

SOCIAL NETWORK ANALYSIS PADA BIROKRASI PERENCANAAN PERKOTAAN ***SOCIAL NETWORKS ANALYSIS IN URBAN PLANNING BUREAUCRACY***

Fauzul Rizal Sutikno

Departemen Perencanaan Wilayah dan Kota, Universitas Brawijaya

Jl. MT. Haryono 167, Malang, Indonesia

e-mail*: fauzulrizal@ub.ac.id

ABSTRAK

Di perkotaan Indonesia, banyak permukiman informal dibangun di atas tanah negara sehingga menjadikannya ilegal dan rawan penggusuran. Namun, karena kurangnya sumberdaya untuk melakukan proses penggusuran atau karena kepentingan politik para pengambil keputusan kota, pemerintah secara informal mengizinkan adanya permukiman informal tersebut. Interaksi politik dalam birokrasi perkotaan di Indonesia menimbulkan ketidakpastian bagaimana regulasi diimplementasikan oleh pemerintah terhadap penduduk perkotaan, sektor swasta, dan antarlembaga pemerintah. Studi ini menggunakan *stakeholder analysis* dan *social network analysis* untuk mengidentifikasi kesenjangan informasi dan kohesi dalam birokrasi pemerintah yang mempengaruhi agenda politik di balik pengaturan proyek yang berkaitan dengan permukiman informal. Studi ini menemukan bahwa kekuatan politik broker dapat menyebabkan terjadinya ketidakpastian dalam peraturan. Sebaliknya, broker juga memiliki kemampuan untuk menyalurkan sumberdaya ke permukiman informal dengan mengkombinasikan hubungan formal dan informal yang dimilikinya.

Kata Kunci : informal, politik, birokrasi, social network analysis.

ABSTRACT

Many informal settlements are built on state land in Indonesian cities, making them illegal and prone to eviction. However, due to a lack of resources to carry out the eviction process or because of the political interests of city decision-makers, the state informally allows these informal settlements. Political interaction in urban bureaucracies in Indonesia raises uncertainty about how the state implements regulations regarding urban residents, the private sector, and between state institutions. Using social network analysis and stakeholder analysis, this study identified information gaps and cohesion in the state bureaucracy that influence the political agenda behind setting up projects related to informal settlements. This study found that the political broker's power can trigger uncertainty in regulation implementation. On the other hand, the broker also has the ability to channel resources to informal settlements utilizing the combination of the broker's formal and informal connections.

Keywords: informal, politics, bureaucracy, social network analysis.

PENDAHULUAN

Meningkatnya informalitas di kota-kota sebagai akibat dari urbanisasi menyebabkan pergerakan global untuk merelokasi permukiman miskin dan informal ke pinggiran kota. Gerakan relokasi global ini dibuktikan dengan kebijakan dan program kota "bebas kumuh" dan "smart city" (Kundu, 2013; Nuijten, 2013; Ramaswami, Russell, Culligan, Rahul Sharma, & Kumar, 2016; Sutantio, Ismawan, Karim, & Hantono, 2021). Urbanisasi menciptakan tantangan bagi penduduk untuk mengakses layanan inti perkotaan (Beard, Mahendra, & Westphal, 2016; King, Orloff,

Virsilas, & Pande, 2017; Winayanti & Lang, 2004) dan urbanisasi juga menambah kesulitan sosial, ekonomi dan politik yang serius. Untuk mengatasi tantangan dan kesulitan, kota merelokasi permukiman informal ke pinggiran kota sebagai strategi untuk mengatasi masalah yang diciptakan oleh urbanisasi kemiskinan (Arandel & Wetterberg, 2013; Desai, 2012; Viratkapan & Perera, 2006). Biaya untuk merelokasi kaum miskin ke pinggiran kota lebih murah daripada menyediakan layanan dasar pada lokasi kaum miskin eksisting di perkotaan.

Lebih lanjut, menurut studi Ravallion, Chen dan Sangraula (2007) dan Beard et al. (2016), urbanisasi kemiskinan terjadi dengan kecepatan

Naskah diterima : Juli 2022

Naskah disetujui : Desember 2022

DOI : <https://doi.org/10.21776/ub.takoda.2022.014.02.6>

yang lebih tinggi di *global South* di mana kota-kota memiliki lebih sedikit sumber daya keuangan per kapita. Beard et al. (2016) juga menemukan bahwa urbanisasi telah mengakibatkan 70 persen penduduk kota di belahan dunia belahan Selatan kurang terlayani oleh akses ke layanan dasar. Kawasan perkotaan yang kurang terlayani tersebut berada di permukiman informal di mana mereka sering menghadapi ancaman penggusuran (Desmond, 2012; Guinness, 2009; Jellinek, 1991; King et al., 2017; Mirafitab & Wills, 2005). Kombinasi dari status ilegal tanah dimana permukiman informal berada dan kurangnya kreativitas dalam kebijakan perkotaan menyebabkan kota-kota di dunia belahan Selatan lebih memilih relokasi untuk mengatasi masalah yang disebabkan oleh urbanisasi.

Di kota-kota Indonesia, banyak permukiman informal dibangun di atas tanah negara sehingga menjadikan mereka ilegal dan rawan penggusuran. Namun, karena kurangnya sumber daya untuk melakukan proses penggusuran atau karena kepentingan politik para pengambil kebijakan, pemerintah secara informal mengizinkan adanya permukiman informal tersebut. Permukiman informal berada dalam posisi yang lemah dan dapat digusur kapan saja sesuai dengan kebutuhan lahan perkotaan.

Interaksi politik dalam birokrasi perkotaan di Indonesia menimbulkan ketidakpastian bagaimana regulasi diimplementasikan oleh pemerintah. Ketidakpastian peraturan, dikombinasikan dengan adanya hubungan informal antara pemerintah dan aktor politik perkotaan lainnya (O'Rourke, 2004), memperumit proses pengambilan keputusan pemerintah mengenai permukiman informal. Sejarah budaya birokrasi di Indonesia menempatkan hubungan antara masyarakat dan pemerintah dalam satu jaringan vertikal (Benda, 1966; Emmerson, 1983). Menurut Putnam, Leonardi, & Nanetti (1994), jaringan vertikal tidak dapat mempertahankan kepercayaan dan kerjasama sosial, tidak memandang seberapa padat dan pentingnya jaringan ini bagi kedua belah pihak.

Berdasarkan identifikasi masalah diatas, maka dapat dirumuskan isu yang akan dibahas dalam penelitian ini: "Bagaimana implementasi *social network analysis* mengidentifikasi ketidakpastian peraturan pemerintah dan informalitas di dalam kemampuan masyarakat rentan untuk menolak penggusuran?"

Informalitas Birokrasi

Informalitas birokrasi dapat mengubah rezim perencanaan formal dengan "birokrasi yang

kaku" menjadi entitas informal, menciptakan kota yang fleksibel dengan kondisi deregulasi, ambiguitas, pengecualian, dan negosiasi nilai (McFarlane & Waibel, 2012; Roy, 2003; Simone, 2010; Wilson, 2011). Perpaduan antara struktur dan interaksi formal dan informal menjadi perhatian utama para akademik (McFarlane & Waibel, 2012; Monge & Contractor, 2003). Perpaduan antara struktur birokrasi formal dan informal negara mempengaruhi implementasi kebijakan dan program perkotaan.

Pemerintah memiliki norma informal dan regulasi informal yang mengatur proses birokrasi. Lebih lanjut, informalitas tidak hanya dihasilkan dari tindakan aktor non-pemerintah yang mengabaikan atau menantang regulasi, tetapi juga kemampuan pemerintah untuk tidak menjalankan secara penuh kekuatan regulasinya (Altrock, 2012). Informalitas pemerintah dapat menyebabkan negara menahan penerapan kebijakannya.

Broker dan Integrator di Jaringan Sosial

Broker di dalam studi ini adalah aktor di jaringan sosial yang berorientasi mencari *benefit* dengan posisinya sebagai perantara antara pemerintah dan masyarakat rentan. Aktor lainnya yang memiliki fungsi sentral adalah *integrator* yang menjaga kohesi di dalam sebuah komunitas. Xiao dan Tsui (2007), menyatakan bahwa *integrator* memiliki fungsi sebagai jembatan yang memfasilitasi komunikasi di dalam sebuah organisasi.

Paradigma jaringan di paper ini didasarkan pada peran para aktor jaringan: (1) *broker* yang memanfaatkan modal struktural dan mengisi kesenjangan informasi; dan (2) *integrator* dalam jaringan yang menjelaskan dinamika kohesi kelompok (Monge & Contractor, 2003). *Broker* cenderung menjadi "*gatekeeper*" dan mengontrol arus informasi, sementara *integrator* memperkenalkan orang luar ke dalam kelompok dan berfungsi sebagai "*navigator*" (Xiao & Tsui, 2007). Seorang entrepreneur politik dapat berfungsi sebagai *integrator* bagi masyarakat tetapi juga dapat bertindak sebagai *broker* di sisi formal pemerintahan -seorang aktor yang memperoleh peluang dari celah informasi di birokrasi.

METODE

Lokasi Penelitian

Paper ini membandingkan dua permukiman informal tepi sungai yang bertetangga di kota Malang, Jawa Timur, Indonesia. Proses survei

dilakukan semenjak pertengahan tahun 2018 sampai dengan awal tahun 2019. Saya memilih kedua permukiman sebagai wilayah penelitian karena walaupun kedua permukiman tersebut dianggap ilegal karena berada di wilayah sempadan sungai yang seharusnya bebas dari bangunan, lokasi yang strategis ditambah dengan kreativitas menjadikan permukiman-permukiman tersebut sebagai ikon pariwisata kota dengan posisi politik yang kuat.

Studi kasus pertama adalah permukiman informal tepi sungai yang disebut Kampung Warna-Warni Jodipan di Kelurahan Jodipan, Kota Malang. Meskipun pemukiman ini bukanlah permukiman informal berwarna pertama di Indonesia, namun permukiman ini berpengaruh dalam gerakan permukiman berwarna di Indonesia dan dianggap berhasil menghindari penggusuran dengan merubah ruang hidup mereka menjadi tujuan wisata. Studi kasus kedua adalah permukiman tetangga bernama Kampung Tridi di Kelurahan Kesatrian, Kota Malang. Permukiman informal ini bersama dengan Kampung Warna-Warni Jodipan menjadi ikon wisata Kota Malang. **Gambar 1** menunjukkan posisi kedua permukiman terhadap Balai Kota sebagai pusat pemerintahan.



Gambar 1. Lokasi Kampung Warna-Warni Jodipan dan Kampung Tridi

Metode Analisis

Paper ini mengidentifikasi properti hubungan sosial masyarakat informal, birokrasi pemerintah dan sektor swasta, sekaligus mengenali kepentingan pihak-pihak tersebut dalam proses pengambilan keputusan. Hubungan antara proses informal dan formal di dalam birokrasi perencanaan perkotaan diidentifikasi dengan memahami fokus perhatian, kepentingan dan saling ketergantungan aktor-aktor perkotaan tersebut. Selanjutnya untuk mengidentifikasi jaringan sosial, penelitian ini menggunakan interaksi sosial sebagai dasar untuk menyelidiki

fenomena ketergantungan dan kemampuan bermanuver para aktor kunci di dalam komunitas masyarakat informal, birokrasi pemerintah, dan sektor swasta. Analisis mengidentifikasi struktur jaringan sosial dan aktor yang berpengaruh. Dalam paper ini, saya menggabungkan analisis *stakeholder* dan *social network analysis* untuk mendeskripsikan aktor dan institusi terkait di dalam wilayah penelitian dan interaksi diantara mereka.

Langkah pertama penelitian ini adalah memahami pemangku kepentingan yang ada di komunitas masyarakat informal, birokrasi pemerintah dan sektor swasta. Analisis *stakeholder* mengevaluasi kepentingan yang beririsan dari kelompok-kelompok yang terlibat dan memahami prioritas dari pengambilan keputusan mereka (Grimble & Wellard, 1997). Paper ini menggunakan analisis *stakeholder* untuk mengidentifikasi fokus perhatian, kepentingan, dan saling ketergantungan para aktor di masyarakat dan birokrasi. Misalnya, (1) saya mengidentifikasi kepentingan yang menjaga kohesi kelompok tetap kuat dalam kegiatan perencanaan berbasis masyarakat; dan (2) saya mengenali saling ketergantungan antara kepentingan pemerintah, komunitas masyarakat informal, dan aktor swasta.

Untuk langkah selanjutnya, penelitian ini menggunakan *social network analysis* dalam mengidentifikasi aktor kunci dan struktur jejaring sosial. Aktor kunci adalah aktor dengan posisi jaringan yang kuat dan kemampuan manuver yang tinggi di masyarakat, birokrasi dan swasta. Manfaat menggunakan *social network analysis* adalah dengan memetakan seluruh jaringan, analisis ini dapat menunjukkan keseluruhan sistem yang dapat mengidentifikasi *broker* (menggunakan *betweenness centrality*). *Social network analysis* dapat mengidentifikasi aktor yang berada di luar *immediate circle* (lingkaran sosial terdekat). *Social network analysis* menunjukkan bagaimana seluruh sistem saling berhubungan dimana tidak ada individu yang dapat melihat kondisi tersebut secara utuh. Penggunaan *social network analysis* di dalam paper ini penting untuk mempelajari keterkaitan yang kompleks antara aktor-aktor kunci yang berpengaruh. Penggunaan *social network analysis* secara visual dapat memilah-milah koneksi yang kompleks dan menampilkan kekuatan hubungan antar aktor untuk mengidentifikasi *broker* dan *integrator* dalam masyarakat, birokrasi, dan sektor swasta.

Selanjutnya, untuk menganalisis posisi dari *broker* dan *integrator*, penelitian ini menggunakan

beberapa properti jaringan: (1) perhitungan *radial* dan *medial network* (Borgatti & Everett, 2006); (2) kekuatan hubungan –diidentifikasi menggunakan kombinasi antara frekuensi, kedekatan emosional, pengakuan dan hubungan timbal-balik antar aktor (Erickson, Nosanchuk, Mostacci, & Dalrymple, 1978; Friedkin, 1980; Granovetter, 1983; Marsden & Campbell, 1984); dan (3) hubungan formal and informal antar aktor (Guinness, 2009; Kreibich, 2012; McFarlane & Waibel, 2012; Monge & Contractor, 2003; Pieterse, 2013). *Radial network* mengidentifikasi keanggotaan grup dari para aktor; *medial network* mengenali kemampuan sebagai perantara dari para aktor. Diagram *social network* disajikan menggunakan dua diagram jaringan: *degree centrality* dan *betweenness centrality*. *Degree centrality* merupakan representasi dari perhitungan *radial network* dan *betweenness centrality* merupakan visualisasi dari *medial network*.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Formalitas Kampung

Berdasarkan dokumen perencanaan RDTR & PZ (Rencana Rinci Tata Ruang dan Peraturan Zonasi) wilayah Kota Timur Laut Kota Malang tahun perencanaan 2016-2036, lokasi Kampung Warna-Warni Jodipan dan Kampung Tridi berada pada zona R-3, K -1, I-4, dan PS-1. R-3 adalah zona untuk perumahan kepadatan menengah, K-1 adalah zona untuk perdagangan dan jasa bangunan tunggal, I-4 untuk industri campuran, dan PS-1 adalah zona sempadan sungai. Penggunaan lahan rencana menunjukkan bahwa meskipun beberapa rumah di kedua permukiman yang terletak di dalam zona sempadan sungai (dokumen perencanaan menyebutkan bahwa kemunduran sungai ditetapkan 15 meter dari sungai), sebagian besar rumah di kedua pemukiman berada di atas lahan yang direncanakan sebagai perumahan, perdagangan dan jasa, dan penggunaan lahan industri. Menurut rencana tata guna lahan, sebagian besar Kampung Warna-Warni Jodipan dan Kampung Tridi tidak berada di zona sempadan sungai dan direncanakan sebagai kawasan terbangun.

Namun, BBWS Brantas—lembaga pemerintah pengelola sungai di Provinsi Jawa Timur yang bekerja di bawah Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat—memiliki penafsiran lain tentang lokasi Kampung Warna-Warni Jodipan dan Kampung Tridi. Menurut Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Cipta Karya No. 28 tahun 2015 tentang Penetapan

Wilayah Sungai dan Danau, titik balik sungai ditetapkan 15 meter dari bantaran sungai. BBWS Brantas menerjemahkan peraturan ini secara berbeda dengan dokumen perencanaan kota. Menurut interpretasi BBWS Brantas terhadap debit air sungai di kawasan tersebut dan letak Kampung Warna-Warni Jodipan dan Kampung Tridi yang lebih rendah dari kawasan sekitarnya, seluruh kawasan Kampung Warna-Warni Jodipan dan Kampung Tridi termasuk dalam zona sempadan sungai. Bangunan di dalam kawasan sempadan sungai tidak dapat mengajukan sertifikat tanah. Seluruh lahan itu berada di bawah pengelolaan Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat.

Inkonsistensi lain mengenai keberadaan Kampung Warna-Warni Jodipan dan Kampung Tridi tertuang dalam SK Walikota No. 188.45/86/35.73.112/2015 tentang Permukiman dan Perumahan Kumuh. Peraturan tersebut mengatur lokasi permukiman yang dapat dibiayai oleh program nasional 100-kosong-100, program yang bertujuan untuk mencapai 100 persen air minum, nol persen kumuh, dan 100 persen akses sanitasi pada tahun 2019. Program ini mendapat perhatian khusus dari Walikota Malang pada saat itu. Keputusan tersebut mencantumkan 29 Kelurahan yang memiliki kawasan kumuh yang berhak menerima dana program 100-nol-100. Pada tahun 2018, pemerintah kota menerima Rp. 25 miliar untuk pelaksanaan program. Menariknya, Kampung Warna-Warni Jodipan dan Kampung Tridi tidak masuk dalam SK Walikota tersebut. Kelurahan tempat Kampung Tridi berada tidak termasuk dalam daftar, sedangkan untuk Kampung Warna-Warni Jodipan, Kelurahan Jodipan masuk dalam daftar namun Kampung Warna-Warni Jodipan tidak termasuk sebagai calon penerima.

Terdapat kontradiksi antara regulasi dan ketidakpastian interpretasi mengenai keberadaan Kampung Warna-Warni Jodipan dan Kampung Tridi. Ketidakpastian peraturan terjadi antara rencana tata ruang kota (RDTR & PZ) dan peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat tentang Penetapan Wilayah Sungai dan Danau. Peraturan pertama menyebutkan bahwa sebagian besar Kampung Warna-Warni Jodipan dan Kampung Tridi berada di kawasan yang direncanakan sebagai kawasan terbangun, sehingga mendukung opini bahwa kedua permukiman tersebut legal. Sebaliknya, peraturan kedua memposisikan Kampung Warna-Warni Jodipan dan Kampung Tridi sebagai permukiman ilegal karena lokasi yang berada di sempadan sungai. Selanjutnya, ketidakpastian

interpretasi ditunjukkan dalam kategorisasi permukiman kumuh dalam SK Walikota tentang Permukiman dan Perumahan Kumuh. Tidak ada alasan yang jelas mengapa permukiman tetangga dari Kampung Warna-Warni Jodipan dikategorikan sebagai permukiman yang layak menerima dana pemerintah sedangkan Kampung Warna-Warni Jodipan dan Kampung Tridi tidak memenuhi syarat, meskipun ketiga permukiman tersebut memiliki karakteristik yang hampir sama.

Selain itu, ada area abu-abu dalam implementasi regulasi oleh pembuat kebijakan dan penyelenggara pemerintahan. Meski keberadaan Kampung Warna-Warni Jodipan dan Kampung Tridi tidak sesuai dengan peraturan pemerintah, popularitas kedua permukiman tersebut membuat para pengambil kebijakan dan pejabat pemerintah lebih mengakui transformasi perilaku positif warga daripada menegakkan aturan tata ruang. Selain itu, Bappeda sebagai salah satu institusi yang bertugas menegakkan aturan tata ruang merasa skeptis dengan penerapan sempadan sungai selebar 15-meter itu. Skeptisisme ini menambah area abu-abu implementasi regulasi oleh pemerintah kota.

Ketidakpastian Peraturan dan Informalitas Birokrasi

Kesenjangan informasi dan kohesi dalam birokrasi dapat menjelaskan struktur kekuasaan dalam birokrasi. Dengan mengidentifikasi kesenjangan informasi dan kohesi, kita dapat mengidentifikasi implementasi kebijakan yang tidak konsisten antara lembaga pemerintah, interpretasi regulasi yang berbeda antara aktor pemerintah, ketergantungan pada otoritas informal, budaya kolektif agen birokrasi, budaya “saya versus mereka”, dan intrusi dari aktor perkotaan yang kuat dengan sumber daya yang signifikan.

Pemerintah memiliki banyak lapisan dan memiliki kemungkinan untuk menghasilkan kebijakan-kebijakan yang berlawanan di antara lapisan-lapisan birokrasi (Gupta, 1995; Purcell, 2003).

Ada tiga kebijakan yang saling bertentangan antar lapisan birokrasi terkait keberadaan Kampung Warna-Warni Jodipan dan Kampung Tridi. Dalam dokumen perencanaan RDTR & PZ yang diterbitkan oleh pemerintah kota pada tahun 2016, sebagian besar kawasan Kampung Warna-Warni Jodipan dan Kampung Tridi direncanakan sebagai kawasan terbangun dan bukan sebagai kawasan lindung (sempadan sungai/zona bantaran sungai), mendukung keberadaan keduanya di lokasi mereka saat ini.

Namun menurut Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Cipta Karya Nomor 28 Tahun 2015 yang menjadi pedoman bagi BBWS Brantas, seluruh wilayah Kampung Warna-Warni Jodipan dan Kampung Tridi termasuk dalam zona sempadan sungai yang dimiliki oleh Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat. Akibatnya, semua bangunan di kawasan itu dianggap ilegal.

Selain itu, inkonsistensi lain mengenai keberadaan Kampung Warna-Warni Jodipan dan Kampung Tridi adalah pada SK Walikota tentang Permukiman dan Perumahan Kumuh, SK yang dikeluarkan oleh pemerintah kota untuk mendukung program nasional 100-kosong-100, SK yang mencantumkan permukiman yang memenuhi syarat untuk menerima dana program 100-kosong-100. Menurut peta yang melengkapi SK tersebut, Kampung Warna-Warni Jodipan tidak diakui sebagai kawasan kumuh legal sehingga menghalangi penyaluran dana pemerintah. Sebaliknya, permukiman di sebelah Kampung Warna-Warni Jodipan dengan karakteristik serupa dikategorikan sebagai permukiman kumuh legal yang layak menerima dana 100-kosong-100. Dengan kata lain, dari dua permukiman yang berada dalam satu areal yang sama, satu dikategorikan ilegal tanpa peluang untuk menerima dana pemerintah, sedangkan yang lain dikategorikan legal dengan keistimewaan menerima dana pemerintah.

Selanjutnya, terdapat ketidakpastian dan inkonsistensi regulasi dalam implementasi kebijakan terkait Kampung Warna-Warni Jodipan dan Kampung Tridi. Di dalam birokrasi terdapat kebijakan yang saling bertentangan mengenai tata ruang Kampung Warna-Warni Jodipan dan Kampung Tridi. Keberadaan Kampung Warna-Warni Jodipan dan Kampung Tridi sebagai ikon Wisata menyebabkan adanya fleksibilitas kebijakan pemerintah dalam bentuk proyek dan program yang disalurkan ke kedua permukiman tersebut, meskipun secara formal tidak ada pendanaan legal untuk kedua permukiman ilegal tersebut.

Fleksibilitas kebijakan pemerintah yang terimplementasi ke Kampung Warna-Warni Jodipan dan Kampung Tridi adalah pelaksanaan beberapa proyek dan program yang membentuk posisi politik dua permukiman marjinal tersebut. Proyek pertama adalah pembangunan pagar besi pada tiga lokasi tebing kedua permukiman. Proyek kedua adalah pengecatan Kampung Tridi yang diinisiasi oleh Walikota; kegiatan ketiga adalah kontruksi jembatan kaca; skema keempat adalah program Kampung Tematik. Selanjutnya,

beberapa proyek dan program terakhir untuk kedua permukiman adalah kontribusi parkir ke Dinas Perhubungan, pembentukan Pokdarwis Kota Malang dimana pengelola kedua permukiman merupakan anggota resmi, pemasangan logo kedua kampung, pelibatan kedua permukiman ke dalam kompetisi Kota Sehat dan pemasangan jaringan Wi-Fi oleh Dinas Komunikasi dan Informasi. Beberapa proyek dan program tersebut tidak hanya mampu untuk membentuk atmosfer politik untuk keuntungan kedua permukiman, tetapi mereka dapat meningkatkan kemampuan kedua permukiman untuk mengkonfrontasi pihak-pihak yang dirasa mengganggu tujuan kedua permukiman tersebut.

Aplikasi dari proyek dan program diatas menunjukkan keberadaan fleksibilitas pemerintah dalam bentuk pengutamaan dukungan terhadap pengembangan pariwisata kota (yang pada saat itu sangat didukung oleh keberadaan Kampung Warna-Warni Jodipan dan Kampung Tridi sebagai ikon Wisata dengan tarikan kuat) dibandingkan ketaatan terhadap birokrasi, sehingga menghasilkan fleksibilitas dalam menyikapi keberadaan Kampung Warna-Warni Jodipan dan Kampung Tridi.

Memanfaatkan *Network* di Birokrasi Perkotaan

Struktur kekuasaan dan arena politik dalam birokrasi dibentuk oleh interaksi antara institusi dan aktor birokrasi. Interaksi tersebut membentuk struktur formal dan informal yang menjelaskan informalisasi birokrasi yang mempengaruhi transfer informasi dan sumber daya.

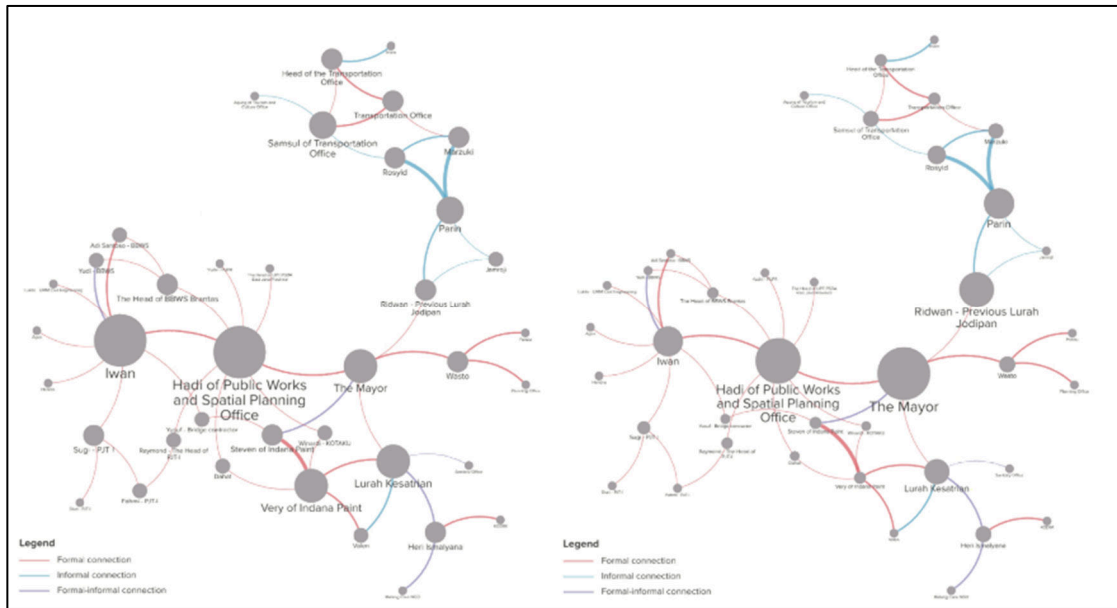
Lembaga pemerintah dan aktor birokrasi yang berpengaruh memiliki kemampuan untuk mendistribusikan informasi dan sumber daya dengan menggunakan kombinasi koneksi formal dan informal. Ketidakpastian regulasi, dikombinasikan dengan adanya koneksi informal yang menjelaskan kesenjangan informasi di proyek dan program yang terkait dengan kedua permukiman. Bagian ini akan menjelaskan tentang *broker* dan *integrator* birokrasi untuk menggambarkan kesenjangan dinamika informasi dalam birokrasi.

Mengidentifikasi *broker* dan *integrator* birokrasi akan berkontribusi pada perspektif kekuasaan di birokrasi. *Broker* mengontrol arus informasi, sementara *integrator* berfungsi sebagai navigator yang memperkenalkan orang luar ke jaringan dalam (Xiao & Tsui, 2007).

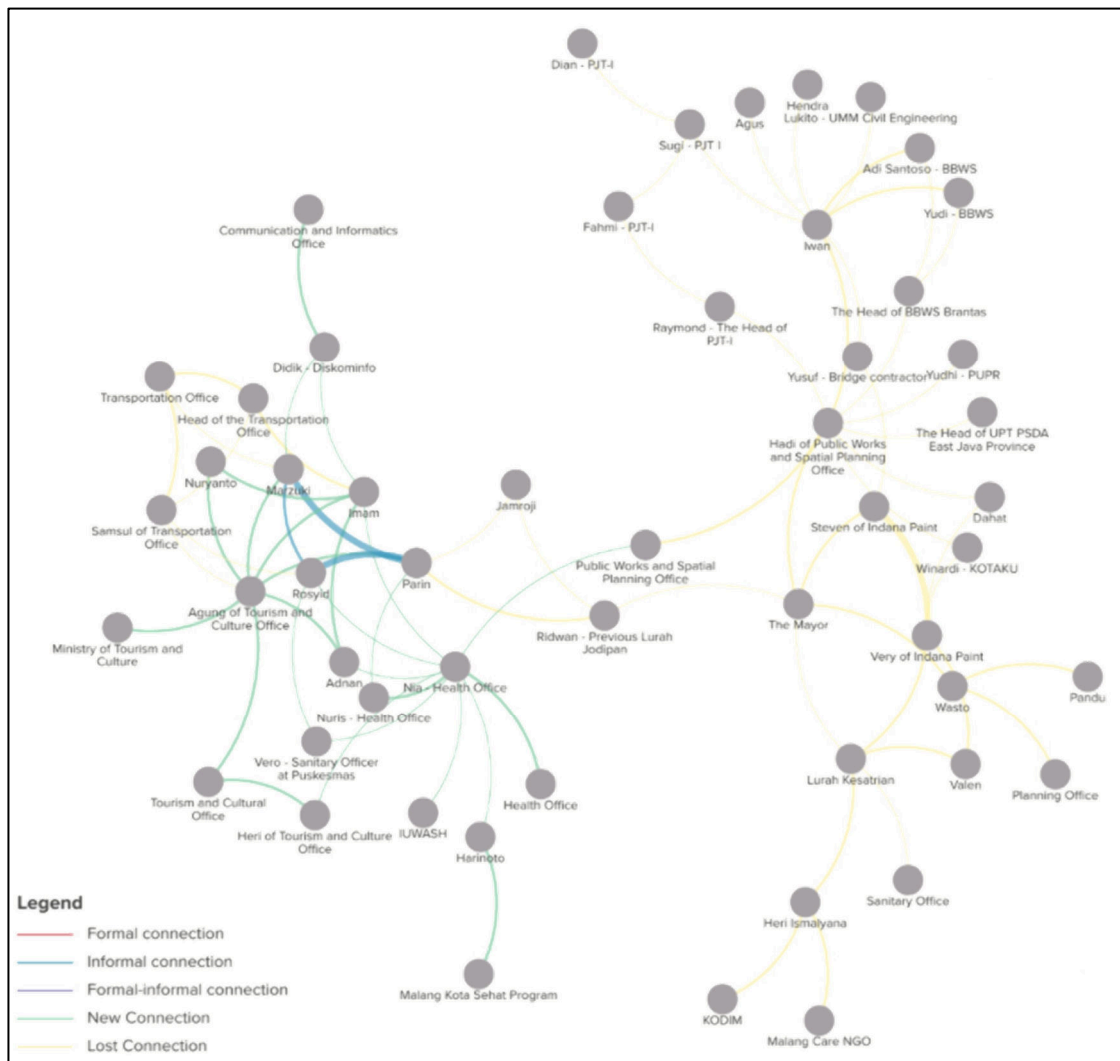
Gambar 2, 3 dan 4 menjelaskan jaringan sosial antara aktor pemerintah yang berpengaruh, aktor perkotaan penting lainnya, dan beberapa aktor masyarakat. **Gambar 1** menunjukkan jaringan sosial yang terjadi pada saat Kampung Warna-Warni Jodipan dan Kampung Tridi masih dalam tahap inisiasi sampai dengan tahap mencapai popularitas awal sebagai ikon wisata. **Gambar 2** menunjukkan jaringan yang hilang dan jaringan baru pada saat kedua permukiman beralih menuju ikon wisata perkotaan yang matang dengan pengaruh politik yang kuat. Jaringan yang hilang terjadi karena beberapa hal: proyek atau program yang sudah selesai dilakukan, aktor yang berpindah tempat jabatan sehingga tidak terkoneksi ke kedua permukiman dan tercapainya tujuan politik aktor yang berkaitan dengan keberadaan kedua permukiman. Selanjutnya, jaringan baru terbentuk karena program dan proyek pemerintah yang tersalurkan ke kedua permukiman karena semakin kuatnya *image* kedua permukiman sebagai ikon wisata Kota Malang.

Gambar 3 merupakan jaringan sosial kedua permukiman pada level manajemen. Pada tahapan ini kedua permukiman berada pada posisi pengelolaan yang efektif dengan posisi politik perkotaan yang kuat. Kedua permukiman telah memiliki manajemen dalam bentuk Paguyuban yang mengatur hubungan internal dan eksternal. Posisi politik perkotaan yang kuat menyebabkan kedua permukiman memiliki peluang yang besar dalam menarik proyek dan program pemerintah. Sebagian besar jaringan sosial yang terbentuk berasal dari proyek dan program pemerintah tersebut.

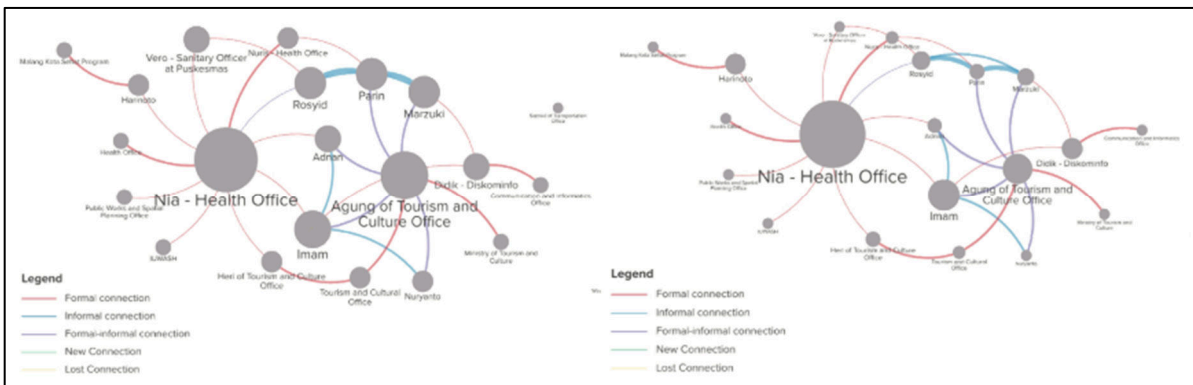
Aktor berpengaruh direpresentasikan dalam gambar diagram menggunakan lingkaran, dan ukuran lingkaran mewakili nilai *degree centrality* dan *betweenness centrality* masing-masing aktor. Semakin besar ukuran lingkaran, semakin besar nilai *degree centrality* dan *betweenness centrality* antar aktor. Nilai kedua *centrality* menampilkan pengaruh aktor sesuai dengan posisinya di dalam jaringan. Selanjutnya, hubungan antar aktor direpresentasikan dalam bentuk garis, dimana garis yang lebih tebal menunjukkan hubungan yang lebih kuat antar aktor. Warna garis menjelaskan status koneksi: merah adalah koneksi formal dan biru mewakili koneksi informal. Kemudian, pada tahap manajemen, ada dua warna lagi untuk garis: hijau adalah koneksi baru, sedangkan kuning mewakili koneksi yang hilang.



Gambar 2. Degree Centrality (kiri) dan Betweenness Centrality (kanan) Proyek dan Program Pemerintah



Gambar 3. Jaringan Baru dan Jaringan yang Hilang di tahapan Manajemen



Gambar 4. Degree Centrality (kiri) dan Betweenness Centrality (kanan) Proyek dan Program Pemerintah di Tahap Manajemen

Pada tahap pembentukan Kampung Warna-Warni Jodipan dan Kampung Tridi, terdapat proyek dan program yang menampilkan *interface* antara proses birokrasi pemerintah yang informal dan formal. Pembangunan pagar besi, pengecatan Kampung Tridi, pembangunan jembatan kaca, program permukiman tematik, dan iuran parkir merupakan proyek dan program dengan peran aktor berpengaruh dalam birokrasi sebagai *broker* dan *integrator*.

Sesuai dengan posisinya di seluruh jaringan sosial dan interaksi sosial aktor tersebut, Walikota berfungsi sebagai *broker* dalam interaksi birokrasi pemerintah. Posisi Walikota dalam jaringan memberinya kemampuan untuk bertindak sebagai *gatekeeper* sumberdaya. Dengan kekuatan politiknya, Walikota mampu menyalurkan sumberdaya pemerintah dengan menggunakan jaringan birokrasi yang bisa dia kendalikan. Dengan kekuatan politiknya, Walikota dikategorikan sebagai *broker* dengan kemampuan memberikan legitimasi informal. Walikota mampu memerintahkan aktor birokrasi pemerintah yang secara struktur berada di bawah kontrolnya untuk terhubung dengan aktor yang tepat untuk mendukung proyek dan program pemerintah yang mendukung tujuan politiknya. Kekuatan hubungan Walikota sebagai *broker* proyek dan program adalah lemah dan sedang, dan didominasi jenis hubungan formal.

Selain Walikota, aktor birokrasi lain yang berfungsi sebagai *broker* birokrasi adalah Agung, seorang ASN Dinas Kebudayaan dan Pariwisata. Agung memiliki fungsi sebagai *broker* birokrasi dengan menyalurkan sumberdaya pemerintah yang dia kelola kepada *outsider* birokrasi - masyarakat di Kampung Warna-Warni Jodipan dan Kampung Tridi.

Masyarakat di kedua kampung merupakan penerima dan pelaku aktif dari proyek dan program pemerintah. Agung memiliki hubungan

dengan aktor-aktor berpengaruh di kedua permukiman. Aktor-aktor tersebut mengurangi resistensi masyarakat terhadap proyek dan program yang disalurkan bahkan dapat membuat masyarakat memberikan dukungan.

Hubungan yang diinisiasi oleh Agung menghasilkan proyek pemasangan logo kampung dan formalisasi pengelolaan kedua permukiman di institusi Pokdarwis. Masyarakat kedua kampung menjadi pihak penerima pada proyek pemasangan logo kampung, sedangkan pada kegiatan institusi Pokdarwis masyarakat menjadi pelaku aktif.

Kekuatan hubungan Agung sebagai *broker* adalah sedang dimana jenis hubungannya merupakan jenis hubungan kombinasi antara informal dan formal. Hal ini disebabkan oleh posisi Agung sebagai pegawai di sistem birokrasi yang memiliki akses hubungan formal dengan masyarakat kedua permukiman. Akan tetapi, Agung juga membina hubungan informal dengan masyarakat Kampung Warna-Warni Jodipan dan Kampung Tridi sehingga karakter hubungan antara Agung dengan aktor masyarakat permukiman adalah berjenis hubungan formal-informal.

Selanjutnya, berdasarkan telaah terhadap posisi jaringan dan interaksi sosial, penelitian ini menemukan aktor birokrasi pemerintah dengan fungsi sebagai *integrator* birokrasi yang mampu menghubungkan dan mengelola hubungan sesama aktor birokrasi terkait pelaksanaan program dan proyek pemerintah. Berbeda dengan *broker* yang menghubungkan birokrasi pemerintah dengan semua sumberdayanya ke pihak eksternal birokrasi (permukiman informal), *integrator* birokrasi berfungsi untuk menjaga kohesi antar aktor di dalam birokrasi pemerintahan untuk memperlancar pelaksanaan proyek dan program di kedua permukiman. Para *integrator* tersebut adalah Hadi –Kepala Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang, Iwan –pegawai Dinas Pekerjaan

Umum dan Penataan Ruang, Lurah Kesatrian, Faried dan Wasto –Kepala Badan Perencanaan. Kekuatan hubungan para intergrator ini dengan aktor yang mereka terhubung adalah lemah dan sedang dengan jenis ikatan formal. Hubungan formal ini berkaitan dengan aktivitas kerja dimana di dalam birokrasi budaya kohesi antar aktor birokrasi adalah penting.

KESIMPULAN

Peran kekuatan politik *broker* dalam menyalurkan sumberdaya dan menghubungkan aktor berpengaruh untuk mendukung tujuan politiknya berpengaruh untuk pengembangan kedua permukiman informal. Lobi politiknya yang kuat, bersama dengan adanya isu-isu populer, memungkinkan *broker* untuk mengubah peraturan pemerintah, menyebabkan ketidakpastian dalam peraturan. Akan tetapi, terdapat *broker* lain dengan kepentingan politik yang lebih rendah dapat menyalurkan sumberdaya kepada kedua permukiman dengan mengkombinasikan hubungan informal dan formal yang dimilikinya.

Untuk mengakomodasi tujuan politik pemegang kebijakan, pemerintah memanfaatkan ketidakpastian peraturan dan informalitas birokrasi. Dengan mengakui kedua permukiman sebagai bagian dari kebijakan pemerintah kota, pemerintah harus mengakui keberadaan pemukiman, sehingga menunjukkan koridor kebijakan kota yang mendukung kedua pemukiman dengan proyek dan program pemerintah.

Keberadaan *broker* di dalam dinamika pembangunan perkotaan adalah penting. Kemampuan *broker* untuk mengakses sumber daya dan mengkombinasikan hubungan formal dan informal untuk mencapai tujuan dapat mempercepat proses pembangunan permukiman informal perkotaan lainnya. Keberadaan *broker* dapat mendukung aplikasi proses kreatif masyarakat permukiman informal yang seringkali harus mengalah kepada proses formal pembangunan.

UCAPAN TERIMA KASIH

Ucapan terima kasih penulis sampaikan kepada AICEF Travel Grant dan Engaged Cornell Student Grant atas dukungan finansial untuk kegiatan survei penelitian ini.

PUSTAKA

- Altrock, U. (2012). Conceptualising informality: Some thoughts on the way towards generalisation. *Urban Informalities: Reflections on the Formal and Informal*, 171–194.
- Beard, V. A., Mahendra, A., & Westphal, M. I. (2016). *Towards a More Equal City: Framing the Challenges and Opportunities*. Washington, DC. Retrieved from www.citiesforall.org
- Benda, H. J. (1966). The pattern of administrative reforms in the closing years of Dutch rule in Indonesia. *The Journal of Asian Studies*, 25(4), 589–605.
- Borgatti, S. P., & Everett, M. G. (2006). A graph-theoretic perspective on centrality. *Social Networks*, 28(4), 466–484.
- Desai, R. (2012). Governing the Urban Poor: Riverfront Development, Slum Resettlement and the Politics Governing the Urban Poor: Riverfront Development, Slum Resettlement flats relocated under the Sabar. *Economic & Political Weekly*, 47(2), 49–56.
- Desmond, M. (2012). Eviction and the reproduction of urban poverty. *American Journal of Sociology*, 118(1), 88–133. <https://doi.org/10.1086/666082>.
- Emmerson, D. K. (1983). Understanding the New Order: Bureaucratic Pluralism in Indonesia. *Asian Survey*, 23(11), 1220–1241. <https://doi.org/10.2307/2644374>
- Erickson, B. H., Nosanchuk, T. A., Mostacci, L., & Dalrymple, C. F. (1978). The Flow of Crisis Information as a Probe of Work Relations. *Canadian Journal of Sociology / Cahiers Canadiens de Sociologie*, 3(1), 71. <https://doi.org/10.2307/3339794>
- Friedkin, N. (1980). A test of structural features of granovetter's strength of weak ties theory. *Social Networks*, 2(4), 411–422. [https://doi.org/10.1016/0378-8733\(80\)90006-4](https://doi.org/10.1016/0378-8733(80)90006-4)
- Granovetter, M. (1983). The strength of weak ties: A network theory revisited. *Sociological Theory*, 201–233.
- Grimble, R., & Wellard, K. (1997). Stakeholder methodologies in natural resource management: a review of principles, contexts, experiences and opportunities. *Agricultural Systems*, 55(2), 173–193.

- Guinness, P. (2009). *Kampung, Islam and state in urban Java*. NUS Press.
- Gupta, A. (1995). Blurred boundaries: the discourse of corruption, the culture of politics, and the imagined state. *American Ethnologist*, 22(2), 375–402.
- Jellinek, L. (1991). *The wheel of fortune: The history of a poor community in Jakarta*. University of Hawaii Press.
- King, R., Orloff, M., Virsilas, T., & Pande, T. (2017). *Confronting the Urban Housing Crisis in the Global South: Adequate, Secure, and Affordable Housing Confronting the Urban Housing Crisis in the Global South*. Washington, DC. Retrieved from https://www.wri.org/sites/default/files/Confronting_the_Urban_Housing_Crisis.pdf
- Kreibich, V. (2012). The mode of informal urbanisation: reconciling social and statutory regulation in urban land management. *Urban Informalities: Reflections on the Formal and Informal*, 149–170.
- Kundu, A. (2013). Making Indian cities slum-free: Vision and operationalisation. *Economic and Political Weekly*, 48(17), 15–18.
- Marsden, P. V., & Campbell, K. E. (1984). Measuring tie strength. *Social Forces*, 63(2), 482–501.
- McFarlane, C., & Waibel, M. (2012). Introduction: The informal-formal divide in context. In C. McFarlane & M. Waibel (Eds.), *Urban informalities: reflections on the formal and informal* (pp. 1–12). Farnham: Ashgate Farnham.
- Miraftab, F., & Wills, S. (2005). Insurgency and spaces of active citizenship: The story of Western Cape anti-eviction campaign in South Africa. *Journal of Planning Education and Research*, 25(2), 200–217.
- Monge, P. R., & Contractor, N. S. (2003). *Theories of communication networks*. Oxford University Press, USA.
- Nuijten, M. (2013). The perversity of the “Citizenship Game”: Slum-upgrading in the urban periphery of Recife, Brazil. *Critique of Anthropology*, 33(1), 8–25. <https://doi.org/10.1177/0308275X12466683>
- O’Rourke, D. (2004). *Community-driven regulation: Balancing development and the environment in Vietnam*. MIT Press.
- Pieterse, E. (2013). *City futures: Confronting the crisis of urban development*. Zed Books Ltd.
- Purcell, M. (2003). Citizenship and the Right to the Global City. *International Journal of Urban and Regional Research*, 27(3), 564–590. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.00467>
- Putnam, R. D., Leonardi, R., & Nanetti, R. Y. (1994). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton university press.
- Ramaswami, A., Russell, A. G., Culligan, P. J., Rahul Sharma, K., & Kumar, E. (2016). Meta-principles for developing smart, sustainable, and healthy cities. *Science*, 352(6288), 940–943. <https://doi.org/10.1126/science.aaf7160>
- Ravallion, M., Chen, S., & Sangraula, P. (2007). *The Urbanization of Global Poverty*. World Bank. Retrieved from http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/84797-1154354760266/2807421-1183396414833/The_Urbanization_of_Global_Poverty.pdf
- Roy, A. (2003). *City requiem, Calcutta: gender and the politics of poverty* (Vol. 10). U of Minnesota Press.
- Simone, A. (2010). *City life from Jakarta to Dakar: movements at the crossroads*. Routledge.
- Sutantio, A., Ismawan, G., Karim, M. A. A. G. H., & Hantono, D. (2021). Dampak Relokasi Terhadap Perubahan Ruang dan Sosial Ekonomi Masyarakat Permukiman Kalijodo di Jakarta. *Jurnal Tata Kota Dan Daerah*, 13(1), 9–14.
- Viratkapan, V., & Perera, R. (2006). Slum relocation projects in Bangkok: What has contributed to their success or failure? *Habitat International*, 30(1), 157–174. <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2004.09.002>
- Wilson, W. J. (2011). *When work disappears: The world of the new urban poor*. Vintage.
- Winayanti, L., & Lang, H. C. (2004). Provision of urban services in an informal settlement: a case study of Kampung Penas Tanggul, Jakarta. *Habitat International*, 28(1), 41–65. [https://doi.org/https://doi.org/10.1016/S0197-3975\(02\)00072-3](https://doi.org/https://doi.org/10.1016/S0197-3975(02)00072-3)
- Xiao, Z., & Tsui, A. S. (2007). When brokers may not work: The cultural contingency of social capital in Chinese high-tech firms. *Administrative Science Quarterly*, 52(1), 1–31.