

**ANALISIS PERAN AKTOR DALAM IMPLEMENTASI PROGRAM  
KOTAKU (KOTA TANPA KUMUH) DI KELURAHAN BANDARHARJO  
SEMARANG UTARA, KOTA SEMARANG**

Joanne Endamia Ameita Purba, Aufarul Marom  
Departemen Administrasi Publik  
**Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro**  
Jl. Prof H. Soedarto, S.H Tembalang Semarang Kotak Pos 1269  
Telepon (024) 7465407 Faksimile (024) 7465405  
Laman: <http://fisip.undip.ac.id> email: [fisip@undip.ac.id](mailto: fisip@undip.ac.id)

Abstraksi

Permukiman kumuh merupakan masalah yang cukup serius bagi Negara berkembang. Pemerintah Indonesia sudah melakukan banyak program untuk mengatasi masalah permukiman kumuh salah satunya melalui Program KOTAKU (Kota Tanpa Kumuh) yang diatur dalam SE Menteri PUPR Nomor 40 Tahun 2016 tentang Pedoman Umum Program KOTAKU. Program KOTAKU membangun kolaborasi aktor kebijakan dari pemerintah dan non-pemerintah. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui peran para aktor kebijakan yang terlibat dalam implementasi program KOTAKU dan hambatan yang dihadapi para aktor dalam implementasi program KOTAKU di Kelurahan Bandarharjo. Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yaitu deskriptif kualitatif melalui teknik wawancara, observasi, dan dokumentasi sehingga hasil yang ditemukan dapat dianalisis sebagai kesimpulan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa aktor kebijakan yang terlibat dalam pelaksanaan program KOTAKU di Kelurahan Bandarharjo menjalankan peran sesuai kedudukannya antara lain Bappeda Sebagai Leading Program KOTAKU di tingkat Kota, Korkot KOTAKU sebagai konsultan dan fasilitator, Kelurahan Bandarharjo sebagai pendamping pelaksanaan konstruksi di lapangan, BKM sebagai pelaksana konstruksi, serta masyarakat sebagai penerima manfaat. Namun dalam proses pelaksanaan terdapat hambatan seperti kesalahpahaman dengan masyarakat, mewabahnya covid-19 dan terjadinya mutasi pelaksana di tingkat Kota. Selanjutnya berdasarkan hasil tersebut dilakukan analisis bahwa para aktor menjalankan peran nya dengan baik sehingga pelaksanaan program KOTAKU di Kelurahan Bandarharjo sudah di tahap keberlanjutan. Direkomendasikan semua pihak yang terlibat meningkatkan kontribusi dalam menangani masalah permukiman kumuh sehingga kolaborasi para aktor mampu mewujudkan kesejahteraan masyarakat atas kepemilikan rumah yang layak huni.

**Keywords:** actor roles, sustainability stage, KOTAKU policy

## Abstrack

Slum settlements are a serious problem for developing countries. The Indonesian government has carried out many programs to overcome this problem, one of which is the KOTAKU (Cities Without Slums) Program, regulated in SE Minister of PUPR Number 40 of 2016 about general guide the KOTAKU Program. The KOTAKU Program builds collaboration between government and non-government. The purpose of this research is to know the roles of the actors involved in the implementation of the KOTAKU Program and the they faced when implementing program in Kelurahan Bandarharjo. This is a descriptive qualitative research, using interviews, observations, and documentations, analyzing the resulting findings to make conclusions. The research found that the actors involved in KOTAKU Program implementation in Kelurahan Bandarharjo play their roles in accordance to their position, including Bapedda as the KOTAKU Program Lead at the city level, Korkot KOTAKU as the consultant and facilitator, Kelurahan Bandarharjo as companion of implementation, BKM as construction implementer, as well as the commmunity as beneficiaries. The implementation has a problem, such as: misunderstandings with the community, Covid-19 outbreak, and executive transfers at the city level. The findings are analyzed and shows that the actors performed their roles well, resulting in the program reaching its sustainability stage. This research recommends all actors involved to increase their contribution in dealing with slum settlements problem, so that actors collaboration can realize public welfare of livable home.

**Keywords: actor roles, sustainability stage, KOTAKU policy**

## A. PENDAHULUAN

Kebijakan Publik ialah program yang dikeluarkan oleh pemerintah untuk membantu terciptanya kesejahteraan masyarakat umum. Kebijakan publik diarahkan untuk mewujudkan kebutuhan dan penyelenggaraan urusan-urusan publik dalam bentuk UU, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah, dll. Selain itu kebijakan biasanya dibuat untuk menyelesaikan permasalahan publik yang mengganggu kesejahteraan masyarakat dengan wujud tindakan yang didalamnya terdapat unsur keputusan dengan berbagai alternatif.

Salah satu bentuk terciptanya kesejahteraan masyarakat ialah kepemilikan rumah yang layak huni. Namun, pada faktanya hal tersebut belum terwujud di Indonesia. Kementerian Pekerjaan Umum Perumahan Rakyat (PUPR) menyebutkan jumlah rumah tak layak huni di Indonesia saat ini mencapai 43 juta unit yang tersebar di 514 Kabupaten/Kota di seluruh Indonesia. Dilihat dari banyaknya rumah tak layak huni di Indonesia, pemerintah tentunya perlu memberikan perhatian terkait dengan pemenuhan kebutuhan tempat tinggal yang layak.

Permukiman kumuh dapat ditemui di berbagai kota besar maupun di kota kecil dan dalam penelitian ini permukiman kumuh yang akan dibahas ialah Permukiman Kumuh di Kota Semarang. Permukiman kumuh dapat dikategorikan sebagai masalah yang cukup serius bagi negara berkembang karena permukiman kumuh bisa mengakibatkan kemiskinan terus berlanjut dan dalam mengatasi persoalan ini bukanlah hal yang mudah.

Kota Semarang adalah salah satu bentuk kota yang mayoritas penduduknya sudah tinggal di permukiman layak huni, tetapi di beberapa daerah Kota Semarang masih terdapat permukiman yang tak layak huni atau kumuh. Seperti yang dituliskan dalam [suaramerdeka.com](http://suaramerdeka.com) - Wali Kota Semarang Hendrar Prihadi sedih. Pasalnya, Kota Semarang yang merupakan Kota Metropolitan memiliki kondisi rumah warga yang tak layak huni dimana jumlahnya tergolong masih cukup banyak. Berdasarkan data wilayah, RTLH sudah membangun 10.941 rumah. Selanjutnya, Wali Kota berencana merehabilitasi sebanyak 4.295 RTLH untuk tahun 2018-2019. "Saya prihatin dengan tingginya angka RTLH di ibu kota Jateng ini. Dimana

sebagai Kota Metropolitan, Semarang masih ada lebih dari 10 ribu rumah yang kondisinya tidak layak huni," tutur Hendi. Komitmen tersebut disampaikan dalam kegiatan "Launching Program Rehab Rumah Tidak Layak Huni" di Balai Kelurahan Kemijen, Semarang Timur, Jumat (27/4/2019).

Keberadaan Permukiman Kumuh menjadi perhatian Pemerintah Kota Semarang dimana Pemerintah Kota Semarang menetapkan lokasi prioritas penanganan kumuh Kota Semarang berdasarkan Surat Keputusan Walikota Semarang No 050/801/2014 tentang penetapan lokasi lingkungan perumahan dan permukiman kumuh di Kota Semarang. Adapun lokasi prioritas penanganan kumuh Kota Semarang tersebar di 62 Kelurahan dari 15 Kecamatan dengan menetapkan Kota Semarang memiliki total luasan wilayah kumuh yaitu 415,83 Ha atau 1,11%. Kemudian tahun 2017 turun menjadi 216,12 Ha, hingga pada tahun 2019 sekurangnya 112,49 Ha masih tergolong kumuh. Penurunan kawasan permukiman kumuh tersebut tidak lepas dari peran pemerintah dalam menangani permasalahan permukiman kumuh dimana salah satu cara yang dilakukan pemerintah adalah

merehabilitasi rumah masyarakat yang tak layak huni.

Berdasarkan Surat Keputusan Walikota Semarang No 050/801/2014, wilayah Permukiman Kumuh Kota Semarang tersebar di 15 Kecamatan salah satunya Kecamatan Semarang Utara. Kecamatan Semarang Utara menjadi Kecamatan dengan luas wilayah kumuh terbesar yaitu 147,4 Ha yang tersebar di beberapa Kelurahan seperti Tanjungmas, Bandarharjo, Kuningan, Dadapsari, dan Panggungkidul. Salah satu daerah permukiman kumuh di Kecamatan Semarang Utara adalah Kelurahan Bandarharjo.

Kelurahan Bandarharjo merupakan kawasan di pesisir pantai Semarang dimana luas kawasan permukiman kumuh nya adalah 33,44 Ha dan dibatasi langsung oleh 2 sungai yaitu sebelah barat Kali Semarang dan sebelah selatan Kalibiru. Daerah Bandarharjo ini berada di daerah Terminal Peti Kemas yang merupakan kompleks Pelabuhan Tanjung Mas yang ada di Kota Semarang. Jumlah penduduk di Kelurahan Bandarharjo sebanyak 20.233 jiwa dan 4.429 KK termasuk 2.674 KK Miskin dengan mayoritas bekerja pada industri Pengasapan Ikan sehingga dijuluki sebagai Sentra Pengasapan Ikan di

Kota Semarang. Tidak hanya itu masyarakat Bandarharjo juga sebagian bekerja sebagai nelayan, pengrajin, dan buruh di bidang perdagangan. Kondisi sungai yang tidak mengalir menimbulkan bau disekitar permukiman Bandarharjo. Kondisi permukiman juga dinilai sudah tidak nyaman lagi untuk dijadikan tempat tinggal karena masih ada bangunan yang memiliki luas dibawah standart. Sebagian besar wilayahnya juga termasuk pada kawasan rob yang berakibat pada kondisi rumah kurang baik sehingga banyak ditemukan rumah yang rendah dan tidak layak huni.

Pemerintah sudah melakukan banyak program untuk mewujudkan kepemilikan rumah layak huni. Salah satunya melalui Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2015-2019 yang mengamanatkan pembangunan dan pengembangan kawasan perkotaan melalui penanganan kualitas lingkungan permukiman yaitu peningkatan kualitas permukiman kumuh, pencegahan tumbuh kembangnya permukiman kumuh baru, dan penghidupan yang berkelanjutan. Strategi Kebijakan yang dirancang dalam RPJMN ini diimplementasikan

melalui program KOTAKU (KOTA TANPA KUMUH).

Program KOTAKU (Kota Tanpa Kumuh) merupakan upaya peningkatan akses terhadap infrastruktur dan pelayanan dasar di permukiman kumuh perkotaan untuk mendukung terwujudnya permukiman yang layak huni, produktif, dan berkelanjutan. Tidak hanya dibuat untuk menangani masalah permukiman kumuh namun juga mencegah adanya permukiman kumuh baru di berbagai wilayah Indonesia. Program ini juga dibuat guna mempercepat penanganan permukiman kumuh di Indonesia dan mendukung adanya gerakan 100 persen akses universal air minum, 0 persen permukiman kumuh, dan 100 persen akses sanitasi layak.

Program KOTAKU membangun platform kolaborasi dengan melibatkan Pemerintah Pusat, PMU, Pemerintah Daerah, SATKER Daerah (Tim Korkot Kota Semarang), Swasta, masyarakat, dll. Pendanaannya juga berkolaborasi dengan Lembaga Donor seperti World Bank Group, berkolaborasi dengan dana Hibah, Bank, CSR, dll.

Adapun Rencana Implementasi Program KOTAKU antara lain :

1. Peningkatan kualitas permukiman
2. Pengelolaan

3. Pencegahan timbulnya permukiman kumuh baru.

Pelaksanaan Program KOTAKU di Kota Semarang mendapatkan dana dari APBD sebesar 2,6 Miliar dan juga Kolaborasi dengan Bank Dunia sebesar 500jt. Pelaksanaan Program KOTAKU pada umumnya dilakukan dengan 4 Tahap, yaitu:

1. Tahap Persiapan
2. Tahap Perencanaan
3. Tahap Pelaksanaan
4. Tahap Keberlanjutan

Mekanisme dari pelaksanaan program melalui Surat Edaran Direktorat Jenderal Cipta Karya No. 40 Tahun 2016 menempatkan Pemerintah Daerah/Kota sebagai nahkoda atau aktor utama dalam pengentasan permukiman kumuh di wilayah masing-masing. Hal ini menunjukkan bahwa posisi kebijakan KOTAKU adalah Desentralisasi yang artinya daerah memiliki kewenangan dalam mengurus wilayahnya termasuk pelaksanaan program KOTAKU.

Sejauh ini, Platform Kolaborasi antar aktor kebijakan KOTAKU di Kota Semarang bisa dikatakan baik, dimana pada tahun 2018, Program KOTAKU Kota Semarang mampu menurunkan luasan kumuh sebesar 112,45 Ha dengan mendapatkan penghargaan sebagai SATKER

Terbaik tahun 2018. Pada tahun 2019 pelaksanaan program KOTAKU tidak mencapai target pelaksanaan karena masih terdapat 112,49 Ha wilayah kumuh. Target pelaksanaan tidak tercapai karena di tiap daerah mengalami permasalahan yang berbeda beda salah satunya di Kelurahan Bandarharjo. Pelaksanaan program KOTAKU di Kelurahan Bandarharjo mengalami hambatan seperti kesalahpahaman dengan masyarakat pada saat sosialisasi. Kesalahpahaman tersebut berupa pembongkaran halaman rumah untuk mengetahui sistem drainase seperti apa yang sesuai dengan kondisi tanah di lingkungan rumah. Ketidakmampuan masyarakat dalam memahami fungsi utama dari konstruksi drainase menimbulkan ketidakpercayaan masyarakat pada pemerintah dan menyebabkan antusias dalam mengambil peran tidak ada. Pemerintah merencanakan pembentukan kembali kelompok kerja tahun 2020-2022 untuk meningkatkan kinerja pelaksanaan program KOTAKU. Praktik kolaborasi antar aktor yang terlibat dalam pelaksanaan program KOTAKU juga masih menjadi salah satu penghambat tercapainya implementasi program dimana pemerintah mendominasi

setiap proses pelaksanaan program KOTAKU sehingga penulis tertarik melakukan penelitian yang berjudul **“Analisis Peran Aktor dalam Implementasi Program KOTAKU (Kota Tanpa Kumuh) di Kelurahan Bandarharjo Kecamatan Semarang Utara, Kota Semarang”**

## **B. KAJIAN TEORI**

### **Administrasi Publik**

Menurut Dr. H. Amin Ibrahim (2007:17) pengertian administrasi publik adalah seluruh upaya penyelenggaraan pemerintah yang meliputi kegiatan manajemen pemerintah dari perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan terhadap pembangunan dengan sebuah mekanisme kerja serta dukungan sumber daya manusia. Selain itu menurut John M. Pfiffner, Administrasi Publik adalah upaya pelaksanaan kebijakan negara, dimana pelaksanaan kebijakan tersebut sudah ditetapkan oleh badan perwakilan politik yang mewakili masyarakat.

### **Kebijakan Publik**

Menurut Sugiyanto dalam buku kebijakan publik dapat dirumuskan pengertian kebijakan publik sebagai seperangkat putusan yang telah ditetapkan untuk dilaksanakan atau

tidak dilaksanakan oleh pemerintah dalam rangka meningkatkan kondisi kehidupan masyarakat atau tujuan tertentu demi kepentingan masyarakat. Adapun tahapan dari kebijakan publik antara lain perumusan masalah atau penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan penilaian kebijakan atau evaluasi kebijakan.

### **Konsep Peran Aktor Kebijakan**

Peran aktor kebijakan sangat menentukan keberhasilan dalam perumusan kebijakan, implementasi kebijakan dan di dalam mempertimbangkan kensekuensi kebijakan yang telah dibuat. Peran dianggap sebagai bentuk tanggungjawab yang berasal dari kalangan pemerintah maupun masyarakat dan juga diidentifikasi berasal dari kalangan birokrasi, legislatif, lembaga peradilan, kelompok-kelompok penekan, dan organisasi-organisasi komunitas (Anderson, 1979; Lester dan Stewart, 2000). Teori Considine (2005:8) menemukan beberapa petunjuk dalam menganalisis aktor yaitu dengan melakukan:

- Pemetaan profesi

- Diskursus atau cara pandang aktor kebijakan
- Institusi
- Sistem kebijakan

### **Model-Model Implementasi**

- **Menurut Van Meter & Van Horn**

Kinerja kebijakan dipengaruhi oleh beberapa variabel yang saling berkaitan, variabel-variabel tersebut antara lain :

- a. Ukuran dan Tujuan Kebijakan
- b. Sumber daya Kebijakan
- c. Komunikasi dan aktivitas pelaksanaan antar organisasi
- d. Karakteristik Badan – badan Pelaksana
- e. Kondisi Ekonomi, Sosial, Politik
- f. Sikap para pelaksana

- **Edward III**

Menurut Edward III, terdapat 4 faktor yang mempengaruhi keberhasilan dan kegagalan implementasi kebijakan, yaitu :

- a. Komunikasi
- b. Sumber Daya,
- c. Disposisi
- d. Struktur Birokrasi

### **Konsep Program**

Program merupakan salah satu bentuk penerapan atau implementasi

dari sebuah kebijakan, dimana program bisa dikatakan sebagai wujud dari sebuah kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah. Menurut Jones dalam Arif Rohman (2009:101-102) menyebutkan program merupakan salah satu komponen dalam suatu kebijakan.

### **Permukiman Kumuh**

Permukiman kumuh menurut UU No.4 pasal 22 tahun 1992 adalah permukiman yang tidak layak huni antara lain karena berada pada lahan yang tidak sesuai dengan peruntukkan atau tata ruang, kepadatan bangunan yang sangat tinggi dalam luasan yang sangat terbatas, rawan penyakit sosial dan penyakit lingkungan, kualitas umum bangunan rendah, tidak terlayani prasarana lingkungan yang memadai, membahayakan keberlangsungan dan penghuninya.

### **Penanganan Kawasan Permukiman Kumuh**

Peraturan Menteri PUPR (Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat) No. 02/PRT/M/2016 tentang Peningkatan Kualitas Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh menjadi pedoman bagi Pemerintah pusat, Pemerintah daerah, dan setiap orang dalam penyelenggaraan penanganan kawasan kumuh menjadi



perumahan atau permukiman kumuh yang kualitasnya lebih baik.

Indikator dari penanganan kawasan permukiman Kumuh antara lain bangunan gedung, jalan lingkungan, penyediaan air minum, drainase lingkungan dan pengelolaan air limbah.

### **C. METODE PENELITIAN**

Jenis Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yaitu jenis penelitian deskriptif kualitatif. Pemilihan informan dalam penelitian ini menggunakan metode *Purposive sampling*. Penelitian dilakukan di Bappeda Kota Semarang, Korkot Kotaku Semarang, Kelurahan Bandarharjo, dan BKM Kelurahan Semarang dengan subjek penelitian antara lain: (1)Kepala Sub Bidang Perencanaan Prasarana dan Sarana Perumahan dan Permukiman Bappeda Kota Semarang (2)Kepala Koordinator Kota KOTAKU Kota Semarang (3)Kepala Kelurahan Bandarharjo (4)Unit Pengelola Kegiatan Sosial (UPS) BKM Kelurahan Bandarharjo (5)Masyarakat di sekitar Bandarharjo. Sumber data primer diperoleh dari hasil wawancara, observasi lapangan dan dokumentasi sedangkan untuk data sekunder berasal dari situs web atau internet dan jurnal terdahulu. Teknik

pengumpulan data melalui wawancara, observasi dan studi pustaka serta dokumentasi. Teknik analisis data yang digunakan ialah teknis analisis interaktif melalui pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan/verifikasi. Kualitas data dilihat dengan menggunakan triangulasi teknik berupa wawancara mendalam, observasi partisipatif, dan dokumentasi. Pengumpulan data melalui triangulasi mengumpulkan data sekaligus menguji kredibilitas atau kualitas data lapangan.

### **D. PEMBAHASAN**

1. Analisis Peran Aktor dalam Implementasi Program KOTAKU (Kota Tanpa Kumuh) di Kelurahan Bandarharjo Kecamatan Semarang Utara, Kota Semarang

Untuk menganalisis peran aktor yang terlibat dalam implementasi program KOTAKU di Kelurahan Bandarharjo, terdapat 3 fenomena yang dapat dilihat dengan menggunakan Teori Considine sebagai teori pendukungnya antara lain:

#### **1.1 Pemetaan Profesi**

Setiap aktor yang terlibat dalam implementasi program memiliki peran dan kedudukannya masing-masing

sesuai dengan tupoksinya. Pelaksanaan di Kelurahan Bandarharjo sendiri tidak lepas dari peran aktor kebijakan yang membantu terciptanya tujuan dari program yaitu mengatasi kumuh dimana pengentasannya berorientasi pada pembangunan infrastruktur tetapi manfaatnya tetap berpengaruh pada ekonomi dan sosial masyarakat sekitar. Besarnya keterlibatan aktor kebijakan dalam pengentasan permukiman kumuh berbeda-beda dalam suatu kebijakan dimana para aktor kebijakan menjalankan tugas dan fungsinya sesuai kedudukan masing-masing yang telah ditetapkan melalui SK Walikota.

Berdasarkan hasil wawancara dengan para aktor kebijakan yang terlibat dalam implementasi program KOTAKU di Kelurahan Bandarharjo, adanya kedudukan setiap aktor kebijakan memperlihatkan bahwa apa yang dilakukan oleh para aktor kebijakan sesuai dengan posisinya dan sejauh ini para aktor kebijakan menjalankan kewenangannya dengan baik. Aktor kebijakan tersebut antara lain Bappeda Kota Semarang, Korkot KOTAKU, Kelurahan Bandarharjo, BKM, dan masyarakat. Adapun pemetaan profesi para aktor program KOTAKU di Kelurahan Bandarharjo antara lain:

**Tabel 1.1**  
**Pemetaan Profesi Program**  
**KOTAKU di Bandarharjo**

NO	AKTOR KEBIJAKAN	PROFESI DALAM IMPLEMENTASI PROGRAM
1	Bappeda Kota Semarang	Leading Program KOTAKU di Kota Semarang dan diamanahkan sebagai Ketua POKJA PKP (Kelompok Kerja Perumahan dan Kawasan Permukiman)
2	Kordinator Kota KOTAKU Kota Semarang	Konsultan dan Fasilitator ke tiap kelurahan salah satunya Kelurahan Bandarharjo
3	Kelurahan Bandarharjo	Mendampingi BKM dalam pelaksanaan konstruksi program KOTAKU di Kelurahan Bandarharjo
4	BKM	Pelaksana konstruksi di Kelurahan Bandarharjo
5	Masyarakat	Bagian dari KSM yang berpartisipasi langsung dalam menjalankan program KOTAKU di Kelurahan Bandarharjo

### 1.2 Diskursus/Cara Pandang

Para aktor kebijakan dalam pelaksanaan program KOTAKU di Kelurahan Bandarharjo mempunyai karakteristik yang menunjukkan kekuatannya dalam mempengaruhi proses pelaksanaan program. Salah satu contoh ialah apabila para aktor kebijakan memiliki kompetensi atau pengetahuan tentang peran pentingnya dalam implementasi kebijakan.

Karakteristik tidak terlepas dari sikap para aktor kebijakan. Apalagi dalam memanfaatkan kewenangannya, peran para aktor sangat berpengaruh selama proses pelaksanaan program.

Pada umumnya para aktor yang berkedudukan lebih tinggi biasanya menekankan pada nilai-nilai efisiensi, efektivitas dan menekankan nilai loyalitas kepada bawahannya yang terlibat dalam pelaksanaan suatu program agar mempermudah keberhasilan program. Apalagi kebijakan publik berorientasi pada persoalan publik sehingga setiap aktor yang terlibat perlu menunjukkan kekuatannya untuk menyelesaikan persoalan tersebut.

Diskursus/cara berfikir yang ditunjukkan para aktor kebijakan dalam menjalankan perannya sebagai pelaksana program KOTAKU di Kelurahan Bandarharjo antara lain:

- a) Komitmen: komitmen yang mereka tanamkan sejak awal pelaksanaan program menunjukkan bahwa mereka bertekad untuk mengatasi permukiman kumuh di Kota Semarang
- b) Saling terbuka: Keterbukaan satu sama lain menunjukkan bahwa masing-masing aktor menghargai cara berfikir/pendapat satu sama

lain sehingga memudahkan mereka dalam berkolaborasi

- c) Bertanggung jawab: Tanggung jawab untuk mengatasi permukiman kumuh tidaklah mudah. Para aktor kebijakan harus menggunakan hak dan wewenangnya dengan baik
- d) Berkolaborasi dengan baik: Para aktor kebijakan saling membantu dalam pelaksanaan program walaupun pemerintah mendominasi dalam setiap proses pelaksanaan
- e) Berpartisipasi secara antusias: Masyarakat membantu pelaksanaan program sehingga implementasi program berjalan baik sejauh ini

### 1.3 Institusi

Implementasi program KOTAKU tidak terlepas dari aktivitas/ interaksi para aktor dalam berkolaborasi baik itu antar pemerintah, kolaborasi dengan swasta maupun kolaborasi dengan penerima program yakni masyarakat. Aktivitas tersebut terjadi karena adanya rasa tanggungjawab para aktor kebijakan terhadap keberjalanan program di wilayah masing-masing.

Program dengan platform kolaborasi menciptakan aktivitas antar aktor kebijakan dalam proses pelaksanaannya. Kolaborasi tersebut meliputi partisipasi dan sikap saling

terbuka satu sama lain. Kolaborasi dalam pelaksanaan program memperlihatkan keterlibatan pihak pemerintah, masyarakat maupun swasta. Para aktor ini ikut andil dari awal perencanaan sampai tahap keberlanjutan. Aktivitas yang dilakukan tidak lepas dari peran masing-masing aktor kebijakan.

Berdasarkan wawancara dan observasi langsung di lapangan peneliti melihat adanya kepercayaan antara masyarakat Bandarharjo dengan BKM untuk menuntaskan kekumuhan di Kelurahan Bandarharjo sehingga terciptalah hubungan yang baik dalam setiap aktivitas yang mereka lakukan. Salah satunya ketika BKM membuat pertemuan terkait sosialisasi program tingkat komunitas “kawasan lingkungan kumuh”, masyarakat Bandarharjo turut serta mengikuti kegiatan tersebut dengan baik. Kegiatan ini memperlihatkan bahwa memang para aktor kebijakan di Kelurahan Bandarharjo saling berkolaborasi dan bersinergi untuk menciptakan kawasan Bandarharjo yang lebih baik. Bahkan sekarang pelaksanaan program KOTAKU sudah sampai pada tahap keberlanjutan yaitu upgrading ke program RTLH dan Kampung Tematik. Adanya program ini nantinya menciptakan kembali

aktivitas para aktor dalam meningkatkan kualitas hidup masyarakat Bandarharjo.

Aktivitas para aktor yang berjalan dengan baik menghasilkan penghargaan bagi Kota Semarang sebagai satker terbaik dalam penanganan kumuh melalui program KOTAKU pada tahun 2018.

Adapun aktivitas yang terjadi antar pemerintah, pemerintah dengan swasta, pemerintah dengan masyarakat antara lain:

- Adanya aktivitas perintah dan koordinasi mulai dari kegiatan sosialisasi sampai pada pelaksanaan konstruksi
- Aktivitas antara pemerintah dengan swasta (CSR) dalam bentuk pendanaan dan prasarana di Kelurahan Bandarharjo
- Aktivitas pelaksanaan konstruksi antara pemerintah dengan masyarakat
- Aktivitas keberlanjutan yang dilakukan para aktor kebijakan yaitu merencanakan program selanjutnya seperti RTLH dan Kampung Tematik di Kelurahan Bandarharjo
- Masyarakat Bandarharjo sebagai penerima program KOTAKU

## 2. Faktor Penghambat dalam Implementasi Program KOTAKU

### 2.1 Komunikasi

Komunikasi mempengaruhi proses implementasi karena mampu menghasilkan kebijakan yang berguna bagi masyarakat. Adanya penyampaian yang baik antar aktor kebijakan dengan masyarakat akan menciptakan tujuan yang diharapkan bersama. Komunikasi merupakan kunci utama dalam penilaian para aktor kebijakan mampu mengimplementasikan program KOTAKU dengan baik atau tidak.

Kegiatan sosialisasi yang dilakukan di Kelurahan Bandarharjo dimulai dengan pengerjaan proposal, pembuatan peta wilayah pelaksanaan, dan presentasi gambaran pelaksanaan dalam bentuk pelatihan-pelatihan dan penguatan terhadap pelaku pelaksana program seperti pelatihan tukang kluster kecamatan Semarang utara dan sosialisasi program tingkat komunitas “kawasan lingkungan kumuh”.

Terkait dengan sosialisasi terdapat hambatan yang dihadapi para aktor kebijakan pada tahap persiapan pelaksanaan. Sosialisasi yang dilakukan BKM tidak langsung diterima dan dimengerti oleh masyarakat Bandarharjo karena

banyak masyarakat yang masih bingung terkait alur dari pelaksanaan program KOTAKU sehingga pada tahap sosialisasi BKM menerima banyak pertanyaan dari masyarakat.

Selain itu di awal pelaksanaan terjadi kesalahpahaman BKM dengan masyarakat sehingga tim lapangan tidak diperbolehkan membongkar halaman rumah sementara. Akhirnya BKM menjelaskan kembali secara pelan-pelan kepada pemilik rumah bahwa program ini akan menguntungkan masyarakat nantinya. Komunikasi yang dilakukan para aktor kebijakan di Kelurahan Bandarharjo pada akhirnya menemukan titik terang yaitu penerimaan kebijakan di wilayah mereka.

### 2.2 Pemberdayaan sumber daya yang belum optimal

Ketersediaan sumber daya yang memadai menjadi aspek krusial yang sangat mempengaruhi proses keberlangsungan program. Apalagi dalam hal pemanfaatan sumber daya kebijakan, masing-masing aktor kebijakan harus mampu mengelola sumber daya dengan baik. Tanpa kemampuan mengelola sumber daya, kebijakan akan sulit tercapai bahkan mengalami kegagalan.

Sumber daya kebijakan pada umumnya ialah sumber daya manusia & sumber daya non manusia seperti sumber pendanaan dan juga prasarana. Apabila suatu kebijakan tidak memiliki sumber daya maka kebijakan bisa mengalami kegagalan. Sumber daya program KOTAKU di Kelurahan Bandarharjo sendiri berupa sumber daya manusia dan sumber daya non-manusia. Untuk sumber daya manusia erat kaitannya dengan jumlah dan kinerja manusia yang terlibat sedangkan sumber daya non-manusia mencakup bantuan dana dan sarana prasarana. Sumber daya tersebut di dapat dari (1) pihak pemerintah, (2) swasta, dan (3) masyarakat.

Pemberdayaan sumber daya manusia merupakan salah satu penentu tercapainya tujuan suatu program. Hal itu dikarenakan kontribusi yang diberikan oleh para aktor kebijakan sangat mempengaruhi pelaksanaan program. Pemberdayaan sumber daya manusia di Kelurahan Bandarharjo sebenarnya sudah berjalan baik. Bahkan dari awal persiapan hanya mendapat hambatan yang ringan. Hal yang menghambat pada pemanfaatan sumber daya adalah mewabahnya Covid-19 di Indonesia menjadikan program KOTAKU di Kota Semarang sedikit terhambat. Apalagi

ditetapkannya PSBB membuat pelaksanaan konstruksi dihentikan sementara di tahun 2020 mengharuskan pengurangan tenaga kerja pada saat konstruksi berlangsung.

Berdasarkan observasi yang peneliti lakukan, pada bulan September pelaksanaan di Kelurahan Bandarharjo memang masih berjalan namun hanya melibatkan sedikit orang sehingga proses konstruksi yang ditargetkan selesai pada akhir tahun baru terealisasi pada bulan Januari 2021. Selain itu Masyarakat Kelurahan Bandarharjo banyak melakukan aktivitas lain diluar partisipasinya sebagai KSM dimana mayoritas masyarakat bekerja di bidang industri seperti pengasapan ikan, pengusaha, nelayan, buruh. Pekerjaan-pekerjaan ini menjadikan waktu luang masyarakat dalam pelaksanaan tidak cukup banyak untuk membantu pelaksanaan konstruksi program di Kelurahan Bandarharjo.

### 2.3 Struktur Birokrasi

Struktur Birokrasi menjadi bagian dari identitas birokrasi dalam pembagian kewenangan dimana dengan adanya struktur birokrasi dapat dilihat bagaimana hubungan antar unit pelaksana program melakukan kolaborasi dan bagaimana kedudukan

masing-masing dari aktor kebijakan yang terlibat dalam suatu kebijakan. Adanya SOP (Standart Operating Procedure) dalam suatu kebijakan menjadi ciri bahwa kebijakan tersebut menempatkan struktur birokrasi sebagai aspek dalam mewujudkan keberhasilan program. SOP pada program KOTAKU digunakan sebagai pedoman dalam pelaksanaan konstruksi pembangunan wilayah yang mencakup 8 indikator yaitu kondisi bangunan hunian, drainase lingkungan, jalan lingkungan, penyediaan air minum, pembuangan air limbah, pengelolaan sampah, penanganan kebakaran dan ruang terbuka publik.

Struktur birokrasi sudah ditetapkan pada tahap persiapan program. Hanya saja dilingkup pemerintahan sering terjadi mutasi seiring berjalannya suatu program. Mutasi merupakan suatu kegiatan perpindahan aktor kebijakan ke tempat lain atau bahkan ke program lain. Mutasi pada dasarnya dilakukan untuk pengembangan dan peningkatan efektivitas dan efisiensi seorang aktor kebijakan dalam menjalankan suatu kebijakan dan bisa mewujudkan implementasi suatu program.

Aktor kebijakan di tingkat Kota mengalami sedikit kesulitan dalam menjalankan program KOTAKU di

Kelurahan Bandarharjo karena pada proses pelaksanaan, para aktor tingkat Kota mengalami mutasi jabatan. Otomatis para aktor kebijakan melakukan penyesuaian kembali dengan aktor kebijakan lain terkait penguatan, koordinasi dan menyeimbangkan pemikiran kembali. Sebenarnya tidak ada hambatan yang krusial terkait struktur birokrasi karena mutasi pada umumnya terjadi karena kebutuhan Pemerintah Kota seperti pensiun atau pindah tugas. Hanya saja tetap harus diperhatikan dalam keberlangsungan suatu program.

## **E. PENUTUP**

### **1. Kesimpulan**

Aktor kebijakan yang terlibat dalam implementasi program KOTAKU di Kelurahan Bandarharjo adalah Bappeda Kota Semarang, Kordinator Kota (Korkot), Kelurahan Bandarharjo, BKM (Badan Keswadayaan Masyarakat), serta Masyarakat. Masing-masing aktor tersebut memiliki kedudukan yang berbeda. Adapun kedudukan para aktor antara lain:

- Bappeda, berkedudukan sebagai Leading Program yang diamanahkan sebagai Nahkoda pelaksanaan program KOTAKU di Kota Semarang. Bappeda juga

mendapatkan posisi sebagai Ketua POKJA PKP di Kota Semarang.

- Kordinator Kota (Korkot) KOTAKU Kota Semarang, sebagai konsultan dan fasilitator setiap kelurahan yang ada di Kota Semarang dalam upaya perwujudan permukiman yang layak huni.
- Kelurahan Bandarharjo, sebagai pendamping BKM dalam melaksanakan konstruksi di lapangan. Kelurahan juga menjadi bagian dari Faskel selain Korkot yang mengawasi pelaksanaan program KOTAKU di lapangan.
- BKM, sebagai Lembaga swadaya masyarakat berkedudukan sebagai perwakilan masyarakat dalam menjalankan proses pelaksanaan dari awal sosialisasi sampai pada tahap keberlanjutan. Keberadaan BKM dalam implementasi program adalah sebagai penanggungjawab pelaksanaan konstruksi di lapangan
- Masyarakat, berkedudukan sebagai penerima manfaat kebijakan yang dituntut untuk berpartisipasi dalam pelaksanaan konstruksi. Bahkan dalam keberlangsungan program masyarakat menjadi senter point keberhasilan program.

Sejak awal perencanaan program, para aktor kebijakan sudah berkomitmen untuk berkontribusi penuh dalam pengentasan wilayah kumuh di Bandarharjo sampai tahap keberlanjutan. Bahkan Korkot yang diamanahkan Bappeda sebagai konsultan dan fasilitator kelurahan (faskel) sangat bertanggungjawab terhadap keberlangsungan konstruksi di lapangan. Korkot mengirimkan anggotanya ke lapangan untuk mengawasi pelaksanaan konstruksi setiap dua minggu sekali dengan didampingi oleh pihak Kelurahan, BKM secara sukarela mengkoordinasi dan membantu proses sosialisasi agar masyarakat paham dan mau berkontribusi, serta masyarakat yang antusias dalam pelaksanaan program KOTAKU di Kelurahan Bandarharjo menciptakan suasana kerja yang baik.

Para aktor yang terlibat dalam program KOTAKU di Kelurahan Bandarharjo yaitu Bappeda, Korkot, Kelurahan, BKM juga berkoordinasi melakukan aktivitas awal seperti rapat terkait mekanisme pelaksanaan program. Selain itu terdapat aktivitas pemerintah dengan swasta terkait kerjasama penyediaan gedung. Kemudian BKM melakukan sosialisasi kepada masyarakat Bandarharjo terkait gambaran umum pelaksanaan program



KOTAKU di Tingkat Kelurahan. Sosialisasi yang dilakukan BKM tersebut berguna bagi aktivitas selanjutnya yaitu pelaksanaan konstruksi di lapangan. Selanjutnya aktivitas para aktor adalah menjalankan pelaksanaan konstruksi sesuai dengan Pedoman Teknis Program KOTAKU dan SOP Program KOTAKU. Setelah pelaksanaan tercapai, masyarakat Bandarharjo akan menerima manfaat dari program KOTAKU.

Pada intinya peran para aktor kebijakan dalam implementasi program KOTAKU sangat berpengaruh terhadap keberjalanan dan keberhasilan program tetapi tidak dapat dihindari bahwa banyak faktor yang dapat menghambat pelaksanaan program tersebut, antara lain:

- Komunikasi

Salah satu sosialisasi yang dilakukan BKM kepada masyarakat adalah sosialisasi program tingkat komunitas kawasan lingkungan kumuh kluster kecamatan semarang utara berupa pelatihan tukang. Pelaksanaan sosialisasi mengalami hambatan yaitu masyarakat tidak langsung menerima dan mengerti alur dari pelaksanaan program KOTAKU. Selain itu hambatan yang dihadapi tim lapangan

adalah terkait kesalahpahaman dengan masyarakat sehingga tim lapangan tidak diperbolehkan membongkar halaman rumah mereka untuk sementara waktu. BKM akhirnya menjelaskan kepada pemilik rumah bahwa nanti akan diperbaiki lebih baik sehingga masyarakat akan mendapatkan rumah yang lebih layak huni.

- Pemberdayaan sumber daya yang kurang optimal

Sumber daya program KOTAKU di Kelurahan Bandarharjo berupa (1) sumber daya manusia yaitu jumlah dan pemberdayaan manusia, (2) sumber daya non-manusia yaitu sumber pendanaan dan sarana-prasarana. Pemberdayaan sumber daya manusia terganggu karena adanya Covid-19 di Indonesia. KSM selaku pelaksana konstruksi memiliki pekerjaan lain diluar pelaksanaan program KOTAKU di Kelurahan Bandarharjo

- Struktur birokrasi yang berubah

Mutasi di lingkup pemerintahan Kota menjadi salah satu hambatan bagi para aktor dalam menjalankan program KOTAKU. Mutasi Jabatan seperti pensiun atau pindah tugas membuat

para aktor kebijakan melakukan penyesuaian kembali dengan aktor kebijakan yang baru.

## 2. Saran

- Semua pihak yang terlibat pada pelaksanaan program KOTAKU perlu meningkatkan kontribusinya sebagai aktor yang menangani masalah permukiman kumuh di wilayah masing-masing.
- Para aktor kebijakan di lingkup pemerintahan perlu memahami kebutuhan masyarakat
- Meningkatkan kemampuan komunikasi yang baik dalam melakukan sosialisasi dan advokasi dengan masyarakat.
- Perlu melakukan manajemen resiko untuk mengantisipasi permasalahan yang akan dihadapi dalam pelaksanaan program kebijakan
- Masyarakat sebagai penerima manfaat perlu meningkatkan kesadaran dalam menjaga wilayah permukiman

## F. DAFTAR PUSTAKA

- Denhardt, J. V and R.B.Denhardt. *The New Public Service : Serving Rather Than Steering*. Public Administration, Nov/Dec, 60, 6, 549-559,2000.
- Hasan, M. I. (2002). Pokok-Pokok Materi Metodologi Penelitian dan Aplikasinya. Bogor: Ghalia Indonesia.
- Ibrahim, A. (2007). Pokok-Pokok Administrasi Publik. PT. Refika Aditama.
- Karya, D. jenderal C. (2016). Surat Edaran Nomor: 40/SE/DC/2016 Tentang Pedoman Umum Program Kota Tanpa Kumuh. *Kementerian Pekerjaan Umum Dan Perumahan Rakyat*.
- Kusumanegara, Solahuddin , 2010. Model Dan Aktor Dalam Proses Kebijakan Publik, Edisi Pertama, Gava Media, Yogyakarta.
- Marx, B., Stoker, T., & Suri, T. (2013). *The economics of slums in the developing world*. *Journal of Economic Perspectives*, 27(4), 187–210.  
<https://doi.org/10.1257/jep.27.4.187>
- Mando, N. and Mutuku, B. (2017) 'The Influence of Stakeholders ' Participation in Implementation of Projects in Informal Settlements in Kenya', *European Journal of Business and Management* [www.iiste.org](http://www.iiste.org) ISSN, 9(11), pp. 152–159. Available at: [www.iiste.org](http://www.iiste.org).
- Neelam, A. and Monika, A. (2017) 'Slum Rehabilitation : In Context with Human Welfare and Urban Sustainability in Indore', 7(4), pp. 10348–10352.
- Pasolong, Harbani. 2007. Teori Administrasi Publik. Bandung: Alfabeta.
- Pfiffner, John M and Presthus, Robert V. 1960. *Public Administration*. New York: The Ronald Press Company.
- Suganto. 2001. Analisis Kebijakan Publik. Jakarta, Lembaga Administrasi negara RI.
- Widodo, Joko.2010. Analisis Kebijakan Publik. Malang: Bayumedia.

### Sumber Lain:

<http://kotaku.pu.go.id/page/6880/tentang-program-kota-tanpa-kumuh-kotaku>

<http://kotaku.pu.go.id/files/Media/Pustaka/POS/POS-operasional-dan-pemeliharaan-program-Kotaku-thn-2019-ver-2-5u.pdf>

Buku Pedoman Teknis Program KOTAKU (Kota Tanpa Kumuh)

Modul Pelatihan Analisis Kebijakan. 2015. Pemetaan Pemangku Kepentingan (Stakeholders Mapping). Jakarta: Deputi Bidang Kajian Kebijakan.

Peraturan Menteri PUPR (Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat) No. 02/PRT/M/2016