

ANALISIS *STAKEHOLDER MAPPING* PADA KANTOR PERMODALAN NASIONAL MADANI (PNM) MEKAAR REGIONAL SEMARANG

Muhammad Daffa Alfirrosy, Ari Subowo

**Program Studi S1 Administrasi Publik
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro
Jalan Prof. Soedarto, S. H., Tembalang, Kota Semarang, Kotak Pos 1269
Telepon (024) 7465407, Faksimile (024) 7465405
Laman: www.fisip.undip.ac.id
Email: fisip@undip.ac.id**

ABSTRACT

PT Permodalan Nasional Madani (PNM) Mekaar Semarang Regional is a public institution that distributes microbusiness capital to underprivileged women and the lower-middle class. The state has issued a policy for companies through Government Regulation No. 63 of 2020. This study aims to analyze the determining factors in stakeholder mapping and the dynamics of roles and policy cycles. Through the identification of roles and analysis of processes using the Stakeholder Issue Interrelationship Diagrams, Problem-Frame Stakeholder Map, and Power Versus Interest Grid instruments, this study classifies stakeholders into primary, key, and secondary categories, with PNM holding a dominant central role as both policy maker and implementer. The research findings show that although the policy formulation stage has involved secondary stakeholders such as government agencies, the policy cycle has stagnated at the adoption and implementation stages, which are significantly influenced by program factors and the effectiveness of institutional communication, in addition to variables such as licensing, human resources, and regional demographics that require the optimization of synergy between stakeholders for the sustainability of empowerment.

Keywords: *Stakeholder Mapping, PNM Mekaar, Institutional Communication, Role Analysis.*

ABSTRAK

PT Permodalan Nasional Madani (PNM) Mekaar Regional Semarang merupakan lembaga publik untuk menyalurkan permodalan usaha mikro bagi perempuan prasejahtera dan masyarakat menengah kebawah. Negara telah memberikan kebijakan terhadap perusahaan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2020. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis faktor-faktor determinan dalam pemetaan pemangku kepentingan (*stakeholder mapping*) serta dinamika peran dan siklus kebijakan di. Melalui identifikasi peran dan analisis proses menggunakan instrumen *Stakeholder Issue Interrelationship Diagrams*, *Problem-Frame Stakeholder Map*, dan *Power Versus Interest Grid*, penelitian ini mengklasifikasikan *stakeholder* ke dalam kategori primer, kunci, dan sekunder dengan PNM memegang dominasi peran sentral sebagai pembuat kebijakan sekaligus implementator. Temuan penelitian menunjukkan bahwa meskipun tahap formulasi kebijakan telah melibatkan *stakeholder* sekunder seperti instansi pemerintah, siklus kebijakan mengalami stagnasi pada tahap adopsi dan implementasi, yang secara signifikan dipengaruhi oleh faktor program dan efektivitas komunikasi kelembagaan, di samping variabel perizinan, sumber daya manusia, dan demografi wilayah yang menuntut adanya optimalisasi sinergi antar *stakeholder* demi keberlanjutan pemberdayaan.

Kata Kunci: *Stakeholder Mapping*, PT PNM Mekaar Regional Semarang, Komunikasi Kelembagaan, Analisis Peran.

PENDAHULUAN

Administrasi publik kontemporer mengalami transformasi fundamental seiring bergesernya paradigma birokrasi klasik menuju *New Public Service* (NPS). Paradigma ini menegaskan bahwa fungsi utama pemerintah bukan semata mengendalikan atau mengarahkan masyarakat, melainkan melayani warga negara melalui kolaborasi, partisipasi, dan pemberdayaan. Denhardt dan Denhardt (2000) menekankan bahwa warga negara harus diposisikan sebagai subjek aktif dalam kebijakan publik, bukan sekadar objek administratif.

Dalam konteks Indonesia, paradigma tersebut dilembagakan melalui Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang menegaskan kewajiban negara untuk memenuhi kebutuhan dasar dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara inklusif. Pelayanan publik tidak lagi terbatas pada sektor administratif, tetapi meluas ke pelayanan ekonomi, khususnya penyediaan akses terhadap sumber daya produktif bagi kelompok masyarakat yang secara struktural terpinggirkan dari sistem pasar formal.

Dalam perspektif administrasi dan keuangan publik, kebijakan permodalan UMKM-K merupakan instrumen strategis negara untuk mengoreksi kegagalan pasar

(*market failure*) dan mengurangi ketimpangan struktural. Instrumen pembiayaan publik tidak lagi hanya bersumber dari alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), tetapi juga melalui mekanisme pembiayaan mikro yang dirancang untuk menghasilkan *multiplier effect* bagi perekonomian nasional.

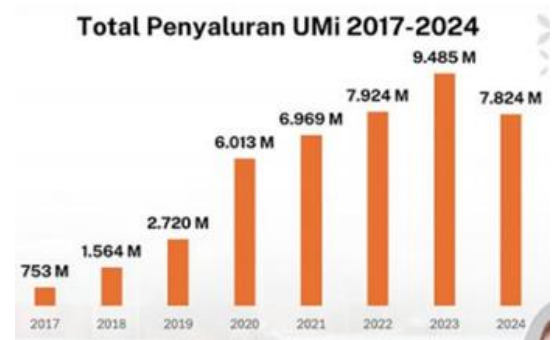
Kajian *Microfinance* (Yunus, 2007) menjelaskan bahwa akses terhadap modal kecil bagi masyarakat prasejahtera memiliki dampak signifikan dalam memutus rantai kemiskinan sistemik. Di Indonesia, pendekatan ini diwujudkan melalui keterlibatan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sebagai *agent of development* yang mengintegrasikan orientasi profitabilitas dengan misi sosial. Dengan demikian, kebijakan permodalan tidak hanya berfungsi sebagai instrumen ekonomi, tetapi juga sebagai alat pelayanan publik yang berorientasi pada keadilan sosial.

UMKM-K memiliki posisi strategis dalam struktur ekonomi nasional karena kemampuannya menyerap tenaga kerja dan menopang perekonomian rumah tangga. Data Kementerian Koperasi dan UMKM tahun 2023 menunjukkan bahwa lebih dari 65 juta UMKM-K menyerap sekitar 123 juta tenaga kerja, yang menegaskan kontribusinya terhadap pengurangan pengangguran dan stabilitas sosial

ekonomi. Kajian Cahyanti (2023) menunjukkan bahwa kondisi ekonomi mikro yang tidak stabil justru mempersempit akses permodalan UMKM-K, sehingga pelaku usaha mengalami kesulitan dalam mempertahankan usaha dan menciptakan lapangan kerja. Ketimpangan antara potensi UMKM-K dan kapasitas akses modal ini mempertegas urgensi kehadiran negara melalui kebijakan pembiayaan ultra mikro.

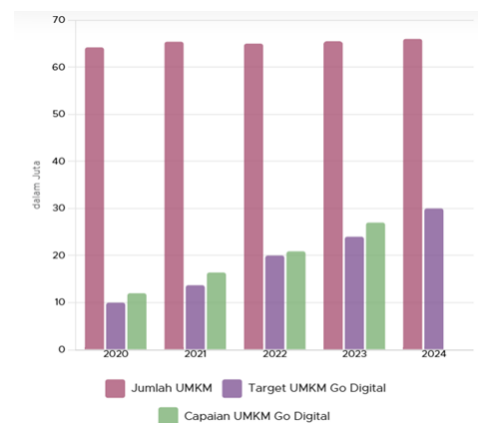
Pemerintah Indonesia mengimplementasikan kebijakan pembiayaan ultra mikro melalui berbagai instrumen, salah satunya Penyaluran Usaha Mikro (UMi) yang sejak 2017 hingga 2024 telah mencapai Rp26,2 triliun kepada 7,8 juta debitur. Kebijakan ini mencerminkan peran negara sebagai *policy maker*, *regulator*, dan *public service* dalam sektor keuangan publik. Keberadaan perusahaan permodalan merupakan bentuk konkret dari desentralisasi pelayanan publik ekonomi, di mana negara tidak bertindak langsung sebagai pelaksana teknis, tetapi mendelegasikan fungsi tersebut kepada lembaga khusus. Pola ini selaras dengan prinsip NPS yang menempatkan pemerintah sebagai fasilitator dan pengendali kebijakan, bukan aktor tunggal dalam penyediaan layanan.

Gambar 1. Total Penyaluran Usaha Mikro (UMi) Tahun 2017-2024



Sumber: Kementerian Keuangan Republik Indonesia (2017-2024)

Gambar 2. Jumlah UMKM Go Digital



Sumber: East Ventures (2020-2024)

PT Permodalan Nasional Madani (PNM) merupakan BUMN dengan mandat khusus (*special mission vehicle*) untuk mendukung pengembangan UMKM-K dan koperasi. Melalui Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2020, pemerintah menambah penyertaan modal negara sebesar Rp1,5 triliun kepada PNM, yang menegaskan posisi strategis lembaga ini dalam arsitektur keuangan publik nasional.

Kajian administrasi publik, kebijakan tersebut merepresentasikan intervensi negara yang terukur untuk menjamin inklusi keuangan dan keberlanjutan sistem permodalan nasional. PNM tidak hanya berfungsi sebagai penyalur modal, tetapi juga sebagai institusi pelayanan publik yang mengemban akuntabilitas sosial dan ekonomi.

Program Membina Ekonomi Keluarga Sejahtera (Mekaar) merupakan instrumen operasional PNM yang menyasar perempuan prasejahtera pelaku usaha ultra mikro. Program ini mengintegrasikan modal finansial (*financial capital*) dan pendampingan usaha (*human capital*) sebagai bentuk pemberdayaan berbasis kelompok. Pada penelitian terdahulu menunjukkan bahwa implementasi program Mekaar masih menghadapi berbagai kendala. Kendala internal meliputi kredit bermasalah akibat lemahnya seleksi debitur, tekanan target kinerja, serta ketidaktegasan SOP. Sementara itu, kendala eksternal mencakup hilangnya sumber penghasilan debitur akibat faktor ekonomi dan krisis, seperti pandemi.

Gambar 3. Pelatihan UMKM mengatasi tantangan kemandirian ekonomi Bersama Shopee, BRI, PNM, dan Pegadaian



Sumber: Dokumentasi Penelitian (2025)

PNM Mekaar Regional Semarang, memiliki kompleksitas yang semakin meningkat seiring besarnya jumlah nasabah (± 22.000 nasabah) dan luasnya cakupan wilayah kerja. Kondisi ini menimbulkan tantangan manajerial dalam pengawasan, komunikasi, dan pengelolaan hubungan dengan pemangku kepentingan.

Tabel 1. Data Persebaran Unit Cabang dan Jumlah Nasabah PNM Mekaar Regional Semarang

No	Cabang Kota	Jumlah Nasabah	Cabang Kabupaten	Jumlah Nasabah
1	Mijen 1	1314	Bringin	1609
2	Mijen 2	2330	Pabelan	1725

3	Tembalang	3023	Suruh 1	1104
4	Semarang Utara	3087	Suruh 2	1801
5	Semarang Barat	2366	Tengaran	2144
6			Ungaran	1865
Total		12090		10248
		22.338		

Sumber: Laporan Persebaran Nasabah PNM Mekaar dan UlaMM Tahun 2024

Kajian manajemen publik menilai bahwa kinerja organisasi tidak hanya ditentukan oleh kapasitas internal, tetapi juga oleh kualitas pengelolaan hubungan dengan stakeholder. *Stakeholder mapping* dipahami sebagai teknik analitis untuk mengidentifikasi, memprioritaskan, dan mengelola kepentingan aktor yang memengaruhi dan dipengaruhi oleh organisasi (Newcombe, 2003). Dalam dasar operasional perusahaan permodalan, perusahaan perlu menerapkan prinsip *good governance* serta memaksimalkan jaringan aktor dengan melaksanakan *core values* PNM Mekaar yakni “Kolaboratif” yang dapat dilaksanakan melalui *stakeholder mapping*. Hal tersebut menjadi kesepahaman penelitian untuk menemukan

peranan *stakeholder mapping* terhadap kinerja organisasi perusahaan terkhusus PT PNM Mekaar.

Gambar 4. Core Values PNM Mekaar



Sumber: Laporan Tahunan PNM Mekaar Tahun 2024

Teori *stakeholder* (Freeman, 1984) menegaskan bahwa organisasi memiliki kewajiban normatif untuk memberikan manfaat kepada seluruh pemangku kepentingan. Dalam konteks PNM Mekaar, *stakeholder* tidak hanya mencakup nasabah, tetapi juga *account officer*, pemerintah daerah, regulator (OJK), dan komunitas lokal. Minimnya pedoman formal *stakeholder mapping* berpotensi menciptakan *legitimacy gap* (Lindblom, 1994), yaitu kesenjangan antara ekspektasi masyarakat dan praktik organisasi. Ketidaksejajaran ini dapat memicu resistensi, menurunkan kepercayaan publik, dan melemahkan keberlanjutan program.

Stakeholder mapping menjadi krusial dalam membangun tata kelola kolaboratif (*collaborative governance*). Emerson dan Nabatchi (2015) menegaskan bahwa kolaborasi membutuhkan insentif, kejelasan peran, dan mekanisme komunikasi yang terinstitusionalisasi. Dalam kasus PNM Mekaar Regional

Semarang, besarnya jumlah nasabah dan unit cabang menuntut pengelolaan relasi yang sistematis agar beban organisasi tidak terakumulasi secara disfungsional.

KAJIAN TEORI

a. Proses Stakeholder Mapping

Menurut Maryono, dkk (2020). Stakeholder dalam status dan fungsinya dibagi menjadi tiga yakni:

1. Stakeholder Primer

Stakeholder primer merupakan *stakeholder* yang terkena dampak secara langsung baik dampak positif maupun negatif dan berkepentingan langsung dalam kegiatan (kerjasama) tersebut.

2. Stakeholder Kunci

Stakeholder kunci yaitu *stakeholder* yang mempunyai kewenangan legal dalam pengambilan keputusan dan berpengaruh kuat berkaitan dengan kebutuhan dan perhatian terhadap kelancaran suatu kegiatan.

3. Stakeholder Sekunder

Stakeholder sekunder atau pendukung adalah *stakeholder* yang tidak berkepentingan secara langsung tetapi memiliki minat dan kepedulian terhadap pengelolaan yang dilakukan

b. Teknik Stakeholder Mapping

Menurut Bryson (2019), Terdapat beberapa Teknik *stakeholder mapping* yang digunakan untuk mengidentifikasi, menganalisis, memetakan, dan memprioritaskan sesuai dengan isu, kepentingan, dan kekuatan. Adapun Teknik-teknik tersebut adalah:

1. Stakeholder Issue Interrelationship Diagrams

Teknik ini digunakan untuk menggambarkan dan menganalisis hubungan *stakeholder* dengan berbagai program dan hubungan satu *stakeholder* dengan *stakeholder* lainnya

2. Problem Frame Stakeholder Map

Teknik analisis pemetaan *stakeholder* yang digunakan dengan tujuan memahami definisi permasalahan atau isu sehingga teknik ini dapat membantu membangun koalisi kemenangan

3. Power Versus Interest Grid

Digunakan untuk menentukan sejumlah kelompok kepentingan dan kelompok yang mempunyai kewenangan dalam suatu isu tertentu.

c. Peran Stakeholder Mapping

Teori peran penyusunan kebijakan *stakeholder mapping* memberikan kerangka kerja untuk mengidentifikasi *stakeholder* utama (OJK, RT/RW, Kelurahan

Sampangan Kota Semarang, Dinas Tenaga Kerja Kota Semarang, Dinas Koperasi dan UKM Kota Semarang), menganalisis kepentingan dan pengaruh mereka, serta mengembangkan strategi untuk melibatkan mereka dalam proses pengambilan keputusan (Robbins dan Hummels 2021).

Nugroho et al, 2014 mengklasifikasikan peran sebagai berikut:

1. *Policy creator* merupakan *stakeholder* yang memiliki peran untuk mengambil keputusan dan menentukan suatu kebijakan.
2. Koordinator merupakan *stakeholder* yang memiliki peran untuk berkoordinasi antar *stakeholder* yang ikut berpartisipasi.
3. Fasilitator merupakan *stakeholder* yang memiliki peran sebagai fasilitator dan mencukupi kebutuhan objek yang dituju.
4. Implementor merupakan *stakeholder* yang berperan dalam melaksanakan kebijakan yang di dalam kebijakan tersebut terdapat objek yang dituju.
5. Akselerator merupakan *stakeholder* yang berperan seperti kontribusi dan menetapkan waktu dengan tujuan agar program yang dijalankan tepat dan sesuai

sasaran serta waktu pencapaiannya lebih cepat.

d. Proses Penyusunan Kebijakan Stakeholder Mapping

Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) Nomor 16/POJK.05/2019 menegaskan bahwa PNM Mekaar terdaftar dan diawasi oleh OJK. Adapun pengawasan pidana perusahaan juga diikat melalui Pasal 362 KUH Pidana bahwa petugas PNM Mekaar yang tidak menjalankan prosedur sesuai Standar Operasional Prosedur (SOP) dapat dikenakan pidana karena melakukan kejahatan *fraud*.

Dunn (2020) membagi tahapan penyusunan kebijakan publik sebagai berikut:

1. Tahap Penyusunan Agenda
2. Tahap formulasi kebijakan
3. Tahap Adopsi Kebijakan
4. Tahap implementasi kebijakan
5. Tahap Evaluasi Kebijakan

e. Faktor-faktor Stakeholder Mapping di PNM Mekaar Regional Semarang

Keterlibatan pemangku kepentingan memegang fungsi vital sejak tahap pembuatan kebijakan hingga tahap implementasi program (Turker & Can 2016). Operasionalisasi *Government to Government* (GCG) dan *Corporate Social Responsibility* (CSR) akan sangat

dipengaruhi oleh proses *stakeholder mapping*. Berikut adalah beberapa faktor yang mungkin mempengaruhi proses tersebut:

1. Ukuran dan Kompleksitas Operasional Cabang
2. Karakteristik Demografi Wilayah Nasabah
3. Struktur Internal Organisasi PNM Mekaar Semarang
4. Pedoman Kerjasama PNM Mekaar Semarang
5. *Stakeholder* (Pemangku Kepentingan)

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif untuk menggambarkan pelaksanaan *stakeholder mapping* di PNM Mekaar Regional Semarang. Situs penelitian dilakukan pada Kantor Permodalan Nasional Madani (PNM) Mekaar Kelurahan Sampangan, Kecamatan Gajahmungkur, Kota Semarang. Informan ditentukan menggunakan teknik *purposive sampling*, yang terdiri dari Kepala Seksi Pembangunan Kelurahan Sampangan, RT 05/ RW 07 Kelurahan Sampangan, Otoritas Jasa Keuangan Regional 3 Jawa Tengah, Dinas Koperasi Kota Semarang, dan Dinas Ketenagakerjaan Kota Semarang.

Jenis data yang digunakan bersifat kualitatif dengan sumber data primer berupa wawancara mendalam (*in-depth interview*) serta sumber data sekunder berupa jurnal, artikel, situs internet dan sumber lain yang relevan. Teknik pengumpulan data meliputi observasi, wawancara, dan dokumentasi. Analisis data dilakukan melalui tahapan reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan, serta dilengkapi dengan analisis domain. Kredibilitas data diuji melalui triangulasi sumber.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Identifikasi *Stakeholder* di PT. Permodalan Nasional Madani (PNM) Mekaar Regional Semarang

Pelaksanaan kegiatan permodalan dan program sosial di PT. PNM Mekaar regional Semarang melibatkan beberapa *stakeholder*, baik dari pemerintah dan masyarakat. Terdapat enam *stakeholder* yang terlibat dalam kegiatan permodalan dan program sosial di PNM Mekaar regional Semarang, meliputi Kelurahan Sampangan Kota Semarang, Masyarakat RT 05/ RW 07 Sampangan Kota Semarang, Otoritas Jasa Keuangan Provinsi Jawa Tengah, Dinas Tenaga Kerja Kota Semarang, dan Dinas Koperasi dan UKM Kota Semarang. Enam *stakeholder* tersebut merupakan

stakeholder yang bersifat sebagai *stakeholder* eksternal.

Penelitian ini mengidentifikasi *stakeholder* menjadi tiga (Maryono, dkk 2005) yang dikelompokkan sebagai *stakeholder* primer, *stakeholder* kunci, dan *stakeholder* sekunder.

a. *Stakeholder* Primer

Proses permodalan dan pelaksanaan kegiatan sosial di PNM Mekaar Semarang dilakukan melalui proses kerjasama bersama dengan Kelurahan Sampangan, RT 05 dan RW 07 Kelurahan Sampangan. Aktor-aktor tersebut memiliki kepentingan yang vital dalam pengawasan permodalan, partisipasi permodalan, serta kegiatan sosial (*corporate social responsibility*) yang direncanakan dan diimplementasikan oleh PNM Mekaar regional Semarang. Keterlibatan aktor-aktor primer diwujudkan melalui kegiatan seremonial, kegiatan sosial, dan kegiatan kesehatan. Kelurahan Sampangan menyatakan bahwa dalam 6 tahun, PNM Mekaar Semarang hanya melibatkan kelurahan dalam kegiatan CSR seperti pemberian bantuan bibit pohon untuk sarana penghijauan

donasi peralatan Posyandu ILP (Integrasi Layanan Primer).

b. *Stakeholder* Kunci

PT PNM Mekaar Semarang sebagai pemilik perusahaan secara dominan memiliki kapabilitas dalam pembuatan kebijakan kerjasama dan pengambilan keputusan program terhadap pelaksanaan kegiatan permodalan serta kegiatan CSR, termasuk dalam kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat dan *stakeholder* terkait permodalan, penguatan ekonomi UMKM serta CSR yang dibutuhkan masyarakat Kelurahan Sampangan. Peran Kelurahan Sampangan dalam perizinan perusahaan juga sangat vital terhadap keberlangsungan program permodalan dan sosial di PT PNM Mekaar Semarang. Kelurahan Sampangan berhak meninjau izin usaha, izin aktivitas permodalan, dan izin kegiatan yang kemudian dilaporkan ke Kecamatan hingga Kota Semarang.

c. *Stakeholder* Sekunder

Dinas Tenaga Kerja Kota Semarang, Dinas Koperasi dan UKM Kota Semarang, serta OJK Regional 3 Provinsi Jawa Tengah sebagai institusi teknis dan struktural yang memiliki kewenangan pembinaan,

pendampingan, serta pengawasan tidak memiliki intervensi langsung dalam menetapkan muatan (*input*) kerjasama terhadap permohonan serta bantuan kerjasama yang diberikan oleh PT. PNM Mekaar Regional Semarang kepada *stakeholder*. Adapun institusi tersebut memiliki pengaruh dan kekuatan dalam mempengaruhi pengambilan keputusan serta pembuatan kebijakan program sesuai dengan regulasi, pedoman, serta analisis kebijakan yang legal dan menerapkan prinsip *good governance*.

Identifikasi Proses dan Teknik Stakeholder Mapping di PT. Permodalan Nasional Madani (PNM) Mekaar Regional Semarang

Untuk mengidentifikasi proses *stakeholder mapping* dan peran masing-masing stakeholder maka digunakan 3 (tiga) teknik *stakeholder mapping* yaitu *Stakeholder Issue Interrelationship Diagrams*, *Problem-Frame Stakeholder Map*, dan *Power Versus Interest Grid*

a. Stakeholder Issue Interrelationship Diagrams

Analisis dilakukan dengan membuat identifikasi *stakeholder* dan identifikasi peran (isu) atas kesepakatan kerjasama antar

pemangku kepentingan.

1. Policy Creator

Dalam observasi penelitian ditemukan bahwa PNM Mekaar Regional Semarang merupakan aktor yang memiliki kewenangan penuh dalam membuat rencana kerja dan program sosial seperti penentuan Kantor Unit terkait dengan distribusi permodalan bagi UMKM dan perempuan dengan total 11 unit cabang dengan nasabah seluruhnya sebesar 22.338 nasabah.

2. Koordinator

Stakeholder yang memiliki peran untuk mengkoordinasikan *stakeholder* lain yang terlibat. Ditemukan bahwa koordinator seluruh *stakeholder* adalah PNM Mekaar Regional Semarang. PNM memiliki wewenang dalam memberikan fungsi komunikasi dan perintah dalam bentuk permohonan kepada setiap pemangku kepentingan yakni Kelurahan Sampangan, RT RW, OJK Regional 3 Provinsi Jawa Tengah, Dinas Koperasi dan UKM Kota Semarang, serta Dinas Tenaga Kerja Kota Semarang. Adapun yang menjadi

fokus koordinasi dibagi menjadi dua fase yakni persiapan dan pelaksanaan. Tahap persiapan berkaitan dengan permohonan perizinan kegiatan permodalan dan program CSR yang dilakukan melalui koordinasi dengan Kepala Seksi Pembangunan Kelurahan Semarang dilanjutkan silaturahmi dengan RT RW untuk melihat kebutuhan masyarakat. Adapun selanjutnya dilakukan proses persiapan sumber daya manusia pada internal perusahaan dengan sourcing kepada Dinas Tenaga Kerja Kota Semarang, dilanjutkan melakukan pemetaan kondisi demografis melalui identifikasi daerah yang membutuhkan permodalan bagi UMKM sekaligus melakukan sosialisasi. Adapun tahapan pelaksanaan dilakukan dengan meminta kehadiran OJK dalam penilaian kegiatan permodalan pada PNM Mekaar Regional Semarang.

3. Implementor

Dalam pelaksanaannya, pelaksana tugas disini diidentifikasi sebagai pemangku

kepentingan yang berperan langsung dalam program permodalan kepada masyarakat Kelurahan Sampangan dan program CSR yang dilakukan oleh PNM Mekaar Regional Semarang khususnya Posyandu ILP, penanaman bibit pohon, pelatihan pemberdayaan perempuan, dan bantuan bencana banjir. Realita menunjukkan peran *stakeholder* masih didominasi oleh *stakeholder* internal dalam proses pembuatan kebijakan.

4. Fasilitator

Stakeholder yang berperan sebagai fasilitator dalam temuannya ditinjau dari peranan mereka terkait aktivitas permodalan dan CSR. Dalam hal ini PNM Mekaar Regional Semarang menjadi fasilitator utama sebagai penyedia layanan permodalan yang dapat menyediakan modal sesuai dengan tahapan pinjaman dengan pinjaman modal usaha pertama yang diberikan adalah sebesar Rp. 2.000.000 (dua juta rupiah), dengan ketentuan nasabah telah melengkapi persyaratan dan telah dilakukan *survey* oleh petugas

PNM Mekaar atau *Account Officer* (AO).

5. Akselerator

Stakeholder yang memiliki peran dalam percepatan dan pemberian kontribusi untuk mencapai sasaran program secara efektif dan efisien. Peneliti mengkaji peran akselerator dalam penelitian ini sebagai pemangku kepentingan yang berperan dalam mendorong efektivitas kegiatan permodalan dan luaran pendampingan program di PNM Mekaar Regional Semarang seperti Otoritas Jasa Keuangan Regional 3 Jawa Tengah, Dinas Koperasi UKM, dan Dinas Tenaga Kerja Kota Semarang.

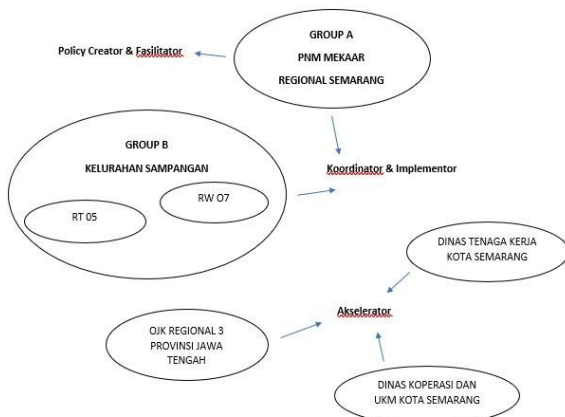
Tabel 2. Analisis Peran (Isu) *Stakeholder* terhadap PNM Mekaar Semarang

No	<i>Stakeholder</i>	Peran (Isu Kerjasama)
1.	PNM Mekaar Regional Semarang	<i>Policy Creator</i> , Fasilitator, Koordinator, Implementor
2.	Kelurahan Sampangan	Koordinator (Pemberi Izin)
3.	RT 05 Kelurahan Sampangan	Implementor (Nasabah, Kelompok Sasaran)
4.	RW 07 Kelurahan Sampangan	Implementor (Nasabah, Kelompok Sasaran)
5.	OJK Regional 3 Provinsi Jawa Tengah	Akselerator (Pengawas)
6.	Dinas Koperasi dan UKM Kota Semarang	Akselerator (Pendampingan UMKM)
7.	Dinas Tenaga Kerja Kota Semarang	Akselerator (<i>Sourcing</i> SDM)

Sumber: Diolah Peneliti (2025)

Berdasarkan hasil analisis data primer dan sekunder terkait peran masing-masing pemangku kepentingan, dihasilkan tabel analisis peran pemangku kepentingan yang selanjutnya akan peneliti deskripsikan pada diagram hubungan isu pemangku kepentingan di PNM Mekaar Regional Semarang.

Gambar 5. Stakeholder Issue Interrelationship Diagrams



Sumber: Diolah Peneliti (2025)

b. Problem-Frame Stakeholder Map

Teknik ini peneliti gunakan untuk memotret hubungan berbagai jenis *stakeholder* terhadap isu atau masalah yang menjadi fokus kerjasama di PNM Mekaar Semarang. Peneliti menganalisis *stakeholder* untuk menemukan keterlibatan langsung dan tidak langsung serta pengaruh masing-masing *stakeholder*.

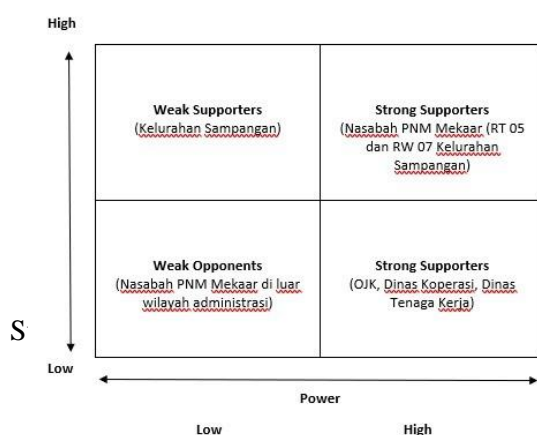
Peneliti menggunakan identifikasi masalah berdasarkan hasil analisis pengelompokkan *stakeholder* menjadi tiga (Maryono, dkk 2005) yakni *stakeholder* primer, *stakeholder* kunci, dan *stakeholder* sekunder di PNM Mekaar Regional Semarang. Berdasarkan hasil analisisnya, dihasilkan kekuatan dan kepentingan *stakeholder* sebagai berikut:

1. Pengaruh tinggi dan kepentingan tinggi: Nasabah PNM Mekaar dan Masyarakat Kelurahan Sampangan (RT 05 dan RW 07). *Stakeholder* tersebut memiliki keterlibatan aktif dalam kegiatan permodalan sebagai nasabah dan kelompok sasaran program CSR yang harus dijaga kepuasannya.
2. Pengaruh tinggi dan kepentingan rendah: OJK Regional 3 Provinsi Jawa Tengah, Dinas Tenaga Kerja Kota Semarang, dan Dinas Koperasi UKM Kota Semarang. *Stakeholder* tersebut memiliki kekuatan yang besar dalam mendukung dan memberikan penilaian terhadap program permodalan yang dapat mempercepat ketercapaian program melalui penilaian kelembagaan, pelatihan sumber daya manusia (nasabah dan AO), serta akses UMKM di Kota Semarang. Sehingga perlu dilakukan permohonan kerjasama untuk membantu program perusahaan.
3. Pengaruh rendah dan kepentingan tinggi: Kelurahan Sampangan. *Stakeholder* tersebut memiliki pengaruh yang rendah terhadap pengambilan keputusan pada kegiatan permodalan dan program

CSR namun memiliki kepentingan yang tinggi terhadap izin perusahaan yang berlokasi di wilayah administrasinya sehingga perlu diberikan dukungan informasi yang cukup.

4. Pengaruh rendah dan kepentingan rendah: Nasabah PNM Mekaar di luar wilayah administrasi (Semarang). *Stakeholder* tersebut hanya perlu dipantau karena bukan merupakan tanggungjawab perusahaan. Perlu dilakukan pengecekan secara berkala terkait dengan intervensi terhadap perusahaan jika terjadi tumpang tindih.

Gambar 6. Problem Frame Stakeholder Map



c. Power Versus Interest Grid

Untuk mengetahui itu semua peneliti menggunakan *stakeholder mapping* dengan

metode *power versus interest grid* dengan fokus analisis pada *power* dan *interest* dengan pendekatan model *grid*. *Power* dianalisis sebagai pengaruh dari kebijakan atau organisasi, dalam hal ini ditelusuri oleh aktor kepentingan yang memiliki kekuatan dari kekuasaan atau kewenangan dalam pelaksanaan program pemenuhan partisipasi publik, perizinan program, serta pertimbangan kebijakan yang diambil oleh PNM Mekaar Semarang. Adapun *interest* pemangku kepentingan terhadap PNM Mekaar Semarang ditinjau melalui keaktifannya sebagai pemangku kepentingan (*stakeholder*). Selanjutnya peneliti membedakan pemangku kepentingan dalam empat kuadran yaitu *Crowd*, *Contest Setters*, *Subjects*, dan *Player*:

1. Crowd/ Follower

Menurut hasil penelitian, *stakeholder* yang tergolong *follower* adalah masyarakat Kelurahan Sampangan yang tidak merasakan program dan aktivitas permodalan yang dilaksanakan oleh PNM Mekaar Semarang namun merasa bahwa program tersebut diharapkan dapat membantu mereka juga dalam mendorong kegiatan masyarakat dan permodalan UMKM. Pemangku kepentingan yang tergolong pada *crowd* setelahnya adalah RT 05 dan RW 07, keduanya memiliki peran

sebagai penghubung PNM Mekaar Semarang ke masyarakat di Kelurahan Sampangan, namun secara implementatif tidak merasakan langsung proses komunikasi yang konsisten oleh PNM kepada Ketua RT 05 dan RW 07 seperti pada kegiatan rembug desa, PKK, dan Arisan sehingga melemahkan akses kepentingan dan kekuatan kerjasama terhadap kegiatan permodalan dan aktivitas CSR di PT. PNM Mekaar Regional Semarang

2. *Contest Setter*

Pemangku kepentingan selanjutnya dipetakan sebagai *contest setter*, yakni pemangku kepentingan yang memiliki peran kekuatan yang besar serta memiliki kepentingan langsung dan ketertarikan dengan permasalahan (kerjasama) yang kecil. Dalam identifikasinya, Kelurahan Sampangan merupakan *contest setter* yang dimaksud. Kelurahan Sampangan memiliki kekuatan dalam memberikan izin kegiatan dan membuka jembatan komunikasi kepada seluruh masyarakat Sampangan.

3. *Subject*

Pada kuadran *subject*, posisi ini didefinisikan untuk pemangku

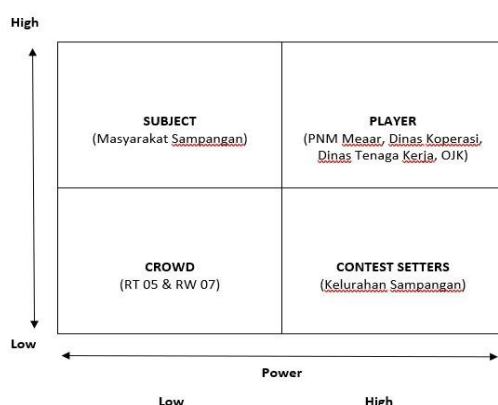
kepentingan yang memiliki *interest* yang tinggi namun kekuatannya rendah. Dalam posisi ini, pemangku kepentingan yang berkaitan adalah masyarakat UMKM Sampangan yang dinaungi oleh masing-masing rumah tangga dan rumah warga di Kelurahan Sampangan. Dengan kepentingan warga yang beberapa menjadi nasabah permodalan usaha maupun non usaha dari PNM Mekaar Semarang tentu mengakibatkan munculnya kepentingan dan kebutuhan masyarakat atas wadah sosialisasi, penyaluran, dan program CSR yang terintegrasi agar kejadian tanggung renteng dapat dicegah melalui kegiatan sosial-ekonomi di Desa

4. *Key Player*

Stakeholder yang berpotensi berperan sebagai *key player* adalah PNM Mekaar Semarang, Dinas Koperasi dan UKM Kota Semarang serta Otoritas Jasa Keuangan Regional 3 Provinsi Jawa Tengah. PNM dapat merancang kebijakan dan program sesuai dengan target atau rencana kerja mereka tanpa melalui pertimbangan masyarakat. Dinas Koperasi dapat memberikan rekomendasi UMKM dan daerah yang membutuhkan terkait akses permodalan yang akan disalurkan

kepada masyarakat yang diinginkan. Serta OJK dapat mendorong PNM untuk menunaikan target laporan kinerja tahunannya beserta target distribusi permodalan dengan tujuan memperbanyak kuantitas penerima manfaat.

Gambar 7. Power and Interest Grid Stakeholder di PNM Mekaar Regional Semarang



Sumber: Diolah Peneliti (2025)

Identifikasi Proses Penyusunan Kebijakan Stakeholder Mapping di PNM Mekaar Regional Semarang

Berdasarkan tahapan pembuatan kebijakan publik yang diharapkan PNM dapat melaksanakan tahapan kebijakan publik (*public policy*). Adapun tahapan kebijakan publik meliputi:

1. Tahap Penyusunan Agenda

Para aktor yang terkait dan terpilih membahas masalah-masalah dalam agenda publik. Sebelumnya, isu-isu yang ada dipilih sebelum masuk dalam agenda kebijakan,

kemudian diputuskan oleh pengambil keputusan. Pada tahapan ini belum ditemukan adanya keterlibatan stakeholder kunci dalam pembahasan agenda kebijakan sebagai upaya pelaksanaan kebijakan yang berkelanjutan. proses agenda setting PNM belum menjangkau secara berkelanjutan terkait dengan komunikasi kebijakan kepada *stakeholder* kunci yakni Kelurahan Sampangan.

2. Tahap Formulasi Kebijakan

Dalam merumuskan kebijakan, pelaku akan memilih alternatif atau pilihan kebijakan dan merumuskan kebijakan untuk mengatasi permasalahan yang ada. Setelah itu, para aktor akan mengikuti forum dan mencoba menghasilkan suatu kebijakan untuk menyelesaikan masalah tersebut. Implementasi formulasi kebijakan dilakukan melalui pengujian identifikasi masalah kebijakan. Sebagai contoh kegiatan pelatihan SDM dan akses pendampingan UMKM di Kota Semarang

3. Tahap Adopsi Kebijakan

Alternatif atau pilihan kebijakan yang diputuskan oleh para pelaku kebijakan akan dipilih sebagai alternatif terbaik dan diadopsi dengan dorongan dari berbagai instansi,

lembaga dan pelaku terkait lainnya. Dalam implementasinya, peneliti menemukan hasil observasi yang tidak sesuai dengan kondisi ideal *stakeholder mapping* yakni stakeholder primer dan sekunder tidak melanjutkan kerjasama setelah bekerjasama pada awal berdirinya PNM Mekaar Semarang di Kelurahan Sampangan.

4. Tahap Implementasi Kebijakan

Dalam tahap ini PNM sebagai *stakeholder* kunci memastikan pelaksanaan kebijakannya bersama *stakeholder* primer dan sekunder yakni masyarakat Kelurahan Sampangan terkhusus RT 05 dan RW 07, OJK Regional 3 Provinsi Jawa Tengah, Dinas Tenaga Kerja Kota Semarang, dan Dinas Koperasi dan UKM Kota Semarang. Hal ini dinilai melalui intensitas dan kualitas kerjasama pada setiap program. Ditemukan bahwa implementasi kebijakan yang dilakukan tidak menyentuh prinsip berkelanjutan karena tidak memiliki fokus keberlanjutan melainkan sebatas kerjasama aktivitas dan akses sosialisasi sebagai akselerator.

5. Tahap Evaluasi Kebijakan

Proses evaluasi yang diharapkan dalam beberapa prinsip yakni relevansi, efektivitas, dampak,

dan keberlanjutan suatu kebijakan. Ditemukan bahwa terdapat jarak komunikasi dalam proses evaluasi yang akhirnya tidak memberikan ketegasan kerjasama pada kegiatan permodalan dan program CSR. Adapun keluhan yang ditemukan pada analisis peran *stakeholder* sebagai implementor menunjukkan dominasi *stakeholder* kunci dalam pelaksanaan kebijakan yakni PNM Mekaar itu sendiri.

Identifikasi Hasil Penelitian dalam Menemukan Faktor-faktor *Stakeholder Mapping* di PNM Mekaar Gajahmungkur Regional Semarang

Proses *stakeholder mapping* pada PNM Mekaar Regional Semarang dipengaruhi oleh kombinasi faktor struktural, institusional, dan kontekstual yang saling berkelindan dalam praktik administrasi dan manajemen publik.

1. Kompleksitas Operasional Kantor Cabang

Terdapat *stakeholder* yang lebih beragam dan kompleks untuk diidentifikasi dan dikelola. Hal ini dibuktikan dengan ditemukannya 6 pemangku kepentingan yakni Kelurahan Sampangan, RT 05 dan RW 07, OJK Regional 3 Jawa Tengah, Dinas Tenaga Kerja, dan

Dinas Koperasi UKM Kota Semarang.

2. Karakteristik Demografi Wilayah Nasabah

Pemahaman yang mendalam tentang kebutuhan, aspirasi, dan tantangan nasabah ini akan sangat mempengaruhi bagaimana *stakeholder* ini dipetakan dan dilibatkan dalam program *Corporate Social Responsibility*. Hal ini dibuktikan dengan timpangnya jumlah nasabah di Gajahmungkur, Sampangan yang mana merupakan lokasi kantor PNM Semarang namun memiliki jumlah nasabah paling sedikit yakni 533 nasabah dibandingkan Tembalang dengan nasabah 3.596.

3. Struktur Organisasi Perusahaan

Jika keputusan sebagian besar berpusat di kantor regional atau pusat, maka *stakeholder mapping* di tingkat cabang mungkin lebih terbatas. Hal ini berkaitan dengan pengawasan OJK dan pengalokasian dana perusahaan dalam permodalan. Ditemukan bahwa OJK mengawasi hanya kantor pusat suatu lembaga keuangan, permodalan ventura, dan bank. PNM Mekaar Semarang dengan kantor pusat di Jakarta maka diawasi oleh OJK bidang PVML (Lembaga

Pembiayaan, Perusahaan Modal Ventura, Lembaga Keuangan Mikro, dan Lembaga Jasa Keuangan Lainnya).

4. Kompetensi sumber daya dan ketersediaan sumber daya operasional kerjasama

Dalam proses analisis, tantangan sumber daya belum menjadi faktualisasi faktor yang disampaikan oleh *stakeholder* kunci yakni PNM. Adapun faktor yang secara faktual berpengaruh terletak di kebijakan, komunikasi lembaga, dan demografi wilayah.

5. Pedoman, Pelatihan, dan Dukungan operasional kerjasama dari kantor pusat ke cabang

Ketiadaan pedoman dan pelatihan terstruktur dari PNM Mekaar Kantor Pusat menyebabkan pelaksanaan *stakeholder mapping* di tingkat cabang belum optimal, PNM Mekaar Semarang wajib menjaga nilai kolaboratif sesuai POJK Nomor 16/POJK.05/2019.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil analisis pemetaan pemangku kepentingan pada PT PNM Mekaar Regional Semarang, dapat disimpulkan bahwa meskipun struktur identifikasi aktor telah terbagi secara triadik (Primer, Sekunder, dan Kunci), namun terjadi

diskontinuitas siklus kebijakan yang menghambat efektivitas program secara menyeluruh. Dominasi PNM sebagai *Policy Creator* dan aktor utama (*Player*) dalam *Power-Interest Grid* belum mampu menggerakkan tahapan *agenda setting* dan implementasi secara linear, sehingga mengakibatkan stagnansi pada tahap adopsi serta evaluasi yang tidak maksimal.

Fenomena ini menunjukkan adanya asimetri antara posisi strategis nasabah sebagai entitas yang harus dikelola secara komprehensif (*manage closely*) dengan realita lapangan yang mengindikasikan lemahnya komunikasi kelembagaan dan keberlanjutan kebijakan, yang pada akhirnya menegaskan bahwa kekuatan otoritas institusional belum terkonvergensi secara optimal dengan dukungan administratif dari pemangku kepentingan sekunder.

SARAN

1. PNM Mekaar Regional Semarang perlu mereorientasikan peran nasabah dari penerima manfaat pasif menjadi mitra partisipatif melalui mekanisme umpan balik terstruktur dalam pelaksanaan dan evaluasi program permodalan di Kelurahan Sampangan.
2. Manajemen PNM Mekaar Regional Semarang perlu mengoptimalkan

peran *stakeholder* sekunder (OJK Regional 3 Jawa Tengah, Dinas Koperasi dan UKM Kota Semarang, dan Dinas Ketenagakerjaan Kota Semarang) sebagai akselerator legalitas usaha dan penguatan kapasitas sumber daya manusia nasabah.

3. PNM Mekaar Regional Semarang perlu melakukan sinkronisasi ulang siklus kebijakan, khususnya pada tahap adopsi dan implementasi, melalui penguatan koordinasi lintas aktor dan penegasan peran masing-masing pemangku kepentingan.
4. PNM Mekaar Regional Semarang perlu membangun mekanisme evaluasi program yang terstruktur dan periodik guna mengidentifikasi hambatan administratif serta memastikan keberlanjutan kebijakan permodalan.
5. PNM Mekaar Regional Semarang perlu mengaktifkan forum komunikasi rutin dan memperbaiki saluran komunikasi kelembagaan sebagai instrumen utama dalam mengatasi hambatan birokrasi dan meningkatkan efektivitas tata kelola pemangku kepentingan.

DAFTAR PUSTAKA

- A Bakrie, B Usman. "Stakeholders Engagement pada Publikasi CSR dan Asosiasinya dengan Kinerja Keuangan" Jurnal Laroiba. (2024). (n.d.).
- Akta Pendirian, 1999. Akta Pendirian PT PNM (Persero) Nomor 1 tertanggal 1 Juni 1999 Peraturan Pemerintah RI, 1999. PP Republik Indonesia Nomor 38 tahun 1999. (n.d.).
- A Mursalin. "The Role of Government Policy and Stakeholder Engagement in Improving Performance of MSMEs in North Kayong Regency." (n.d.).
- Anandamaya, L. P. V., & Hermanto, S. B. (2021). *Pengaruh Good Corporate Governance, Ukuran Perusahaan Dan Leverage Terhadap Kinerja Keuangan*. Jurnal Ilmu Dan Riset Akuntansi (Jira), 10(5). (n.d.).
- A Putri, A. N., Kismartini, K., & Santoso, R. S. (2022). *Peran Stakeholders Dalam Mewujudkan Zero Waste City*. *Journal of Public Policy and Management Review*, 11(3), 242–257. <https://doi.org/10.14710/jppmr.v11i3.34551>
- Astri, W. 2020. *Komunikasi Pemangku Kepentingan (Stakeholder Mapping)*. Sedayu Sukses Makmur. (n.d.).
- Astuti, R. W., Astuti, R. S., & Rahman, A. Z. (n.d.). *Stakeholders Mapping Pengelolaan Wisata Telaga Menjer Desa Maron Kecamatan Garung Kabupaten Wonosobo*.
- Barraclough, A. D., Cusens, J., & Måren, I. E. (2022). *Mapping stakeholder networks for the co-production of multiple ecosystem services: A novel mixed-methods approach*. *Ecosystem Services*, 56, 101461. <https://doi.org/10.1016/j.ecoser.2022.101461>
- Cahyanti, Bragita Dwi (2023). *Analisis Perbandingan Kinerja Keuangan Perusahaan Sebelum dan Sesudah Holding Company Pada PT PNM Mekaar*. (n.d.).
- K. Daru Bailovan, H. Warsono, and R. Sunu Astuti, "Stakeholders Mapping Dalam Upaya Pencegahan Stunting Kabupaten Bengkulu Selatan," *Journal of Public Policy and Management Review*, vol. 13, no. 3, pp. 404-424, May. 2025. <https://doi.org/10.14710/jppmr.v13i3.45063>. (n.d.).
- Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 16/ POJK.05/2019 Tentang Pengawasan PT PNM (Persero).
- Peraturan Pemerintah RI, 2021. PP Nomor 73 Tahun 2021 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia Ke Dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Bank Rakyat Indonesia Tbk. (n.d.).
- Perkuat UMKM, Wapres Dukung Program PNM Mekaar. Radio Republik Indonesia <https://www.rri.co.id/semarang/daerah/1137959/perkuat-umkm-wapres-dukung-program-pnm-mekaar>. (n.d.).
- PNM Mekaar, 2024. *Laporan Keuangan Konsolidasian. Per 30 September 2024 (Tidak Diaudit) dan 31 Desember 2023 (Diaudit) dan Untuk Periode-Periode Sembilan Bulan*

*yang Berakhir 30 September 2024
(Tidak Diaudit) dan 2023 (Tidak
Diaudit). (n.d.).*

PNM Mekaar, 2024. *Laporan
Persebaran Nasabah PNM Mekaar
dan Ulamm. (n.d.).*

PNM Mekaar di Jateng Layani 2,1 Juta
Nasabah Sejak Tahun 2016 Sebesar
RP294 Triliun
[https://humas.jatengprov.go.id/detail
_berita_gubernur?id=9235](https://humas.jatengprov.go.id/detail_berita_gubernur?id=9235)

