintari & Pandiangan, 2016:223). Tahap perumusan kebijakan publik merupakan arena bagi pertukaran sumberdaya antars aktor yang terlibat di dalamnya untuk mengartikulasikan kepentingan masing-masing (Wahab dalam Winengan, 2016:369). Menurut Madani (2011:13), interaksi yang intensif dapat menyebabkan peluang-peluang untuk saling mengakomodasi kepentingan masing-masing aktor menjadi lebih mudah terjadi.

Penelitian ini didasari oleh referensi penulis terhadap penelitian sejenis tentang interaksi aktor dalam kebijakan publik. *Pertama* adalah penelitian oleh Rijal, Madani dan Fatmawati (2013) tentang “Interaksi Aktor dalam Perumusan Kebijakan Pengelolaan Pertambangan di Kabupaten Kolaka Utara”, dan penelitian oleh Thamrin (2017) tentang “Interaksi Aktor Kebijakan dalam Pengelolaan Wilayah Jembatan Surmadu dalam Perspektif *Advocacy Coalition*

Framework (ACF). Penelitian tersebut mengambil sudut pandang interaksi antar aktor-aktor yang terlibat dalam kebijakan sehingga menghasilkan sebuah kebijakan publik untuk mengatasi suatu permasalahan publik.

Penelitian yang dilakukan oleh Rijal, Madani dan Fatmawati (2013) tentang “Interaksi Aktor dalam Perumusan Kebijakan Pengelolaan Pertambangan di Kabupaten Kolaka Utara”, yang menemukan hubungan interaksi antara DPRD dan Pemerintah Daerah terjalin baik dan berhasil dilakukan karena terdapat pola kerja sama (*bargaining*) dan persuasif (*persuasion*). Kualitas dari kebijakan sangat dipengaruhi oleh intensitas interaksi antar aktor untuk saling memahami kepentingan masing-masing pihak sehingga formulasi kebijakan publik merupakan hasil negosiasi dari antar aktor yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan.

Selanjutnya penelitian Thamrin (2017) tentang “Interaksi Aktor Kebijakan dalam Pengelolaan Wilayah Jembatan Suramadu dalam Perspektif *Advocacy Coalition Framework* (ACF)”. Dimana dalam penelitian tersebut menemukan bahwa interaksi aktor yang terjadi dalam pengembangan KKJSS (Kawasan Kaki Jembatan Sisi Surabaya) membentuk sebuah koalisi advokasi aktor kebijakan dalam mempertahankan dan mengakomodasi kepentingannya, Pemerintah Kota Surabaya sebagai aktor kebijakan berupaya untuk berbagi *core belief* (keyakinan) inti kebijakan serta berkoordinasi dan meyakinkan dengan Pemerintah Pusat sehingga mampu untuk meyakinkan bahwa pengelolaan KKJSS masih bisa dikelola sendiri oleh Pemkot Surabaya tanpa kehadiran BPWS (Badan Pengembangan Wilayah Surabaya) dibandingkan dengan koalisi

yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Timur sebagai perwakilan Pemerintah Pusat dengan BPWS.

Berdasarkan *literature* review tersebut, kemudian menjadi penting untuk dilakukan karena interaksi antar aktor dalam kebijakan cenderung menghasilkan pola yang efektif karena interaksi yang dibangun antar aktor dalam perumusan kebijakan publik cenderung berjalan baik dalam menghasilkan kebijakan yang dapat menguntungkan pihak-pihak yang terlibat untuk mengatasi permasalahan kebijakan publik.

Namun dibandingkan dengan kedua penelitian tersebut, penulis memotret proses interaksi aktor dalam perumusan kebijakan publik antara aktor pemerintah dengan aktor non-pemerintah. Karena kedua penelitian tersebut hanya memotret interaksi antara aktor pemerintah saja, ini kemudian menjadi menarik untuk dilakukan karena di dalam kebijakan publik aktor-aktor di luar pemerintah mempunyai peran yang berpotensi untuk mempengaruhi isi dari sebuah kebijakan publik. Karena kecenderungan yang terjadi adalah aktor-aktor non-pemerintah hanya memiliki kesempatan dan menjalankan peran hanya dalam proses implementasi kebijakan dibandingkan dengan aktor pemerintah yang cenderung dominan dalam agenda kebijakan publik (Soesilowati, 2007:120).

Penelitian ini menggunakan metode *case study*. *Case study* atau studi kasus bertujuan untuk menganalisis suatu kasus secara mendalam selama perumusan kebijakan penataan permukiman di Provinsi DKI Jakarta. Desain ini

mengembangkan deskripsi dan pemahaman yang mendalam tentang satu kasus atau berbagai kasus (Creswell, 2015:137).

Kebijakan permukiman yang ditetapkan oleh Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta merupakan kebijakan yang berlaku dalam skala provinsi yang terdiri dari lima Kota Administrasi (Jakarta Utara, Jakarta Barat, Jakarta Pusat, Jakarta Timur dan Jakarta Selatan) dan satu Kabupaten Administrasi yang terletak di Kepulauan Seribu. Kebijakan permukiman yang dilakukan oleh Pemprov DKI Jakarta tidak selalu mulus dan diterima oleh masyarakat, namun juga kerap kali memperoleh resistensi yang cukup besar oleh masyarakat yang didampingi oleh beberapa kelompok kepentingan yang mengadvokasikan kepentingan hak dasar warga Jakarta untuk bermukim dengan aman dan nyaman.

Seperti pada tahun 2016, terjadi kasus yang cukup besar bagi kebijakan permukiman yang dilakukan oleh Pemprov DKI Jakarta yaitu pengusuran yang dilakukan di Kampung Akuarium, Jakarta Utara. Warga kampung yang didampingi oleh komunitas marjinal perkotaan yang mereka sebut sebagai Jaringan Rakyat Miskin Kota (JRMK) dan organisasi non-pemerintah melakukan penolakan besar-besaran atas kebijakan tersebut dan mengajukan gugatan *class action* kepada Gubernur Provinsi DKI Jakarta saat itu Basuki Tjahaja Purnama atas kebijakan yang dilakukan (Pradolo dalam liputan6.com, 2018).

Namun pada tahun 2018 ketika terjadi transisi kepemimpinan gubernur kepada Anies Baswedan yang memenangkan Pemilihan Kepada Daerah (Pilkada) Provinsi DKI Jakarta tahun 2017, menetapkan kebijakan untuk membangun ulang permukiman yang sebelumnya ada di Kampung Akuarium tersebut yang diawali dengan pembangunan hunian *shelter* sementara bagi warga Kampung Akuarium (Carina dalam kompas.com, 2018).

Berdasarkan fenomena tersebut, penulis tertarik untuk meneliti tentang bagaimana aktor-aktor yang terlibat dalam kepentingan permukiman warga saling berinteraksi satu sama lain untuk mempengaruhi hasil kebijakan permukiman untuk menata dan mengatasi permasalahan permukiman di Provinsi DKI Jakarta.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka penulis dapat merumuskan masalah yang kemudian akan dijadikan sebagai acuan penelitian adalah:

Bagaimana interaksi aktor dalam proses kebijakan permukiman di Provinsi DKI Jakarta?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang dituliskan di atas maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mendeskripsikan proses perumusan kebijakan publik tentang kebijakan permukiman di Provinsi DKI Jakarta.

2. Menjelaskan dinamika interaksi antar aktor dalam proses perumusan kebijakan permukiman di Provinsi DKI Jakarta berdasarkan pendekatan studi kasus.

1.4 Kegunaan Penelitian

1.4.1 Kegunaan Teoritis

Untuk dapat memberikan kontribusi pemikiran yang positif dan mengembangkan ilmu yang berkaitan dengan kajian Ilmu Pemerintahan, yaitu di bidang kajian proses politik dalam kebijakan publik bagi tata kelola pemerintahan di Indonesia.

1.4.2 Kegunaan Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat secara praktis yaitu antara lain:

- a) Menjadi masukan bagi Pemerintah Provinsi DKI Jakarta untuk memperhatikan aspirasi dan peran aktor-aktor di luar pemerintah sebagai infratraktur politik dalam proses perumusan kebijakan publik.
- b) Menjadi sarana pengawasan dan *follow up* terhadap janji Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat perkampungan kota yang ada di Jakarta melalui kebijakan penataan permukiman tanpa melakukan penggusuran.

- c) Memberikan pemahaman kepada semua elemen masyarakat mengenai pentingnya keaktifan, keterlibatan dan peran mereka untuk menjadi berpartisipasi dalam proses kebijakan publik.
- d) Menjadi rujukan bagi aktor pemerintah untuk tetap meningkatkan komunikasi, interaksi dan kolaborasi dengan aktor non-pemerintah khususnya masyarakat, agar suatu kebijakan publik yang akan diterapkan akan berjalan efektif dan mendapat *support* dari semua elemen.

1.5 Landasan Teori

1.5.1 Proses Perumusan Kebijakan Publik

Kebijakan publik menurut Anderson (dalam Suharno, 2013:5) dapat didefinisikan sebagai langkah yang secara sengaja dilakukan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor yang berkenaan dengan sebuah permasalahan yang terjadi. Definisi serupa juga dikemukakan oleh Friedrich (dalam dalam Suharno, 2013:4), yang melihat kebijakan sebagai sebuah tindakan yang mengarah pada suatu tujuan yang diinginkan, yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan yang saling berhubungan.

Dari definisi dua ilmuwan politik tersebut, dapat diambil sebuah penekanan dimana dalam proses kebijakan terdapat aktor-aktor yang saling mempengaruhi, dimana berbagai aktor dari luar pemerintah pun dapat mempengaruhi sebuah proses kebijakan. Kemudian definisi tersebut menjadi kritik atas keterbatasan definisi kebijakan publik menurut Dye yang

hanya membatasi kebijakan publik sebagai suatu tindakan yang dipilih atau tidak dipilih oleh Pemerintah saja (Suharno, 2013:11).

Perumusan kebijakan dapat disebut dalam istilah yang berbeda-beda, bisa penyusunan, pembuatan. Perumusan maupun formulasi kebijakan. Perumusan kebijakan publik merupakan salah satu tahap yang paling penting dalam proses pembuatan kebijakan publik. Menurut Lindblom (dalam Wahab, 2014:16) bahwa pembuatan kebijakan publik pada hakikatnya merupakan proses politik yang sangat kompleks dan analitis. Menurut Anderson (Subarsono, 2005:12-13) formulasi kebijakan adalah bagaimana pengembangan pilihan-pilihan atau alternatif-alternatif untuk memecahkan masalah publik serta siapa saja yang berpartisipasi.

Formulasi atau perumusan kebijakan publik menurut Winarno (2014:53) dipandang sebagai suatu proses yang terdiri dari kegiatan untuk memutuskan secara umum hal-hal yang harus dilakukan atau dengan kata lain perumusan kebijakan diarahkan untuk memperoleh kesepakatan tentang alternatif kebijakan yang dipilih, dimana suatu keputusan adalah menyetujui hasil seluruh prosesnya.

1.5.1.1 Pendekatan *Policy Community* dalam Proses Perumusan Kebijakan

Dalam menganalisis proses perumusan kebijakan, penulis menggunakan pendekatan *policy community* sebagai salah satu model jejaring kebijakan (*policy network*) menurut Marsh dan Rhodes (1992). Rhodes (2007:2) menggunakan istilah jejaring kebijakan dalam

menganalisis pemerintah Inggris, dimana istilah jejaring kebijakan mengacu pada serangkaian hubungan kelembagaan formal dan informal antara pemerintah dan aktor-aktor lain yang disusun berdasarkan kepentingan bersama dalam pembuatan kebijakan dan implementasi publik. Aktor-aktor tersebut kemudian memiliki sifat ketergantungan (Rhodes, 2007:2).

Kebijakan-kebijakan lahir dari proses tawar-menawar (*bargaining*) antara anggota-anggota *networks* tersebut. Dasar-dasar ide atau konsep *networks* tidak hanya terdapat dalam pustaka ilmu politik tepatnya pada hubungan-hubungan di dalam pemerintahan (*intergovernmental relations*) tetapi juga terdapat di dalam analisis tentang antarorganisasinya (Rhodes, 2007:2).

Secara teoritis, *policy community* (komunitas kebijakan) muncul dan berkembangnya wacana komunitas kebijakan merupakan hasil metamorfosis dari beberapa pemikiran sebelumnya terutama teori "pluralisme" dan "korporatisme" (Tarigan, 2002:28). Dua teori tersebut dinilai gagal menjelaskan fenomena ketidakmampuan negara untuk mengelola masalah-masalah yang termasuk dalam domain kebijakan publik seperti rendahnya derajat legitimasi kebijakan, sinisme publik terhadap kebijakan pemerintah, serta munculnya resistensi manakala suatu kebijakan diimplementasikan (Tarigan, 2002:28).

Dari sudut pandang pluralisme, proses kebijakan merupakan proses multi-aktor, dan karenanya, multi-kepentingan serta berlangsung secara

sirkular (Tarigan, 2002:31). Dengan sendirinya, proses kebijakan adalah juga proses negosiasi, kerjasama, kompromi, sekaligus proses konfliktual (Bardach dalam Tarigan, 2002:31). Komunitas kebijakan ditandai dengan adanya stabilitas, keanggotaan yang bersifat terbatas, adanya interdependensi vertikal serta terbatasnya artikulasi horizontal (Marsh dan Rhodes, 1992:14). Karenanya, konsep komunitas kebijakan berkaitan erat dengan konsultasi informal yang memfasilitasi proses pembuatan kebijakan diantara berbagai organisasi yang memiliki perhatian terhadap persoalan yang sama (Tarigan, 2002:31).

Konsep tersebut menegaskan kecenderungan pemerintahan yang sering berifat kaku dan penuh dengan prosedur standar dalam pembuatan kebijakan, sedangkan sosok pemerintahan yang ideal dalam konsep komunitas kebijakan adalah pemerintahan yang mampu menjalin kerjasama dan interaksi dengan sebanyak mungkin aktor yang memiliki perhatian yang sama atas masalah tertentu atau yang dikenal sebagai pemerintahan interaksionis (Kooirnan dalam Tarigan, 2002:31).

Komunitas kebijakan merupakan salah satu dari lima jenis jejaring kebijakan, yaitu 1) *policy community*; 2) *professional network*; 3) *intergovernmental network*; 4) *producer network*; dan 5) *issue network* (Rhodes, dalam Hudson dan Lowe, 2009:154). Dari 5 jenis jejaring kebijakan tersebut, Rhodes melakukan simplifikasi menjadi dua jenis pendekatan dalam jejaring kebijakan yaitu *policy community* dan *issue network*.

Adapun perbedaan ciri khas antara *policy community* dengan *issue network* adalah sebagai berikut.

Tabel 1.1. Karakteristik *Policy Community* dengan *Issue Network*

Dimensi	<i>Policy Community</i>	<i>Issue Network</i>
Keanggotaan a) Partisipan:	Jumlahnya sangat terbatas, beberapa kelompok secara sadar dikecualikan	Jumlah besar
b) Jenis Kepentingan	Kepentingan ekonomi dan/atau professional yang mendominasi	Meliputi sejumlah besar kepentingan yang berdampak
Integrasi a) Frekuensi interaksi	Sering, interaksi semua kelompok yang tinggi yang berkaitan dengan masalah kebijakan	Intensitas dan kualitas kontak yang berfluktuasi
b) Keberlanjutan	Keanggotaan, nilai-nilai dan hasil bertahan terus-menerus	Akses berfluktuasi seiring waktu
c) Konsensus	Semua peserta berbagi nilai-nilai dasar dan menerima legitimasi hasilnya.	Ada ukuran kesepakatan, tapi konflik selalu ada.
Sumber Daya a) Distribusi sumber daya – di dalam jejaring	Semua peserta memiliki sumber daya; hubungan dasar dan hubungan pertukaran.	Beberapa peserta mungkin memiliki sumber daya, tetapi mereka terbatas, dan hubungan dasar bersifat konsultatif.
b) Distribusi sumberdaya – di dalam anggota partisipan	Hierarkis; pemimpin dapat membebaskan anggota.	Distribusi dan kapasitas yang bervariasi untuk mengatur anggota.
Kekuatan	Ada keseimbangan kekuatan di antara anggota. Meskipun satu kelompok dapat mendominasi, itu harus menjadi <i>positive sum-game</i> jika komunitas ada.	Kekuatan yang tidak setara, mencerminkan sumber daya yang tidak sama dan akses yang tidak sama. <i>Zero sum game</i> .

Sumber: Marsh dan Rhodes (1992:251).

Dengan demikian, komunitas kebijakan digunakan sebagai pendekatan untuk mengalalisis proses perumusan kebijakan, dimana dalam pendekatan ini lebih menekankan pentingnya pengaruh dan kekuatan kelompok-kelompok non pemerintah (Swasta dan LSM) dalam suatu kebijakan publik. Perbedaan kepentingan antar aktor yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan kemudian membentuk interaksi antar aktor kebijakan untuk mempengaruhi hasil kebijakan publik.

1.5.2 Interaksi Aktor dalam Proses Kebijakan Publik

1.5.2.1 Aktor dalam Kebijakan Publik

Interaksi aktor dalam kebijakan publik tentu tidak terlepas dari aktor-aktor yang terlibat dalam proses kebijakan publik itu sendiri. Aktor memiliki posisi yang amat strategis dalam kajian kebijakan publik. Karena pada prinsipnya, aktor kebijakan adalah mereka yang selalu terlibat dalam setiap proses analisis kebijakan publik, baik sebagai perumus dan pembuat kebijakan maupun kelompok penekan atau kelompok kepentingan yang selalu pro aktif dalam melakukan interaksi di dalam aktivitas kebijakan publik (Madani, 2011:36-37).

Seperti menurut Lindblom (dalam Winarno, 2014:93), dalam memahami proses kebijakan publik, penulis perlu memahami aktor-aktor yang terlibat dalam proses pembuatan kebijakan publik, baik aktor-aktor yang resmi maupun tidak resmi. Untuk memahami teori tersebut terlebih dahulu harus dipahami beberapa hal yang bersangkutan dengan aktor-

aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan publik (Lindblom dalam Winarno, 2014:93) yaitu:

- a. Sifat-sifat semua aktor atau pemeran yang terlibat (*partisipants*).
- b. Bagian atau peran apa yang mereka lakukan.
- c. Wewenang atau bentuk kekuasaan yang mereka miliki.
- d. Bagaimana mereka saling berhubungan.
- e. Bagaimana mereka saling mengawasi.

Pembahasan mengenai siapa saja yang terlibat dalam perumusan kebijakan, menurut Anderson, Lindblom dan beberapa ilmuwan lainnya (dalam Winarno, 2014:126), aktor-aktor dalam kebijakan dapat dibagi ke dalam dua kelompok, yakni para aktor resmi dan aktor tidak resmi.

Aktor resmi terdiri dari:

1. Agen-agen pemerintah (birokrasi)
2. Pimpinan eksekutif
3. Legislatif
4. Yudikatif.

Sedangkan aktor tak resmi terdiri dari:

1. Kelompok-kelompok kepentingan
2. Partai politik
3. Warga negara individu.

Dengan demikian, teori aktor tersebut digunakan oleh penulis untuk mengidentifikasi siapa aktor-aktor yang terlibat dan bagaimana peran setiap

aktor dalam proses perumusan kebijakan penataan permukiman kumuh di Provinsi DKI Jakarta.

1.5.2.2 Karakteristik Interaksi Aktor dalam Kebijakan Publik

Setelah menggunakan teori aktor dalam kebijakan, tentunya aktor-aktor yang terlibat dalam kebijakan kemudian akan saling melakukan interaksi antar aktor dalam proses kebijakan. Interaksi aktor dalam kebijakan publik merupakan aktivitas yang dapat menentukan jalannya kebijakan publik, karena keterlibatan aktor yang amat strategis dalam proses kebijakan. Mereka (aktor-aktor yang terlibat) pada dasarnya yang menentukan pola dan distribusi kebijakan dalam proses interaksi dan interrelasi cenderung bersifat konfliktif dibandingkan dengan sifat yang harmoni (Madani, 2011:37).

Interaksi yang terjadi pada umumnya berbentuk kerjasama (*cooperation*) dan bahkan pertikaian atau pertentangan (*competition*) (Madani, 2011:49). Gillin dan Gillin dalam Soekanto (2001:77-78) menyatakan penggolongan proses sosial yang timbul dari interaksi sosial yaitu:

Proses *assosiatif*, merupakan proses interaksi yang diwujudkan dalam bentuk kerjasama maupun persetujuan (Madani, 2011:50) yang terbagi dalam bentuk:

1. Kerjasama (*cooperation*), merupakan bentuk interaksi yang dilakukan oleh perorangan atau antarkelompok sebagai suatu usaha bersama yang mempunyai kepentingan-kepentingan yang sama untuk mencapai tujuan

bersama (Sekanto, 2001:66). Terdapat lima bentuk dari kerjasama (Thompson dan McEwen dalam Soekanto (2001:82) yaitu kerukunan, tawar-menawar (*bargaining*), kooptasi (*cooptation*), koalisi (*coalition*), dan *joint venture*.

2. Akomodasi (*accommodation*), merupakan upaya untuk mengatasi pertentangan atau konflik yang terjadi antara organisasi yang satu dengan lainnya tanpa menimbulkan kekalahan atau kerugian dan dapat diterima oleh pihak-pihak yang terlibat di dalamnya (Madani, 2011:51). Akomodasi terdiri dari; *coercion, compromise, arbitration, mediation, toleration, stalemate* dan *adjudication* (Soekanto, 2001:84-86).
3. Asimilasi (*assimilation*), merupakan proses sosial yang ditandai dengan adanya usaha-usaha mengurangi perbedaan-perbedaan yang terdapat antara perorangan atau kelompok dan juga meliputi usaha untuk mempertinggi satuan sikap, tindakan dan proses-proses mental dengan memperhatikan tujuan dan kepentingan bersama (Soekanto, 2001:88).

Sedangkan proses interaksi *oppositionalnya* yang dapat diartikan sebagai upaya perorangan atau kelompok untuk mencapai tujuan tertentu (Madani, 2011:52) dengan cara yang berlawanan dari proses asosiatif yaitu interaksi *disosiatif*, yang terdiri dari:

1. Persaingan (*competition*), Gillin dan Gillin (dalam Soekanto, 2001:99) mengartikan sebagai suatu proses sosial di mana individu atau kelompok-kelompok manusia yang bersaing mencari

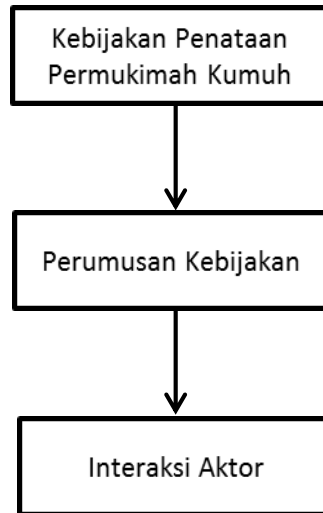
keuntungan tertentu, dengan menampilkan pusat perhatian umum tanpa ada ancaman atau kekerasan.

2. Kontravensi (*contravention*), merupakan bentuk persaingan dan pertentangan atau pertikaian yang ditandai oleh sikap atau perilaku ketidaksukaan yang tersembunyi terhadap perorangan atau kelompok, namun pertikaian yang terjadi cenderung tertutup (Soekanto, 2001:103-104).
3. Pertentangan atau pertikaian (*conflict*), merupakan proses *disosiatif* dengan bentuk ekstrem. Seperti menurut Wiese dan Becker (dalam Soekanto, 2001:107) yaitu proses sosial dimana individu atau kelompok berusaha untuk memenuhi tujuannya dengan jalan menentang pihak lawannya yang disertai dengan ancaman atau bahkan kekerasan.

Dengan demikian, teori tentang interaksi aktor juga mengacu dari teori interaksi sosial yang terbentuk dari proses kebijakan selanjutnya akan digunakan sebagai kacamata untuk menganalisis bagaimana proses interaksi dan bagaimana bentuk inetraksi yang terjadi antar aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan penataan permukiman kumuh di Provinsi DKI Jakarta.

1.6 Operasionalisasi Konsep

1.6.1 Kerangka Pemikiran



1.6.2 Kerangka Konseptual

1.6.2.1 Konsep Utama Penelitian

1. Aktor kebijakan adalah aktor-aktor yang terlibat dalam aktivitas kebijakan, khususnya dalam proses perumusan kebijakan publik.
2. Interaksi antar aktor adalah bentuk perilaku dan peran antar aktor yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan yang saling mempengaruhi untuk mencapai keputusan bersama yang menguntungkan semua aktor.
3. Perumusan kebijakan publik merupakan proses lahirnya sebuah kebijakan dan proses penyusunan kebijakan publik yang pada hakikatnya merupakan proses tentang bagaimana pengembangan pilihan-pilihan atau alternatif-alternatif untuk memecahkan masalah publik.

1.6.2.2 Indikator Fenomena Penelitian

Indikator fenomena penelitian tentang interaksi aktor dalam perumusan kebijakan penataan permukiman di Provinsi DKI Jakarta meliputi:

1. Aktor-aktor yang terlibat dalam lahirnya kebijakan penataan permukiman di Provinsi DKI Jakarta.
2. Dinamika proses lahirnya kebijakan penataan permukiman
3. Keterlibatan dan peran aktor selama proses perumusan kebijakan penataan permukiman.
4. Dinamika interaksi aktor dalam proses perumusan kebijakan penataan permukiman.
5. Bentuk interaksi antar aktor dalam proses perumusan kebijakan penataan permukiman.
6. .Faktor lain yang mempengaruhi jalannya interaksi aktor dalam proses perumusan kebijakan penataan permukiman.

1.7 Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan cara-cara ilmiah yang dilakukan untuk mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu (Sugiyono, 2009:2). Dalam penelitian ini, metode yang akan digunakan yaitu metode penelitian kualitatif. Creswell (2016:4) mendefinisikan penelitian kualitatif sebagai metode yang digunakan untuk memahami lebih dalam makna-makna fenomena yang terjadi dalam kehidupan sosial. Penelitian kualitatif berhubungan dengan penemuan ide, persepsi, atau kepercayaan yang tidak dapat dijelaskan hanya dengan angka-angka (Rahmat, 2009:2).

1.7.1 Desain Penelitian

Penelitian ini menggunakan desain penelitian *case study* (studi kasus). Menurut Yin (dalam Creswell, 2015:135), riset *case study* mencakup studi tentang suatu kasus dalam kehidupan nyata, dalam konteks atau *setting* kontemporer. Penelitian *case study* adalah pendekatan kualitatif yang penelitiannya mengeksplorasi kehidupan-nyata, dalam kasus yang terbatas atau beragam kasus, melalui pengumpulan data yang detail dan mendalam melalui berbagai sumber informasi (pengamatan, wawancara, bahan audiovisual, dokumen dan berbagai laporan) dan melaporkan deskripsi kasus dan tema kasusnya (Creswell, 2015:135-136).

Riset *case study* dimulai dengan mengidentifikasi satu kasus yang spesifik, yang bertujuan untuk mengilustrasikan kasus yang unik, kasus yang memiliki kepentingan yang tidak biasa dan kasus yang perlu dideskripsikan atau diperinci (Creswell, 2015:137). Ciri utama dari *case study* adalah desain ini mengembangkan deskripsi dan pemahaman yang mendalam tentang satu kasus atau berbagai kasus (Creswell, 2015:137).

1.7.2 Situs Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kantor Gubernur DKI Jakarta, Kantor BAPPEDA di Balaikota Provinsi DKI Jakarta, Kantor Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman Provinsi DKI Jakarta, sekretariat UPC dan JRMK, serta beberapa sampel kampung yang ada di Jakarta yaitu Kampung Akuarium, Kampung Tongkol dan Kampung Marlina yang terletak di Jakarta Utara.

1.7.3 Subjek Penelitian

Untuk menentukan subjek dalam penelitian ini sebagai informan dilakukan dengan menggunakan metode *snowball sampling* atau bola salju. *Snowball sampling* adalah menentukan informan dimana informan pertama dapat memberikan petunjuk untuk informan berikutnya yang dapat memberikan informasi lebih mendalam dan begitu untuk selanjutnya. Jadi informan akan menjadi banyak dan sesuai dengan pihak-pihak yang terlibat sebagai aktor dalam kebijakan penataan permukiman kumuh. Menurut Aliston dan Bowles (1998:93), *snowball* dapat dilakukan apabila peneliti tidak memiliki pengetahuan tentang orang-orang yang terlibat dalam topik penelitian dan dapat memberikan informasi yang memenuhi kriteria penelitian.

1.7.3 Jenis Data

Jenis data yang menjadi target dalam penelitian ini adalah berupa pendapat atau keterangan lisan (kata-kata) dan keterangan tertulis untuk menjelaskan apa pengalaman informan terhadap suatu peristiwa atau kasus yang dialami oleh informan. Selain itu, data-data pendukung dari dokumen dan laporan yang mendukung tentang kasus yang diteliti juga menjadi potensi data yang diperlukan dalam penelitian ini.

1.7.4 Sumber Data

1.7.4.1 Data Primer

Data primer, adalah data yang diperoleh secara langsung dari informan. Pengambilan data ini dilakukan dengan teknik wawancara secara

mendalam (*in depth interview*), observasi langsung dan informasi tentang informan terkait (Hasan, 2002:82). Yaitu informan dari pejabat BAPPEDA Provinsi DKI Jakarta, pejabat Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman Provinsi DKI Jakarta sebagai aktor pemerintah, aktivis UPC. Koordinator JRMK yang mana mereka juga tinggal di kampung-kampung yang termasuk lokasi penataan oleh Pemprov DKI Jakarta.

1.7.4.2 Data Sekunder

Data sekunder, adalah data yang diperoleh secara tidak langsung dari objek penelitian, meliputi kajian pustaka, laporan-laporan arsip, rilis berita di media dan data-data penunjang (Hasan, 2002:58). Seperti dokumen Perda tentang RJPMD, Peraturan Gubernur Nomor 90 Tahun 2018, Keputusan Gubernur Nomor 878 Tahun 2018, dan laporan hasil pelaksanaan program penataan permukiman.

1.7.5 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data merupakan langkah yang paling penting dan sangat strategis di dalam penelitian, karena tujuan utama dari penelitian adalah memperoleh data (Sugiyono, 2009:224). Tanpa mengetahui teknik pengumpulan data, peneliti tidak akan memperoleh data sesuai dengan kualitas yang diharapkan. Dalam penelitian ini, penulis akan menggunakan beberapa metode dalam pengumpulan data yaitu sebagai berikut.

1.7.5.1 Wawancara (*Indepth Interview*)

Wawancara merupakan pertemuan dua orang untuk bertukar informasi dan ide melalui tanya jawab (Esterberg dalam Sugiyono, 2009:231). Wawancara merupakan teknik pendahuluan untuk menemukan permasalahan yang sedang diteliti dan mengetahui hal-hal yang lebih mendalam. Oleh karena itu, dalam penelitian ini akan menggunakan teknik wawancara mendalam (*in depth interview*) untuk menggali informasi lebih dalam.

Jenis-jenis wawancara yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah wawancara semi-terstruktur, dimana peneliti dapat mengajukan pertanyaan-pertanyaan dengan bebas dan leluasa. Peneliti tidak terikat dengan pertanyaan yang terstruktur dan akan lebih terbuka dalam menemukan permasalahan, dimana informan yang diwawancarai dapat dimintai pendapat dan ide-idenya (Sugiyono, 2009:223). Teknik ini bertujuan untuk menggali informasi yang lebih dalam mengenai makna pengalaman aktor yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan penataan permukiman.

1.7.5.2 Observasi

Teknik observasi merupakan teknik pengumpulan data dengan melakukan pengamatan dan pemahaman terhadap suatu objek yang sedang diteliti. Marshall (dalam Sugiyono, 2009:226) menyatakan bahwa “*melalui observasi, peneliti belajar tentang perilaku dan makna dari*

perilaku tersebut". Sesuai dengan teknik kunci dalam pendekatan fenomenologi dalam penelitian ini, diam merupakan salah satu bentuk observasi atau pengamatan terhadap kejadian dan pengalaman yang terjadi untuk memaknai pengalaman tersebut.

Teknik observasi yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah observasi partisipatif, dengan bentuk partisipasi aktif dan pasif. Partisipasi aktif berarti peneliti terlibat dan mengikuti kegiatan yang dilakukan oleh informan secara langsung, dan partisipasi pasif berarti peneliti menghadiri tempat dan bentuk kegiatan informan yang diamati tetapi tidak terlibat dalam kegiatan tersebut (Sugiyono, 2009:227).

1.7.5.3 Dokumentasi

Teknik dokumentasi adalah suatu cara yang dilakukan untuk mencari data mengenai hal-hal yang terkait dengan fokus penelitian, yaitu berupa catatan, laporan kegiatan, laporan perencanaan, transkrip, notulen rapat, buku dan sejenisnya.

1.7.6 Analisis dan Interpretasi Data

Analisis kualitatif dalam pendekatan fenomenologi adalah berbeda dengan pendekatan positivistik yang dianggap terlalu kaku dan taat pada prosedur-prosedur yang membatasi. Analisis fenomenologi lebih tepat digunakan untuk mengurai persoalan manusia yang cenderung berubah-ubah. Analisis kualitatif umumnya tidak mencari data dalam arti frekuensi, namun digunakan untuk menganalisis data yang tampak di permukaan.

Dengan demikian, analisis kualitatif digunakan untuk memahami makna dari sebuah fakta bukan untuk menjelaskan fakta tersebut (Bungin, 2006:53-54).

Data yang telah dikumpulkan selanjutnya dianalisis dengan teknik analisis data model Miles dan Huberman (dalam Sugiyono 2009:246) yaitu analisis yang dilakukan sejak pengumpulan data berlangsung di lapangan sampai akhir penelitian, dengan langkah-langkah sebagai berikut:

1. *Data reduction* (Reduksi data)

Reduksi data merupakan tahapan merangkum, memilah, menyaring dan menyederhanakan data-data yang telah diperoleh di lapangan secara kompleks untuk memudahkan peneliti melakukan kategorisasi data (*coding*) sesuai dengan bagian-bagian yang memiliki kesamaan (Moloeng: 2011:288). Proses reduksi data dilakukan dengan memilih pada hal-hal pokok dan penting, yang akan mempermudah peneliti masuk ke tahap analisis data selanjutnya.

2. *Data display* (Penyajian data)

Setelah mereduksi data, proses selanjutnya adalah menyajikan atau menampilkan data. Dalam penelitian ini, data akan disajikan dalam bentuk narasi deskriptif dan grafik (Sugiyono, 2009:249). Dimana dalam penelitian ini, penyajian data secara narasi deskriptif dirasa kurang mampu memadai penyajian data untuk memahami pendapat dan ide-ide dari masyarakat, namun juga dibutuhkan bentuk grafik karena penelitian ini juga berusaha untuk memahami dan menganalisis

interaksi aktor dalam perumusan kebijakan penataan permukiman kumuh.

3. *Conclusion/verification* (Penarikan kesimpulan dan verifikasi)

Dalam tahap ini, peneliti akan melakukan penarikan kesimpulan dan pencocokkan dengan data-data yang telah diperoleh dari setiap pemaknaan fenomena yang terjadi di lapangan. Dalam hal menarik kesimpulan, peneliti akan mendeskripsikan jawaban terhadap rumusan masalah dari hasil-hasil yang telah ditemukan selama proses penelitian berlangsung.

1.7.7 Kualitas Data

Untuk memperoleh data yang berkualitas, harus diperlukan suatu tindakan proses validitas atau uji keabsahan data. Dalam penelitian kualitatif (Sugiyono, 2009:268-269), temuan atau data dinyatakan valid apabila data yang diperoleh tidak ada perbedaan dengan yang dilaporkan oleh peneliti dengan apa yang sebenarnya terjadi pada objek yang diteliti. Namun kebenaran dalam penelitian kualitatif tidak bersifat tunggal, namun majemuk atau ganda, dinamis dan selalu berubah, tergantung pada konstruksi manusia sehingga tidak ada yang konsisten dan berulang seperti semula.

Teknik validitas data yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah dengan dua cara yaitu :

1. Perpanjangan Pengamatan

Dalam tahap ini, peneliti melakukan perpanjangan pengamatan dilakukan apabila diperlukan untuk menguji kredibilitas data. Karena

dalam penelitian *case study* ini, sangat diperlukan pemahaman terhadap kasus yang diteliti dalam proses penyusunan kebijakan penataan permukiman kumuh di Jakarta. Melalui tahap ini, peneliti akan memperoleh kedalaman untuk dapat melakukan penggalian secara mendalam sampai pada tingkat makna yang pada data yang tidak tampak (Sugiyono, 2009:271), yang kemudian mempermudah peneliti memperoleh data yang berkualitas sesuai dengan kaidah *case study*.

2. Triangulasi

Triangulasi yang akan digunakan dalam penelitian ini sebagai teknik uji kredibilitas data yaitu dengan pengecekan data dari berbagai sumber dan berbagai cara (Sugiyono, 2009:273).

- a) Triangulasi sumber, yaitu untuk menguji kredibilitas data dengan cara memeriksa data yang diperoleh dari beberapa sumber. Sumber dalam penelitian ini yaitu antara lain masyarakat yang tinggal di kampung kumuh, *NGO/LSM* yang terlibat, Gubernur Provinsi DKI Jakarta Anies Baswedan dan SKPD terkait sebagai aktor yang terlibat dalam kebijakan penataan permukiman kumuh.
- b) Triangulasi cara (teknik), yaitu untuk menguji kredibilitas data dengan mengecek dari sumber yang sama namun dengan teknik yang berbeda, yaitu dengan wawancara, observasi dan dokumentasi.

Triangulasi yang dilakukan bukan bertujuan untuk mencari kebenaran data, namun bertujuan untuk mengeksplorasi kedalaman pemahaman terhadap kasus yang sedang diteliti untuk mendukung deskrip dan pemahaman yang mendalam sesuai dengan desain *case study*.

1.8. Sistematika Penulisan

Dalam rencana penelitian penelitian ini, hasil temuan akan dituliskan dalam bentuk skripsi yang bersistematika bab sebagai berikut.

BAB I: PENDAHULUAN

Bab I sebagai bab pendahuluan yang menjelaskan latar belakang, rumusan masalah dan seluruh rencana penelitian yang akan dilakukan mengenai interaksi aktor dalam perumusan kebijakan penataan permukiman kumuh di Provinsi DKI Jakarta.

BAB II: GAMBARAN PENATAAN PERMUKIMAN DI PROVINSI JAKARTA

Bab II merupakan bab yang memuat Gambaran Umum, yaitu gambaran umum topik penelitian dengan sub bab.

- 2.1. Kilas Balik Kebijakan Permukiman oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta
- 2.2. Kondisi Permukiman di Provinsi DKI Jakarta
- 2.3. Kilas Balik Kasus Penggusuran Paksa di Provinsi DKI Jakarta

BAB III: PROSES PERUMUSAN KEBIJAKAN PENATAAN PERMUKIMAN DI PROVINSI DKI JAKARTA

Bab III merupakan bab pendukung dari pembahasan awal temuan penelitian. Dalam bab ini akan menjelaskan tentang bagaimana proses perumusan kebijakan publik dari awal dimulai sampai akhirnya menghasilkan suatu kebijakan penataan permukiman dan identifikasi aktor yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan.

BAB IV: INTERAKSI AKTOR DALAM PROSES PERUMUSAN KEBIJAKAN PENATAAN PERMUKIMAN KUMUH DI PROVINSI DKI JAKARTA

Bab IV merupakan inti dari pembahasan masalah penelitian yaitu temuan hasil kerja lapangan, yang mana dalam rencana sistematika penulisan ini terdiri dari dua sub bab. Sub bab tersebut terdiri dari:

- 3.1. Identifikasi Aktor dalam Proses Perumusan Kebijakan Permukiman
- 3.2. Dinamika Interaksi Aktor dalam Proses Perumusan Kebijakan Permukiman

BAB V: PENUTUP

Bab V merupakan bab penutup yang terdiri dari jawaban dan kesimpulan hasil temuan di lapangan, serta limitasi yang penulis alami dalam proses penelitian di lapangan.

- 4.1. Kesimpulan
- 4.2. Limitasi Penelitian