

INTERAKSI AKTOR DALAM PROSES PERUMUSAN KEBIJAKAN PUBLIK (STUDI KASUS KEBIJAKAN PERMUKIMAN DI PROVINSI DKI JAKARTA)

Favian Laksono Mahmud

Departemen Politik dan Pemerintahan

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro

Jalan Prof. H. Soedarto, S.H., Tembalang, Kota Semarang. Kode Pos. 50275

Telepon (024) 7465407 Faksimile (024) 7465405

Laman: fisip.undip.ac.id Email: fisip@undip.ac.id

ABSTRACT

This study wanted to find out how the interaction between actors in the process of formulating public policies, especially settlement policies in DKI Jakarta Province. The method used in this study is a qualitative method with a case study approach, which is an approach to deepen a unique case. The process of formulating public policy is a process of interdependence between the actors involved and bargaining between actors occurs. The results of this study find political contracts as a momentum of interaction between actors and the process of interaction that occurs between policy actors is cooperative and accommodative interaction. So the conclusion of this study is the cooperative and accommodative interaction between actors tends to be effective in producing settlement policy decisions without evictions in DKI Jakarta Province.

Keywords: Settlement Policy, Political Contract, Actors Interaction, The Formulation of Public Policy Process

ABSTRAK

Penelitian ini hendak mengetahui bagaimana interaksi antar aktor dalam proses perumusan kebijakan publik khususnya kebijakan permukiman di Provinsi DKI Jakarta. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif dengan pendekatan *case study*, yaitu pendekatan untuk memperdalam satu kasus yang unik. Proses perumusan kebijakan publik merupakan proses interdependensi antar aktor yang terlibat dan terjadi *bargaining* antar aktor. Hasil dari penelitian ini menemukan kontrak politik sebagai momentum interaksi antar aktor dan proses interaksi yang terjadi antar aktor kebijakan adalah interaksi kooperatif dan akomodatif. Sehingga kesimpulan dari penelitian ini adalah interaksi kooperatif dan akomodatif antar aktor cenderung efektif untuk menghasilkan *decision* kebijakan permukiman tanpa melakukan pengurusan di Provinsi DKI Jakarta.

Kata Kunci: Kebijakan Permukiman, Kontrak Politik, Interaksi Aktor, Proses Perumusan Kebijakan Publik

Pendahuluan

Penelitian ini hendak mengetahui bagaimana interaksi antar aktor dalam proses kebijakan publik, studi pada 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).

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif dengan pendekatan *case study*. Menurut Yin (dalam Creswell, 2015:135), riset *case study* mencakup studi tentang suatu kasus dalam kehidupan nyata, dalam konteks atau setting kontemporer. Riset *case study* dimulai dengan mengidentifikasi satu kasus yang spesifik, yang bertujuan untuk mengilustrasikan kasus yang unik, dan memiliki ciri utama mengembangkan deskripsi dan pemahaman yang mendalam tentang satu kasus atau berbagai kasus (Creswell, 2015:137).

Pemerintah Provinsi DKI Jakarta telah menerapkan berbagai kebijakan untuk mengatasi permasalahan permukiman di setiap periode, mulai dari periode kepemimpinan Gubernur Ali Sadikin sampai dengan Anies Baswedan, berbagai kebijakan telah ditempuh. Metode pelaksanaan kebijakan permukiman setiap periode kepemimpinan gubernur tentu memiliki ciri khas yang berbeda-beda. Berikut ringkasan riwayat kebijakan permukiman yang pernah ditempuh oleh Pemprov DKI Jakarta.

Tabel 1. Riwayat Kebijakan Permukiman Pemprov DKI Jakarta

No	Tahun	Bentuk Kebijakan/Program	Gubernur	Keterangan
1.	1969-1999	MHT (Muhammad Husni Thamrin)	Ali Sadikin – Sutiyoso	1. Pembangunan sarana prasarana fisik berupa jalan kampung, drainase, sanitasi, sampah, fasilitas air minum, puskesmas dan sekolah.

				<ol style="list-style-type: none"> 2. Tidak ada pembongkaran rumah. 3. Bisa dilakukan pada lahan <i>illegal</i>.
2.	2006-2007	Program Perbaikan Kampung Terpadu/MHT Plus	Fauzi Bowo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Peremajaan kawasan kumuh. 2. Pembentukan kelompok-kelompok swadaya masyarakat.
3.	2013	Program Perbaikan Kampung Terpadu/MHT Plus	Joko Widodo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Penggunaan dana CSR dari perusahaan. 2. Perbaikan fisik rumah tidak layak, pembuatan sumur resapan, MCK, dan Pos RW.
4.	2013-2014	Kampung Deret	Joko Widodo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Perbaikan kampung di lahan ilegal. 2. Semu hunian pada kampung padat di robohkan. 3. Membangun ulang rumah warga dengan ukuran dan bentuk yang seragam (berderet).
5.	2014-2017	Normalisasi Fungsi Ruang Kota	Basuki Tjahaja Purnama (Ahok)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Relokasi permukiman <i>illegal</i>/tidak sesuai dengan zonasi RTRW. 2. Pembangunan dan peningkatan kuantitas Rumah Susun Sederhana Sewa (Rusunawa).
6.	2018-sekarang	Penataan dan Peningkatan Kualitas Permukiman Kumuh	Anies Baswedan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Perencanaan tindak warga (<i>Community Action Plan/CAP</i>). 2. Kolaborasi implementasi program oleh semua <i>stakeholder</i> terlibat (<i>Collaborative Implementation Program/CIP</i>).

Sumber: Analisis penulis dari temuan penelitian

Setiap kebijakan yang dilakukan oleh Pemprov DKI Jakarta tersebut tentunya tidak selalu berjalan mulus dan memperoleh penerimaan dari masyarakat sasaran kebijakan. Karena di dalam kebijakan permukiman sering kali dijumpai perbedaan kepentingan antara aktor pemerintah

dengan masyarakat. Pemerintah dalam kasus ini adalah Pemprov DKI Jakarta hendak melakukan permukiman untuk membuat penatan kota yang lebih baik, walaupun terkadang harus melakukan penggusuran terhadap permukiman yang berdiri di lahan yang ilegal. Namun di sisi lain, masyarakat menolak kebijakan tersebut karena merasa mereka telah menempati sebuah permukiman dari puluhan tahun silam dan lingkungan sosial mereka telah terbentuk.

Oleh karena itu, penulis memiliki ketertarikan untuk meneliti tentang kebijakan permukiman yang dipotret dalam bagaimana interaksi antar aktor dalam proses perumusan kebijakan permukiman di Provinsi DKI Jakarta.

Landasan Teori

Teori yang digunakan sebagai kaca mata analisis untuk melihat permasalahan penelitian ini adalah teori jejaring kebijakan dengan pendekatan *policy community* dan interaksi sosial.

A. *Policy Community* dalam 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.

Perumusan kebijakan dapat disebut dalam istilah yang berbeda-beda, bisa penyusunan, pembuatan. Perumusan maupun formulasi kebijakan. 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). 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 antar aktor yang terlibat di dalamnya untuk mengartikulasikan kepentingan masing-masing (Wahab dalam Winengan, 2016:369).

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).

Policy community 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).

Policy community (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).

Dengan demikian, komunitas kebijakan digunakan sebagai pendekatan untuk menganalisis 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.

B. Interaksi Aktor dalam Kebijakan

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. Pembahasan mengenai siapa saja yang terlibat dalam perumusan kebijakan, menurut Anderson, Lindblom dan beberapa ilmuwan lainnya (dalam Winarno, 2014:126), klasifikasi aktor-aktor dalam kebijakan terdiri dari: Aktor Resmi; 1) Agen-

agen pemerintah (birokrasi); 2) Pimpinan eksekutif; 3) Legislatif; 4) Yudikatif; dan Aktor Tak Resmi; 1) Kelompok-kelompok kepentingan; 2) Partai politik; dan 3) Warga negara individu.

Aktor-aktor di dalam kebijakan 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).

Interaksi merupakan sebuah proses sosial yang dilaksanakan antar aktor di dalam kebijakan. Gillin dan Gillin dalam Soekanto (2001:77-78) menyatakan penggolongan proses sosial yang timbul dari interaksi sosial yaitu sebagai berikut.

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 (Soekanto, 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).

Pembahasan

Proses Perumusan Kebijakan Permukiman

Kebijakan permukiman di Provinsi DKI Jakarta sangat berkaitan dengan masa kampanye Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pilkada) DKI Jakarta tahun 2017. Saat itu Anies Baswedan bersama dengan Sandiaga Uno menjadi salah satu pasangan calon gubernur-wakil gubernur nomor urut 3 yang mengikuti konstestasi politik lokal di DKI Jakarta. Momentum Pilkada tersebut dimanfaatkan oleh warga kampung kota bersama dengan komunitas Jaringan Rakyat Miskin Kota (JRMK) dan organisasi non-pemerintah yang bernama *Urban Poor Consortium* (UPC) dan beberapa organisasi lainnya, untuk mengajukan “Kontrak Politik” dengan Anies Baswedan dan Sandiaga Uno.

Isi dari kontrak politik tersebut memuat lima poin tuntutan warga yang notabene menuntut perhatian bagi Anies Baswedan jika terpilih menjadi Gubernur untuk membuat kebijakan publik yang berorientasi pada kesejahteraan warga miskin ibukota. Mengutip dalam merdeka.com (2017), lima poin tuntutan dalam kontrak politik tersebut diantaranya adalah;

1. Perubahan tata ruang untuk perkampungan
2. Legalisasi lahan perkampungan
3. Program hunian terjangkau bagi rakyat miskin
4. Perizinan usaha bagi pedagang kaki lima
5. Bantuan alih profesi bagi tukang becak.

Kontrak politik dilakukan oleh warga kampung bersama dengan JRMK dan UPC sebagai alat untuk memperoleh perhatian dan kebijakan dari pemerintah untuk menata kampung-kampung permukiman hunian masyarakat yang selama ini dianggap ilegal, kumuh, miskin dan sumber masalah dapat menjadi permukiman yang tertata, diperbaiki dan warga memiliki kepastian untuk hidup di permukimannya (Andi, dalam wawancara 2020). Koordinator JRMK, Eny Rochayati, juga menyampaikan bahwa kontrak politik ini merupakan upaya JRMK untuk memperjuangkan hak dasar soal hunian warga yaitu legalitas tanah dan penataan kampung kepada para calon pejabat yang hendak menduduki kursi kekuasaan pemerintah (dalam wawancara 2020).

Selain lima poin tuntutan kolektif, salah satu penggerak komunitas UPC, Andi (dalam wawancara 2020) juga menyebutkan bahwa warga dan JRMK mengajukan sebanyak 28 kampung

agar tidak digusur dan memperoleh penataan oleh Anies Baswedan ketika menjabat menjadi Gubernur. Namun, koordinator JRMK dalam wawancara langsung hanya menyebutkan sebanyak 18 kampung yang diajukan dalam Kontrak Politik, dan 5 sisanya adalah Pedagang Kaki Lima yang sering berjualan di wilayah Ancol, Budi Mulya, Volvo, Sunda Kelapa dan Kaliadem Muara Angke (dalam wawancara 2020).

Tabel 2. Kampung Anggota JRMK

No.	Nama Kampung	Kelurahan	Kecamatan	Kota
1.	Akuarium	Penjaringan	Penjaringan	Jakarta Utara
2.	Marlina	Penjaringan	Penjaringan	Jakarta Utara
3.	Elektro	Penjaringan	Penjaringan	Jakarta Utara
4.	Gedung Pompa	Penjaringan	Penjaringan	Jakarta Utara
5.	Blok Empang	Pluit	Penjaringan	Jakarta Utara
6.	Blok Eceng	Pluit	Penjaringan	Jakarta Utara
7.	Blok Limbah	Pluit	Penjaringan	Jakarta Utara
8.	Kerang Ijo	Pluit	Penjaringan	Jakarta Utara
9.	Tembok Bolong	Pluit	Penjaringan	Jakarta Utara
10.	Lodan	Ancol	Pademangan	Jakarta Utara
11.	Tongkol	Ancol	Pademangan	Jakarta Utara
12.	Kerapu	Ancol	Pademangan	Jakarta Utara
13.	Muka	Ancol	Pademangan	Jakarta Utara
14.	Kali Apuran	Kedaung Kali Angke	Cengkareng	Jakarta Barat
15.	Rawa Barat	Kebon Jeruk	Kebon Jeruk	Jakarta Barat
16.	Rawa Timur	Kebon Jeruk	Kebon Jeruk	Jakarta Barat
17.	Kunir	Pinangsia	Taman Sari	Jakarta Barat
18.	Lengkong	Cilincing	Semper	Jakarta Utara

Sumber: Koordinator JRMK (Eny Rocjayati) 2020

Dalam kontrak politik tersebut, juga terdapat negosiasi antara warga yang menjanjikan akan memenangkan Anies-Sandi di 127 TPS (Ardiansa dkk, 2018:41) di wilayah Jakarta Utara, Timur dan Barat (Eny, dalam wawancara 2020), dan pihak Anies Baswedan akan memenuhi kontrak politik tersebut menjadi kebijakand dan program penataan permukiamn bagi warga kampung Aspirasi kolektif warga dan pemenangan Anies Sandi di 127 TPS menjadi hal yang disepakati dan ditandatangani dalam kontrak perdata antara warga JRMK dengan Anies-Sandi (Ardiansa dkk, 2018:41-42).

Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Provinsi DKI Jakarta tahun 2017 kemudian menghasilkan pasangan Anies Baswedan dan Sandiaga Uno terpilih sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi DKI Jakarta untuk periode 2017 sampai dengan 2022 dengan perolehan sebanyak 3.240.332 suara (persentase 57,95%) mengungguli pasangan Basuki Tjahaja Purnama dan Djarot Saiful Hidayat yang memperoleh sebanyak 2.351.245 suara (persentase 42.05%) pada pemilihan putaran kedua (Berita Acara KPU Provinsi DKI Jakarta No. 109/BA/V/2017).

Pasca dilantik sebagai Gubernur, Anies Baswedan kemudian mengundang perwakilan warga kampung bersama dengan JRMK dan UPC ke Balaikota Provinsi DKI Jakarta pada 1 November 2017 (Eny, dalam wawancara 2020). Menurut salah satu warga Kampung Akuarium, Topas, rapat tersebut dimanfaatkan oleh warga sebagai momentum untuk menagih janji kontrak politik Anies Baswedan dengan warga kampung untuk menjadi sebuah kebijakan dan program yang akan dijalankan oleh Pemprov DKI Jakarta (dalam wawancara 2020). Selain itu, Anies Baswedan mengarahkan kepada warga kampung untuk berkoordinasi lebih lanjut dengan Organisasi Pemerintah Daerah (OPD) terkait untuk membahas program penataan permukiman kampung (dalam wawancara 2020).

Rapat akbar tersebut selain dijadikan sebagai momentum untuk menagih janji politik Anies Baswedan dengan warga kampung dan JRMK di dalam kontrak politik, namun juga sebagai momentum bagi mereka untuk berinteraksi dengan aktor pemerintah, yaitu Gubernur Provinsi DKI Jakarta dan birokrasi Pemprov DKI Jakarta untuk membahas kebijakan permukiman untuk menata kampung-kampung yang mereka ajukan di dalam kontrak politik.

Jejaring kebijakan di dalam proses perumusan kebijakan permukiman di Provinsi DKI Jakarta ini terlihat ketika terjadi serangkaian hubungan kelembagaan formal dan informal antara pemerintah dan aktor-aktor lain yang disusun berdasarkan kepentingan bersama dalam pembuatan kebijakan dan implementasi publik (Rhodes, 2007:2). Hubungan yang terjadi adalah hubungan antara kelompok informal (JRMK, UPC dan warga kampung) dengan kelompok formal Pemprov DKI Jakarta (gubernur dan birokrasi) untuk merumuskan kebijakan permukiman.

Hubungan antara kelompok informal dengan birokrasi terjadi dalam arena rapat pembahasan program permukiman. Dimana, warga kampung, JRMK dan UPC intens melakukan rapat dengan OPD Pemprov DKI Jakarta yang memiliki tugas utama dalam perencanaan dan pelaksanaan program permukiman. Sebenarnya banyak OPD yang berkaitan dengan urusan

penataan permukiman, namun OPD yang memiliki tugas utama dalam perencanaan dan pelaksanaan kebijakan permukiman diantaranya adalah Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) dan Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman (PRKP) Provinsi DKI Jakarta.

Menurut Gugun Muhammad (penggerak komunitas UPC), pihaknya sering memberikan saran dan masukan kepada birokrasi tentang teknis pelaksanaan program permukiman yang membuka ruang partisipasi kepada warga (dalam wawancara 2020). Sehingga di dalam pelaksanaan program penataan permukiman tidak hanya menjadi ranah pemerintah saja, namun terjadi kolaborasi antara warga kampung dengan Pemprov DKI Jakarta. Karena biasanya, penataan permukiman cenderung dilakukan sepihak oleh pemerintah saja tanpa memberikan ruang partisipasi bagi warga dalam merencanakan desain permukiman sesuai dengan aspirasi mereka.

Menurut Topas, Andi, dan Eni, mereka mengaku sering dilibatkan dalam proses perumusan kebijakan permukiman melalui rapat pembahasan dengan birokrasi hampir seminggu sekali pertemuan dalam satu bulan (dalam wawancara 2020). Rapat dengan birokrasi tersebut merupakan arena bargaining bagi kelompok informal untuk mengartikulasikan kepentingannya untuk penataan permukiman yang dilakukan oleh Pemprov DKI Jakarta dengan model partisipatif dan kolaboratif tanpa menggusur.

Namun, menurut aktor birokrasi Pemprov DKI Jakarta, Kepala Sub Bidang Bina Marga, Perumahan dan Permukiman, BAPPEDA Provinsi DKI Jakarta, Hera Lidiawati, menyebutkan bahwa kampung-kampung yang termasuk di dalam janji politik gubernu merupakan kampung-kampung yang notabene berada di lahan ilegal dan wilayah yang bukan peruntukkan permukiman (dalam wawancara 2020). Selain itu, menurut Kepala Seksi Penyediaan Tanah dan Pengelolaan Aset, Dinas PRKP Provinsi DKI Jakarta, Ilman Basthian Sucipto, juga menyebutkan bahwa wilayah permukiman tersebut tidak sesuai dengan zonasi Rencana Tata Ruang dan Wilayah (RTRW) DKI Jakarta tahun 2030. Sehingga, pelaksanaan program kebijakan menjadi terhambat dilakukan karena birokrasi tidak dapat melaksanakan program penataan permukiman di wilayah yang tidak sesuai dengan regulasi yang berlaku.

Meskipun demikian, kelompok JRMK dan UPC terus berupaya untuk mengartikulasikan kepentingan mereka dimana mereka merasa bahwa hak mereka bermukim di wilayah permukiman

mereka merupakan salah satu hak dasar mereka sebagai warga negara untuk bermukim dengan aman dan nyaman yang sudah diatur dalam konstitusi yang berlaku (Eni, dalam wawancara 2020).

Selain hubungan antara kelompok informal dengan kelompok formal, hubungan di antara aktor dalam perumusan kebijakan permukiman juga terjadi di antara kelompok formal sendiri, yaitu antara Gubernur Anies Baswedan dengan birokrasi Pemprov DKI Jakarta. Dimana gubernur menginginkan agar birokrasi dapat menjalankan kebijakan permukiman di kampung-kampung kota yang ada di Jakarta dengan program penataan kampung tanpa menggusur dan melibatkan warga. Karena di dalam permukiman kampung tersebut terdapat faktor sosial yang harus diperhatikan oleh Pemprov DKI Jakarta (Ilman dalam wawancara 2020).

Pendekatan *policy community* (komunitas kebijakan) merupakan salah satu bentuk dari jejaring kebijakan (Rhodes dalam Hudson dan Lowe, 2009:154). Komunitas kebijakan ditandai dengan adanya stabilitas, keanggotaan yang bersifat terbatas, adanya interdependensi vertikal serta terbatasnya artikulasi horizontal (Marsh dan Rhodes, 1992:14). Berdasarkan pendekatan *policy community* tersebut, proses perumusan kebijakan permukiman di Provinsi DKI Jakarta merupakan jejaring kebijakan yang terbatas antar anggota di dalam jejaringnya, yaitu; 1) warga kampung kota; 2) JRMK; 3) UPC; 4) Gubernur DKI Jakarta; 5) badan-badan pemerintahan (birokrasi) Pemprov DKI Jakarta. Karenanya, kontrak politik yang telah diajukan dalam kampanye Pilkada 2017 merupakan kontrak yang terbatas antara pihak yang berkontrak saja, yaitu antara Anies Baswedan dengan JRMK, UPC dan warga kampung yang terlibat di dalam anggota JRMK.

Dalam kasus penelitian ini, bersifat ketergantungan terjadi diantara aktor di dalam jejaring. Interdependensi vertikal dalam pendekatan *policy community* disini merupakan ketergantungan antara warga dan kelompok kepentingan dengan Anies Baswedan yang menduduki jabatan sebagai Gubernur Provinsi DKI Jakarta. Sehingga artikulasi dan dependensi antar aktor kelompok informal berlangsung secara vertikal dengan kelompok formal. Dimana, kelompok informal bergantung pada sumber daya kekuasaan kelompok formal untuk menetapkan kebijakan permukiman yang tidak menggusur, di sisi lain Anies Baswedan bergantung kepada warga saat proses Pilkada dalam memperoleh suara untuk memenangkan hasil Pilkada 2017 sebagai gubernur. Selain itu, kelompok informal juga bergantung kepada birokrasi untuk dapat melaksanakan kebijakan permukiman di kampung-kampung yang mereka ajukan kepada gubernur. Namun kelompok birokrasi juga tidak

dapat menjalankan tuntutan warga tersebut karena masih kompleksnya permasalahan tanah yang ada di mayoritas wilayah permukiman tersebut.

Aktor dalam Proses Perumusan Kebijakan Permukiman

Proses perumusan kebijakan permukiman merupakan sebuah kebijakan yang melibatkan *multi-stakeholder* di dalamnya. Sesuai dengan teori menurut Anderson (dalam Suharno, 2013:5) yang melihat kebijakan publik sebagai langkah yang secara sengaja dilakukan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor yang berkenaan dengan sebuah permasalahan yang terjadi. Menurut Lindblom (dalam Winarno, 2014:93), dalam memahami proses kebijakan publik, penulis perlu memahami aktor-aktor yang terlibat dalam proses kebijakan publik, baik aktor-aktor yang resmi maupun tidak resmi.

Adapun aktor-aktor yang terlibat di dalam proses perumusan kebijakan publik adalah sebagai berikut.

Tabel 3. Aktor di dalam Proses Perumusan Kebijakan Publik

No.	Aktor	Kategori Aktor
1.	Gubernur DKI Jakarta (Anies Baswedan)	Pimpinan Eksekutif (Kepala Daerah)
2.	BAPPEDA Provinsi DKI Jakarta (Bidang SPKLH)	Agen Pemerintahan/Birokrasi (Organisasi Perangkat Daerah)
3.	Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman Provinsi DKI Jakarta	Agen Pemerintahan/Birokrasi (Organisasi Perangkat Daerah)
4.	Tim Gubernur Upaya Percepatan Pembangunan (TGUPP)	Tim bentukan Gubernur yang berada langsung dibawah Gubernur
5.	Jaringan Rakyat Miskin Kota (JRMK)	Kelompok Kepentingan (Organisasi Rakyat)
6.	<i>Urban Poor Consortium</i> (UPC)	Kelompok Kepentingan (NGO's)
7.	Warga Kampung	Warga Negara individu (<i>Citizen</i>)

Sumber: Analisis penulis berdasarkan temuan penelitian

Aktor-aktor di dalam proses perumusan kebijakan permukiman kemudian saling berinteraksi untuk mempengaruhi keputusan dan hasil kebijakan permukiman sesuai dengan kepentingan masing-masing aktor.

Interaksi Aktor dalam Proses Perumusan 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 konflikatif dibandingkan dengan sifat yang harmoni (Madani, 2011:37).

Berdasarkan identifikasi aktor dalam proses perumusan kebijakan permukiman di Provinsi DKI Jakarta, penulis mengklasifikasi ke dalam 4 jenis interaksi antar aktor, 1) interaksi antara kelompok informal dengan gubernur, 2) interaksi antara kelompok informal dengan birokrasi, 3) interaksi antara gubernur dengan birokrasi Pemprov DKI Jakarta, dan 4) interaksi antarbirokrasi Pemprov DKI Jakarta.

A. Interaksi Antara Kelompok Informal dengan Gubernur

Kelompok informal disini adalah warga kampung, JRMK dan UPC yang berinteraksi dengan Gubernur Anies Baswedan. Proses interaksi telah berlangsung saat masa kampanye Pilkada DKI Jakarta 2017. Dimana saat itu, warga kampung bersama dengan JRMK dan UPC mengajukan kontrak politik kepada Anies Baswedan. Warga kampung sendiri merupakan warga dari kampung yang notabene merupakan kampung ilegal, kumuh dan menjadi dampak penggusuran. UPC dan JRMK merupakan kelompok-kelompok kepentingan yang melakukan upaya artikulasi kepentingan warga kampung untuk diteruskan kepada gubernur sebagai pimpinan eksekutif di tingkat daerah yang memiliki wewenang lebih besar untuk mengambil keputusan di tingkat daerah provinsi.

JRMK dan UPC bersama dengan warga kampung memulai interaksi dengan Gubernur Anies Baswedan sejak masa Pemilihan Gubernur DKI Jakarta tahun 2017, seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya. Pada saat masa kampanye, UPC dan JRMK mengajukan transaksi berupa kontrak politik kepada Anies Baswedan dengan 5 poin tuntutan kolektif dan mengajukan 28 kampung untuk dilakukan penataan pada kampung-kampung tersebut.

Kontrak politik dilatarbelakangi karena banyaknya kasus penggusuran yang terjadi di sepanjang tahun 2015 sampai tahun 2017 yaitu sebagai 416 kasus (LBH Jakarta, 2018:31). Terdapat kasus yang mengejutkan bagi warga dan JRMK diantaranya adalah penggusuran yang terjadi di Kampung Kunir (Pinangsia) dan Kampung Akuarium (Penjaringan) (Ardiansa dkk, 2018:39) Banyaknya kasus penggusuran paksa tersebut membuat JRMK dan UPC merasa harus bergerak untuk melakukan *bargaining position* untuk menghasilkan kebijakan permukiman tanpa menggusur.

Sehingga pada tanggal 8 April 2017, akhirnya kandidat Anies Baswedan menyetujui kontrak politik tersebut untuk menjadi acuan agar ketika Anies Baswedan terpilih menjadi Gubernur Provinsi DKI Jakarta dapat menjalankan kebijakan ataupun program yang sesuai dengan tuntutan dan tidak melanggar dari kontrak politik (Andi, dalam wawancara 2020). Di dalam kontrak politik tersebut juga terjadi negosiasi yang mencapai kesepakatan bahwa warga harus dapat memenangkan Anies Baswedan di 127 TPS (Tempat Pemungutan Suara) di wilayah permukiman mereka (Ardiansa dkk, 2018:41), yang diantaranya mayoritas ada di wilayah Jakarta Utara, Barat dan Timur (Eny, dalam wawancara 2020).

Salah satu temuan penulis adalah ketika ada informan penelitian yang merupakan salah satu warga Kampung Akuarium, menjadi bagian dari penggerak massa untuk memilih dan memenangkan Anies-Sandi di TPS di Kampung Akuarium (wawancara 2020). Jika Anies Baswedan terpilih menjadi gubernur, maka beliau harus menerapkan kebijakan yang berpihak pada kepentingan rakyat miskin kota, khususnya rakyat yang telah berkontrak politik dengan beliau (wawancara 2020).

Ketika Anies Baswedan terpilih menjadi Gubernur Provinsi DKI Jakarta, perwakilan kelompok informal tersebut diundang ke Balaikota DKI Jakarta untuk rapat bersama. Di dalam rapat tersebut merupakan momentum bagi kelompok informal untuk menagih janji kontrak politik Anies Baswedan dengan mereka (Topas dalam wawancara 2020). Selanjut Gubernur Anies Baswedan juga mengarahkan kepada warga untuk berkoordinasi langsung dengan OPD yang terkait dalam urusan penataan permukiman (Topas dalam wawancara 2020).

Hasil dari prosers interaksi tersebut menghasilkan keputusan dari Gubernur Anies Baswedan yang menetapkan kebijakan permukiman di Provinsi DKI Jakarta dilaksanakan dengan Program *Community Action Plan* (CAP) dan *Collaborative Implementation Program* (CIP).

Program *Community Action Plan* (CAP) merupakan suatu program yang turut serta mendorong terciptanya koordinasi dan kolaborasi dari berbagai pihak di lingkungan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta serta para stakeholders, yang selanjutnya menjadi acuan keberlanjutan Program Penataan Kawasan. Dan program *Collaborative Implementation Program* (CIP) merupakan langkah lanjutan untuk merealisasikan konsep CAP yang telah disusun. Proses CIP dilakukan melalui pembangunan fisik dan pemberdayaan masyarakat yang partisipatif, antara lain dengan *land consolidation*. Program ini kemudian masuk ke dalam Perda Nomor 1 Tahun 2018 tentang RPJMD Provinsi DKI Jakarta tahun 2017 sampai dengan 2022.

Selain itu, keputusan gubernur juga dikeluarkan dalam surat Keputusan Gubernur Nomor 878 Tahun 2018 tentang Gugus Tugas Pelaksanaan Penataan Kampung dan Masyarakat. Keputusan Gubernur tersebut menetapkan lokasi penataan kampung pada 21 kampung prioritas, dan juga menugaskan kepada 39 OPD untuk melaksanakan implementasi penataan kampung dan permukiman di 21 lokasi kampung tersebut. Lokasi 21 kampung prioritas tersebut adalah sebagai berikut.

Tabel 4. Lokasi Penataan Permukiman Kampung

No.	Nama Kampung	RT	RW	Kelurahan	Kecamatan	Kota
1.	Lodan	4	1	Ancol	Pademangan	Jakarta Utara
2.	Tongkol	7	1	Ancol	Pademangan	Jakarta Utara
3.	Krapu	8 s.d 9	1	Ancol	Pademangan	Jakarta Utara
4.	Muka	1 s.d 9	4	Ancol	Pademangan	Jakarta Utara
5.	Walang	Blok A dan Blok B		Ancol	Pademangan	Jakarta Utara
6.	Akuarium	12	4	Penjaringan	Penjaringan	Jakarta Utara
7.	Marlina	1 s.d 4 8 s.d 11	17	Penjaringan	Penjaringan	Jakarta Utara
8.	Elektro	5 s.d 7 12 s.d 15	17	Penjaringan	Penjaringan	Jakarta Utara
9.	Gedung Pompa	20	17	Penjaringan	Penjaringan	Jakarta Utara
10.	Blok Empang	1 s.d 5 7 s.d 10	22	Pluit	Penjaringan	Jakarta Utara
11.	Kerang Ijo	6	22	Pluit	Penjaringan	Jakarta Utara

12.	Baru Tembok Bolong	11	22	Pluit	Penjaringan	Jakarta Utara
13.	Tanah Merah	1 s.d 9	22	Kelapa Gading Barat	Kelapa Gading	Jakarta Utara
		1 s.d 21	7	Tugu Selatan	Koja	Jakarta Utara
		1 s.d 12	8	Rawa Badak Selatan	Koja	Jakarta Utara
		1 s.d 12	9	Rawa Badak Selatan	Koja	Jakarta Utara
		1 s.d 11	10	Rawa Badak Selatan	Koja	Jakarta Utara
		1 s.d 3	11	Rawa Badak Selatan	Koja	Jakarta Utara
14.	Prumpung	1 s.d 12	2	Cipinang Besar Utara	Jatinegara	Jakarta Timur
15.	Rawa Barat	15 s.d 16	4	Kebon Jeruk	Kebon Jeruk	Jakarta Barat
16.	Rawa Timur	1	5	Kebon Jeruk	Kebon Jeruk	Jakarta Barat
17.	Guji Baru	4 s.d 7	2	Duri Kepa	Kebon Jeruk	Jakarta Barat
18.	Kunir	4	6	Pinangsia	Taman Sari	Jakarta Barat
19.	Kali Apuran	9 dan 13	7	Kedaung Kali Angke	Cengkareng	Jakarta Barat
20.	Sekretaris	15	7	Tanjung Duren Utara	Grogol Petamburan	Jakarta Barat
21.	Baru	1 s.d 6 13 s.d 17	5	Pondok Pinang	Kebayoran Lama	Jakarta Selatan

Sumber: Lampiran II KepGub 878 Tahun 2018

Jika melihat daftar lokasi penataan kampung dengan 18 kampung yang diajukan oleh JRMK dalam kontrak politik (tabel 2), hanya 3 kampung yang tidak dimasukkan ke dalam Keputusan Gubernur Nomor 878. Menurut Eny, kampung-kampung yang tidak masuk ke dalam Keputusan Gubernur tersebut dikarenakan belum siap secara pendataan dan belum aktifnya warga kampung untuk aktif mempersiapkan kampungnya (wawancara 2020). Dengan demikian, penulis menyimpulkan bahwa dari 18 kampung yang diajukan, hanya diterima 16 kampung yang akan ditata, berarti Gubernur DKI Jakarta cenderung mengakomodir tuntutan warga tersebut yang ditetapkan dalam sebuah surat Keputusan Gubernur.

Berdasarkan data empiris tersebut, proses interaksi antara kelompok informal dengan Gubernur Anies Baswedan dapat diklasifikasikan sebagai proses interaksi kooperatif berbentuk

bargaining (Soekanto, 2001). Kooperasi (*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). *Bargaining* merupakan pelaksanaan perjanjian mengenai pertukaran barang atau jasa antar dua organisasi atau kelompok (Soekanto, 2001:82).

Bargaining yang terjadi dalam proses kontrak politik yang menyepakati kemenangan Anies Baswedan di 127 TPS di wilayah permukiman warga dan janji Anies Baswedan untuk membuat kebijakan permukiman dengan tidak menggusur namun melibatkan partisipasi warga kampung. Dalam hal ini, kerjasama dan pertukaran sumber daya antara kelompok informal dengan Gubernur Anies Baswedan yaitu berupa pertukaran sumber daya suara (*vote*) dalam Pilkada 2017 untuk meemnahkan Anies Baswedan dengan sumber daya kekuasaan (*power*) Anies Baswedan untuk menetapkan program CAP dan CIP sebagai program penataan permukiman terhadap kampung-kampung tersebut.

B. Interaksi Antara Kelompok Informal dengan Birokrasi

Proses interaksi antara warga dengan birokrasi dimulai pasca rapat akbar warga perwakilan kampung dengan gubernur dan jajaran pejabat Pemprov DKI Jakarta. Gubernur langsung mengarahkan urusan implementasi program penataan kampung di OPD/dinas-dinas terkait urusan permukiman di lingkungan Pemprov DKI Jakarta.

Selanjutnya warga kampung bersama dengan JRMK dan UPC sering melakukan rapat pembahasan dengan OPD terkait secara intens untuk membahas teknis pelaksanaan penataan kampung sesuai dengan instruksi langsung oleh Gubernur Anies Baswedan. Dalam Kepgub 878 tahun 2018 sebenarnya terdapat 39 OPD di lingkungan Pemprov DKI Jakarta untuk melaksanakan penataan kampung dan permukiman. OPD yang memiliki tugas inti di dalam perencanaan dan penyusunan kebijakan permukiman diantaranya adalah Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) dan Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman (PRKP) Provinsi DKI Jakarta.

Menurut Gugun Muhammad (dalam wawancara 2020), ketika warga sedang rapat dengan OPD yang terlibat, sering kali terjadi UPC menyampaikan usul dan masukan tentang teknis pelaksanaan program dapat melibatkan partisipasi warga untuk terlibat merencanakan dan menata

kampung mereka sendiri. Terkhusus, dalam pelaksanaan program CAP dan CIP memang harus dilaksanakan dengan membuka ruang partisipasi bagi masyarakat.

Namun di dalam proses penyampaian masukan dan aspirasi dari kelompok informal kepada birokrasi di dalam rapat pembahasan kebijakan selalu menemui jalan buntu dan perbedaan kepentingan. Dimana birokrasi cenderung menangguk aspirasi tersebut dan tidak dapat mengambil keputusan dengan cepat sesuai dengan keinginan kelompok kepentingan (Topas dalam wawancara 2020). Birokrasi tidak dapat melaksanakan program penataan permukiman apabila permukiman tersebut berada di wilayah yang bukan sesuai untuk permukiman. Sehingga menyebabkan birokrasi dalam melaksanakan kebijakan permukiman menjadi lambat dan tidak bisa sesuai dengan kepentingan kelompok kepentingan (Eny dalam wawancara 2020).

Menurut Kasubid Bina Marga, Perumahan dan Permukiman, Bappeda Provinsi DKI Jakarta, Hera Lidiawati (wawancara 2020), menjelaskan jikalau keterlambatan tersebut dikarenakan wilayah perkampungan tersebut dianggap berada di lahan ilegal dan bukan sesuai peruntukkan permukiman menurut regulasi yang berlaku. Kasi Penyediaan Tanah dan Pengelolaan Aset, Dinas PRKP Provinsi DKI Jakarta, Ilman Basthian Sucipto, juga menjelaskan ketika ada keputusan yang tidak bisa diambil maka keputusan tersebut akan ditetapkan kemudian dengan perundingan terlebih dahulu agar tidak melanggar ketentuan hukum yang berlaku (wawancara 2020).

Meskipun demikian, kelompok informal terus berupaya untuk mempengaruhi birokrasi agar dapat melaksanakan penataan permukiman di 21 kampung yang telah ditetapkan oleh gubernur di dalam Keputusan Gubernur. Hingga akhirnya, birokrasi bersama dengan Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA) Provinsi DKI Jakarta menetapkan untuk melaksanakan percobaan penataan di 7 kampung dalam kurun waktu 2018 sampai tahun 2020 (Hera dalam wawancara 2020). Kampung-kampung tersebut diantaranya adalah Kampung Akuarium, Tongkol, Lodan, Kerapu, Walang, Kunir dan Bukit Duri.

Berdasarkan fakta empiris tersebut, interaksi antara kelompok informal dengan birokrasi dapat diklasifikasikan sebagai interaksi akomodasi kompromi. 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 (Soekanto, 2001:82). Dalam hal ini, kepentingan kelompok informal tetap diakomodir oleh birokrasi dengan percobaan penataan permukiman di 7 kampung.

Selanjutnya kompromi adalah bentuk akomodasi di mana pihak-pihak yang terlibat saling merasakan dan memahami keadaan pihak lainnya agar tercapai suatu penyelesaian terhadap perselisihan yang ada (Soekanto, 2001:84). Menurut Kasi Penyediaan Tanah dan Pengelolaan Aset, Dinas PRKP Provinsi DKI Jakarta, menerangkan bahwa Dinas PRKP sebagai bagian dari unsur birokrasi pemerintah selalu berupaya untuk menjalin komunikasi untuk menumbuhkan *public trust* kepada masyarakat sebagai penerima layanan (wawancara 2020). Sehingga untuk menghindari konflik antara resistensi warga dengan Dinas PRKP, selalu dilakukan upaya-upaya diskusi dan dialog bersama antara Pemprov DKI Jakarta dengan warga.

C. Interaksi Antara Gubernur dengan Birokrasi

Dalam interaksi ini, cenderung terjadi proses instruksi dan pengarahan dari gubernur kepada birokrasi untuk melaksanakan program penataan permukiman. Instruksi yang pertama terjadi dalam substansi di dalam Keputusan Gubernur Nomor 878 Tahun 2018 yang menginstruksikan 39 OPD untuk melaksanakan penataan permukiman di 21 kampung yang ditetapkan. Dimana 21 kampung tersebut bersumber dari kampung yang diajukan oleh JRMK di dalam kontrak politik kepada Gubernur Anies Baswedan. Sehingga keputusan tersebut bersifat *top-down* dari gubernur kepada birokrasi.

Interaksi selanjutnya adalah ketika gubernur memberikan instruksi kepada BAPPEDA Provinsi DKI Jakarta untuk menyusun RPJMD tahun 2017 sampai dengan tahun 2022, dimana kebijakan permukiman masuk ke dalam Kegiatan Strategis Daerah (KSD) yang menjadi salah satu prioritas dari gubernur dalam menjalankan pembangunan. Salah satu muatan dalam penyusunan RPJMD adalah visi misi gubernur terpilih di dalam Pilkada yang merupakan proses input unsur politis di dalam rancangan awal RPJMD (Salman Akbar, Staf Bappeda Provinsi DKI Jakarta).

Selain itu, Tim Gubernur Untuk Percepatan Pembangunan (TGUPP) juga sering melakukan intervensi terhadap pelaksanaan kebijakan penataan permukiman ini. Menurut Hera (dalam wawancara 2020), TGUPP selalu melakukan intervensi untuk mempertanyakan *progress* dan mendorong kepada OPD agar fokus pada pelaksanaan penataan permukiman di 21 kampung

dalam Keputusan Gubernur Nomor 878. Kampung-kampung tersebut dianggap sebagai kampung prioritas untuk dilaksanakan penataan permukiman.

Selanjutnya gubernur menugaskan kepada Dinas PRKP untuk menyusun regulasi yang mengatur tentang pelaksanaan kebijakan penataan permukiman setelah sebelumnya diberi masukan oleh Dinas PRKP sendiri tentang perlunya landasan hukum dalam pelaksanaan program CAP dan CIP. Menurut Ilman (dalam wawancara 2020), Dinas PRKP selanjutnya berkoordinasi dengan BAPPEDA untuk menyusun Peraturan Gubernur yang mengatur tentang penataan permukiman. Hingga akhirnya lahirnya sebuah produk hukum berupa Peraturan Gubernur Nomor 90 Tahun 2018 tentang Peningkatan Kualitas Permukiman dalam rangka Penataan Kawasan Permukiman Terpadu. Pergub ini kemudian akan menjadi regulasi yang menunjang dari pelaksanaan rencana yang telah ditetapkan dalam RPJMD tahun 2017-2022 dan Kegiatan Strategis Daerah untuk melakukan penataan kawasan permukiman (Ilman, dalam wawancara 2020).

Berdasarkan temuan tersebut, proses interaksi antara gubernur dengan birokrasi dapat diklasifikasikan ke dalam bentuk interaksi akomodasi koersif. Koersif (*coercion*) merupakan bentuk akomodasi dimana salah satu pihak berada dalam keadaan yang lemah dibandingkan dengan pihak yang lainnya. Dalam kasus penelitian ini, pihak yang lemah dimaksud oleh Soekanto, penulis posisikan sebagai pihak yang posisinya lebih rendah dibandingkan dengan pihak yang lainnya. Dalam posisi pemerintah daerah Provinsi DKI Jakarta, posisi Gubernur DKI Jakarta merupakan hierarki jabatan yang lebih tinggi dibandingkan dengan pejabat-pejabat lainnya di lingkungan birokrasi karena Gubernur memimpin birokrasi-birokrasi di tingkat daerah. Sehingga gubernur sebagai *decision maker* cenderung mengarahkan kepada birokrasi untuk menjalankan janji politisnya dengan kelompok informal.

D. Interaksi Antarbirokrasi Pemprov DKI Jakarta

Penulis hanya memotret proses interaksi antarbirokrasi Pemerintah Provinsi DKI Jakarta yaitu pada interaksi antara BAPPEDA dengan Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan permukiman dalam proses perumusan kebijakan penataan permukiman di Provinsi DKI Jakarta. Karena kedua aktor birokrasi tersebut memiliki peran kunci dalam proses perumusan kebijakan penataan permukiman.

BAPPEDA merupakan birokrasi yang mempunyai tugas utama untuk melakukan perencanaan pembangunan di tingkat daerah. Menurut Kepgub 878 Tahun 2018, dalam urusan penataan kampung BAPPEDA memiliki tugas untuk; 1) menyinkronkan dan menyelaraskan perencanaan program serta penganggaran penataan kampung dan masyarakat; dan 2) memasukkan program penataan kampung dan masyarakat ke dalam RPJMD Tahun 2017-2022.

Menurut Kasubid Bina Marga, Perumahan dan Permukiman, BAPPEDA DKI Jakarta, Hera Lidyawati (dalam wawancara 2020), BAPPEDA memiliki wewenang untuk mengarahkan kepada Organisasi Perangkat Daerah (OPD) dalam merencanakan program dan kebijakn sesuai dengan amanat RPJMD 2017-2022 dan RTW tahun 2030. Staf Subid Bina Marga, Perumahan dan Permukiman, Salman Akbar, juga menyebutkan bahwa BAPPEDA sebagai *leading sector* dan koordinator perencanaan (wawancara 2020). Sehingga semua OPD di lingkungan Pemprov DKI Jakarta terlibat dan melakukan interaksi dengan BAPPEDA dalam hal perencanaan program dan anggaran.

Mengacu kepada Kepgub No. 878 Tahun 2018, Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman (Dinas PKRP) Provinsi DKI Jakarta, memiliki wewenang untuk; 1) menyusun buku panduan Community Action Plan (CAP) penataan kampung dan masyarakat; 2) menyusun Detail Engineering Development (DED) hasil dari CAP; 3) melaksanakan pengadaan shelter di kawasan kampung yang akan ditata; dan 4) menyusun berita acara kesepakatan dokumen hasil DED yang akan ditandatangani oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dan warga kampung tersebut.

Dalam proses perumusan kebijakan publik, Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman menjalankan peran untuk menyusun anggaran pelaksanaan penataan kampung dan regulasi khusus untuk mengatur pelaksanaan penataan kampung dan permukiman (Ilman, dalam wawancara 2020). Dalam menyusun dan merencanakan regulasi dan anggaran pelaksanaan tersebut, Dinas PRKP berhubungan dengan BAPPEDA , agar output dari kebijakan dapat sesuai dengan amanat RPJMD 2017-2022 dan RTRW 2030.

Bagi birokrasi, pelaksanaan kebijakan atau program harus berdasarkan regulasi dan landasan hukum yang jelas. Oleh karena itu, Dinas PRKP bersama dengan BAPPEDA berkoordinasi dan bekerjasama untuk menyusun regulasi tersebut. Hingga melahirkan sebuah regulasi dalam bentuk Peraturan Gubernur Nomor 90 Tahun 2018 tentang Peningkatan Kualitas

Permukiman Dalam Rangka Penataan Kawasan Permukiman Terpadu yang mengatur tentang kepastian hukum pelaksanaan program CAP dan CIP.

Berdasarkan temuan penelitian tersebut, interaksi yang terjadi antarbirokrasi tersebut dapat diklasifikasikan sebagai adalah intreaksi kerjasama (cooperation) koalisi. Proses kerjasama koalisi merupakan upaya kombinasi kerjasama antar dua organisasi yang memiliki tujuan-tujuan yang sama (Soekanto, 2001:79). BAPPEDA dan Dinas PRKP mempunyai tugas utama untuk menjalankan pelayanan publik, dalam kasus ini adalah pelayanan perumahan dan permukiman. Sehingga, untuk menyusun regulasi tersebut BAPPEDA dan Dinas PRKP saling bekerjasama dengan melakukan kombinasi penyusunan versi organisasi masing-masing untuk kemudian menghasilkan sebuah Peraturan Gubernur yang mengatur tentang; 1) penetapan lokasi dan penentuan prioritas; 2) penetapan CAP; 3) pelaksanaan CIP; 4) pengelolaan dan peran serta masyarakat; dan 5) pemantauan, evaluasi dan pelaporan (Pasal 4, Pergub 90/2018).

Interaksi antar aktor yang terjadi di dalam proses perumusan kebijakan permukiman dapat penulis rangkum dalam tabel sebagai berikut.

Tabel 5. Identifikasi Interaksi Aktor dalam Perumusan Kebijakan Permukiman

No.	Klasifikasi Interaksi Aktor	Klasifikasi Interaksi	Bentuk Interaksi
1.	Warga, JRMK dan UPC dengan Gubernur Anies Baswedan	<i>Cooperation</i>	<i>Bargaining</i>
2.	Warga, JRMK dan UPC dengan Birokrasi Pemprov DKI Jakarta	<i>Accommodation</i>	<i>Compromise</i>
3.	Gubernur dengan Birokrasi Pemprov DKI Jakarta	<i>Accommodation</i>	<i>Coercion</i>
4.	Antarbirokrasi Pemprov DKI Jakarta (BAPPEDA dengan Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman)	<i>Cooperation</i>	<i>Coalicion</i>

Sumber: Analisi Penulis

Dengan demikian, interaksi antar aktor yang terjadi di dalam proses perumusan kebijakan permukiman di Provinsi DKI Jakarta berbentuk interaksi yang kooperatif dan akomodatif.

Penutup

Berdasarkan temuan dalam penelitian yang telah dibahas, penulis kemudian menarik kesimpulan bahwa interaksi yang kooperatif dan akomodatif antar aktor yang terlibat di dalam proses perumusan kebijakan cenderung efektif menghasilkan kebijakan permukiman tanpa melakukan pengusuran di Provinsi DKI Jakarta.

Limitasi Penelitian

Penulis sadari bahwa penelitian ini bukanlah penelitian yang sempurna tanpa celah, karena selama penelitian penulis mengalami beberapa keterbatasan. Diantaranya adalah keterbatasan penulis untuk melakukan wawancara dengan Gubernur Anies Baswedan sebagai aktor kunci pengambil kebijakan. Dalam proses perizinan wawancara dengan gubernur, penulis langsung didisposisikan kepada Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman Provinsi DKI Jakarta.

Selanjutnya adalah keterbatasan penulis untuk mengamati proses interaksi di dalam rapat pembahasan antar aktor, dikarenakan penulis belum memperoleh izin dan kesempatan untuk terlibat. Selain itu proses perumusan kebijakan merupakan proses yang telah berlangsung sebelum penulis melakukan penelitian. Sehingga penulis hanya melakukan *indepth interview* dengan beberapa informan kunci lainnya. Oleh karena itu, perlu adanya penelitian lebih lanjut untuk mengembangkan kajian di dalam topik penelitian ini.

Daftar Pustaka

- Ardiansa, D., dkk. (2018). *Transaksi Politik Warga: Pembangun Partispasi Politik Warga dalam Pemilu dan Perencanaan Pembangunan*. Depok: Cakra Wirawa Indonesia.
- Bintari, A., & Pandiangan, L. H. S. (2016). Formulasi Kebijakan Pemerintah Tentang Pembentukan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Perseroan Terbatas (PT) Mass Rapid Transit (Mrt) Jakarta di Provinsi DKI Jakarta. *Jurnal CosmoGov*, 2(2), 220. <https://doi.org/10.24198/cosmogov.v2i2.10006>
- Creswell, J. (2015). *Penelitian Kualitatif dan Desain Riset: Memilih Di Antara Lima Pendekatan* (Edisi ke-3). Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

- Hudson, J., dan Lowe, S. (2009). *Understanding The Policy Process: Analysing Welfare Policy and Practice*. Second Edition. UK: Policy Press.
- LBH Jakarta. (2018). *Mengais di Pusaran Jani: Laporan Penggusuran Paksa di Wilayah DKI Jakarta Tahun 2017*. Jakarta: LBH Jakarta.
- Madani, M. (2011). *Dimensi Interaksi Aktor Dalam Proses Perumusan Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Marsh, D. dan Rhodes, R.A.W. (1992). *Policy Communities and Issue Networks: Beyond Typology*. In Marsh D dan Rhodes RAW (eds) *Policy Networks in British Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Ridho, A. (2001). *Kemiskinan di Perkotaan*. Jakarta : Prenhallindo.
- Rhodes. R.A.W. (2007). Understanding Governance: Ten Years On. *SAGE Publication*, 28(08), 1-22. DOI 10.1177/0170840607076586.
- Soekanto, S. (2001). *Sosiologi Suatu Pengantar*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Suharno. (2013). *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Penerbit Ombak.
- Winarno, B. (2014). *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Press.
- Winengan. (2016). Kuasa Aktor dalam Perumusan Kebijakan Publik di Aras Lokal (Studi Pada Kebijakan Pembebasan Lahan Kawasan Mandalika Resort di Lombok) *Jurnal Review Politik*, 6(2), 367–387.

Peraturan Perundang-undangan

- Peraturan Daerah Provinsi DKI Jakarta Nomor 1 Tahun 2018 tentang Rencana Jangka Menengah Daerah Provinsi DKI Jakarta Tahun 2017-2022.
- Peraturan Gubernur Nomor 90 Tahun 2018 tentang Peningkatan Kualitas Permukiman dalam Rangka Penataan Kawasan Permukiman Terpadu.
- Keputusan Gubernur Nomor 878 Tahun 2018 tentang Gugus Tugas Pelaksanaan Penataan Kampung dan Masyarakat.

Laporan

Berita Acara Komisi Pemilihan Umum Provinsi DKI Jakarta No. 109/BA/V/2017.

Artikel dari Internet

Infografik Kompas. (2018). Diunduh dari 20180918_PRL_Penataan-Kawasan-Kumuh_H24_mumed_1537287065-1.png pada 27 Januari 2019.

Merdeka.com. (2018). Anies Baswedan Janji Lunasi Semua Kontrak Politik Selama Kampanye. Diakses dari <https://cdns.klimg.com/merdeka.com/i/w/news/2018/01/17/930453/670x335/anies-baswedan-janji-lunasi-semua-kontrak-politik-selama-kampanye.jpg>. Pada 1 Maret 2020.

Daftar Narasumber

Hera Lidiawati ST, Kepala Sub Bidang Bina Marga, Perumahan dan Permukiman, Bidang Sarana Prasarana Kota dan Lingkungan Hidup, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Provinsi DKI Jakarta, 13 Januari 2020, pukul 08.21 WIB.

Iman BS, Kepala Seksi Penyediaan Tanah dan Pengelolaan Aset, Bidang Pembiayaan dan Kemitraan, Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman (DPRKP), 27 Januari 2020, pukul 16.00 WIB.

Salman Akbar, Pegawai Bappeda Provinsi DKI Jakarta, 29 Januari 2020, pukul 09.30 WIB.

Andi, *Community Organizer, Urban Poor Consortium (UPC)*, 15 Januari 2020, pukul 16.00 WIB.

Eny Rochayati, Koordinator Jaringan Rakyat Miskin Kota (JRMK) Jakarta, 25 Januari 2020, 15.10 WIB.

Gugun Muhammad, *Community Organizer, Urban Poor Consortium (UPC)*, 15 Januari 2020, pukul 16.00 WIB.

Topas, Ketua RT 04 Kampung Akuarium, Jakarta Utara, 8 Februari 2020, pukul 15.20 WIB.