

## **BAB 2**

### **KERANGKA PEMIKIRAN DAN METODE PENELITIAN**

#### **2.1 Tinjauan Pustaka.**

Dalam tinjauan pustaka, peneliti menjelaskan beberapa penelitian sejenis yang dilakukan sebelum penelitian ini yaitu pada penelitian pertama dalam skripsi yang ditulis oleh M. Syahril Luthfi dengan judul “Penggusuran Stadion Menteng 26 Juli 2006, Suatu Analisa Kriminologi”. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui latar belakang dari penggusuran Stadion Menteng oleh Pemprov DKI Jakarta pada tanggal 26 Juli 2006. Kesimpulan dari penelitian ini yaitu pertama, bahwa alasan utama penggusuran Stadion Menteng oleh Pemprov DKI Jakarta dari segi legal formal adalah untuk memenuhi target lahan untuk Ruang Terbuka Hijau di Jakarta. Kedua, adanya konflik kepentingan antara Pemprov DKI dan pengurus Stadion Menteng. Sertifikat hak pakai lahan Stadion Menteng ada pada pihak Pemprov DKI. Namun berdasarkan keterangan, Stadion Menteng telah berdiri dan ditempati oleh pengurus dan penghuni Stadion Menteng sejak tahun 1960. Pengajuan akta tanah oleh Pemprov DKI ke Badan Pertanahan Nasional dilakukan tanpa sepengetahuan pengurus dan penghuni Stadion Menteng.

Pada penelitian kedua yaitu dalam tesis yang ditulis oleh Alif Suaidi dengan judul “Analisis Hubungan antara Kepemimpinan dan Lingkungan Organisasi dengan Motivasi Pegawai menuju Penerapan *Good Governance* di Direktorat Jenderal Imigrasi”. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana pengaruh faktor kepemimpinan dan lingkungan organisasi dengan motivasi pegawai menuju penerapan *Good Governance* di Direktorat Jenderal Imigrasi. Metode yang digunakan adalah analisis deskriptif dan eksplanatif. Hasil dari penelitian ini adalah bahwa terdapat hubungan yang berarti antara variabel kepemimpinan dengan variabel motivasi pegawai di Direktorat Jenderal Imigrasi. Terdapat hubungan yang berarti antara variabel lingkungan organisasi dengan variabel motivasi pegawai di Direktorat Jenderal Imigrasi.

Pada penelitian ketiga yaitu dalam tesis yang ditulis oleh Santi Paramitha dengan judul “ Strategi dan Model Implementasi Akuntabilitas dari Konsep *Good Governance*”. Tujuan dari penelitian ini yaitu, pertama, mendeskripsikan dan berusaha memperllihatkan perencanaan strategis guna mencapai akuntabilitas. Kedua, untuk menganalisis bagaimana membangun dan menerapkan konsep akuntabilitas dengan melakukan perencanaan strategis. Tipe dari penelitian ini adalah penelitian eksploratif dimana dapat diketahui permasalahan sebenarnya dan alternatif solusinya. Hasil dari penelitian ini adalah pertama, perencanaan strategis yang dipergunakan untuk organisasi sektor publik bersifat khas mengingat sektor publik memiliki karakteristik yang berbeda dengan swasta. Kedua, dalam penerapan konsep akuntabilitas terdapat beberapa hambatan yang menyangkut masalah kepemimpinan dan sumber daya manusia yang ada di instansi pemerintah. Ketiga, terkait dengan penerapan konsep *balanced scorecard* atau *Good Governance*, memiliki kesamaan yang menyangkut kriteria pengukuran dari visi dan misi dengan beberapa modifikasi untuk sektor publik.

Dalam penelitian ini yang berjudul “Analisis Keputusan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta mengenai Relokasi Pedagang Pasar Barito, Jakarta Selatan berdasarkan Prinsip-Prinsip *Good Governance*” bertujuan untuk mengetahui bagaimana proses pembuatan dan implementasi keputusan tersebut berdasarkan prinsip-prinsip *Good Governance*, serta untuk mengetahui dampak yang diakibatkan dari dikeluarkannya keputusan tersebut bagi pedagang.

Dalam tinjauan pustaka, konsep yang digunakan dalam penelitian ini yaitu konsep mengenai prinsip-prinsip *good governance*, dan konsep mengenai kebijakan publik. Berikut penjelasan mengenai masing-masing konsep tersebut.

### **A.1. *Good Governance*.**

#### **a. Pengertian *Good Governance*.**

Paradigma penyelenggaraan pemerintahan telah terjadi pergeseran dari paradigma *rule government* menjadi *good governance*. Menurut paradigma *rule government*, pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik senantiasa lebih menyandarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan menurut paradigma *good governance*, dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik tidak

semata-mata didasarkan pada pemerintah (*government*) atau negara (*state*) saja, tapi harus melibatkan seluruh elemen, baik di dalam intern birokrasi maupun di luar birokrasi publik.<sup>1</sup>

Untuk memahami definisi dari *good governance*, maka perlu diketahui definisi dari masing-masing kata yaitu *good* dan *governance*. Menurut Lembaga Administrasi Negara (LAN), *good* dalam *good governance* mengandung dua pengertian yaitu : Pertama, nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat, dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan (nasional) kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial. Kedua, aspek-aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut.<sup>2</sup>

Berdasarkan pengertian ini, LAN kemudian mengemukakan bahwa *good governance* berorientasi pada, yaitu: Pertama orientasi ideal negara yang diarahkan pada pencapaian tujuan nasional; Kedua, pemerintahan yang berfungsi secara ideal, yaitu secara efektif, efisien dalam melakukan upaya mencapai tujuan nasional. Orientasi pertama mengacu pada demokratisasi dalam kehidupan bernegara dengan elemen-elemen konstituennya seperti: *legitimacy* (apakah pemerintah dipilih dan mendapat kepercayaan dari rakyatnya), *accountability* (akuntabilitas), *souing of human right, autonomy and devolution of power*, dan *assurance of civilian control*. Sedangkan orientasi kedua, tergantung pada sejauhmana pemerintahan mempunyai kompetensi, dan sejauhmana struktur serta mekanisme politik dan administratif berfungsi secara efektif dan efisien.<sup>3</sup>

Sedangkan definisi dari *governance* menurut Lembaga Administrasi Negara adalah proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam melaksanakan penyediaan *public goods and services*.<sup>4</sup> Lebih lanjut LAN menegaskan dilihat dari segi *functional aspect*, *governance* dapat ditinjau dari apakah pemerintah telah berfungsi secara efektif dan efisien dalam upaya mencapai tujuan yang telah

---

<sup>1</sup> Joko Widodo, *Good Governance Telaah dari Dimensi : Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, ( Surabaya : Insan Cendekia), 2001, hal. 1.

<sup>2</sup> Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *Akuntabilitas dan Good Governance*, ( Jakarta : Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan), 2000, hal. 1.

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> *Ibid.*

digariskan atau sebaliknya.<sup>5</sup> **Pinto** dalam **Nisjar** mengatakan bahwa *governance* adalah praktek penyelenggaraan kekuasaan dan kewenangan oleh pemerintah dalam pengelolaan urusan pemerintahan secara umum dan pembangunan ekonomi pada khususnya.<sup>6</sup> United Nations Development Programme dalam LAN mengemukakan pengertian *governance* : "*Governance is defined as the exercise of political, economic, and administrative authority to manage a nation' s affairs*"<sup>7</sup>. Kepemerintahan diartikan sebagai pelaksanaan kewenangan politik, ekonomi, dan administratif untuk memmanage urusan-urusan bangsa. Lebih lanjut UNDP dalam LAN menegaskan :

*"it is the complex mechanisms, process, relationships and institutions through which citizens and groups articulate their interests, exercise their rights and obligations and mediate their difference"*.<sup>8</sup>

Kepemerintahan adalah suatu institusi, mekanisme, proses, dan hubungan yang kompleks melalui warga negara (*citizens*) dan kelompok-kelompok yang mengartikulasikan kepentingannya, melaksanakan hak dan kewajibannya dan menengahi atau memfasilitasi perbedaan-perbedaan di antara mereka. Pengertian *governance* yang dikemukakan oleh UNDP ini, menurut Lembaga Administrasi Negara mempunyai tiga kaki (*three legs*), yaitu *economic*, *politic*, dan *administrative*.

*"Economic governance includes processes of decision-making that directly or indirectly affect a country's economic activities or its relationships with other economics"*.<sup>9</sup>

*Economic governance* mencakup proses pembuatan keputusan yang mempengaruhi langsung atau tidak langsung aktivitas ekonomi negara atau berhubungan dengan ekonomi lainnya. Karenanya, *economic governance* memiliki pengaruh atau implikasi terhadap *equity powerty*, dan *quality of life*.

*Political governance refer to decision making and policy implementation*

---

<sup>5</sup> *Ibid.*, hal. 5.

<sup>6</sup> Nisjar S Karti, "Beberapa Catatan Tentang Good Governance", *Jurnal Administrasi dan Pembangunan*, Vol. 1 No. 2, ( Jakarta : Himpunan Sarjana Administrasi Indonesia) 1997, hal 119.

<sup>7</sup> Lembaga Administrasi Negara, *Op. Cit.*, hal. 9.

<sup>8</sup> *Ibid.*, hal. 10.

<sup>9</sup> *Ibid.*, hal. 11.

*of a legitimate and authoritative state. Political governance* menunjuk pada proses pembuatan keputusan dan implementasi kebijakan suatu negara yang *legitimate* dan *autoritatif*. Karenanya negara seharusnya terdiri dari tiga cabang pemerintahan yang terpisah yaitu *legislative*, *executive*, dan *yudicial* yang mewakili kepentingan politik pluralis dan membolehkan setiap warga negara memilih secara bebas (*freely elect*) wakil-wakil mereka.<sup>10</sup>

***Administrative governance is a system of policy implementation carried out through an efficient, independent, accountable and open public sector.*** *Administrative governance* adalah sistem implementasi kebijakan yang melaksanakan sektor publik secara efisien, tidak memihak, akuntabel dan terbuka.<sup>11</sup>

Dalam negara moderen (*modern state*) ketiga elemen di atas melaksanakan sistem pemerintahan (*the governance system*) mencakup struktur kewenangan pembuatan keputusan (*decision making*) institusi dan organisasi formal. Berkaitan dengan sistem pemerintahan (*systemic governance*) UNDP dalam LAN mengemukakan:

*"Systemic governance encompasses the processes and structures of society that guide political and socio-economic relationships to protect cultural and religious beliefs and values, and to creat and maitain an environment of health, freedom, security and with the oppurtunity to exercise personal capabilities that lead to a better life for all people".<sup>12</sup>*

Sistem pemerintahan mencakup proses dan struktur masyarakat yang mengarahkan hubungan-hubungan sosio-ekonomi dan politik untuk melindungi budaya, keyakinan agama, dan nilai-nilai, dan menciptakan dan memelihara suatu lingkungan yang sehat, bebas, aman, dan memberi kesempatan melatih kapabilitas orang-perorangan (*personal capabilities*) yang mengarah pada suatu kehidupan yang lebih baik bagi setiap manusia. Berdasarkan uraian tersebut, dapat disimpulkan wujud *good governance* menurut LAN adalah penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggungjawab, serta efisien dan efektif,

---

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> *Ibid.*, hal. 12.

<sup>12</sup> *Ibid.*, hal. 13.

dengan menjaga "kesinergisan" interaksi yang konstruktif di antara *domain-domain* negara, sektor swasta dan masyarakat (*society*).<sup>13</sup>

*Good governance* dalam beberapa penerapannya sangat bergantung pada kepentingan atau penggunaannya. Hal tersebut menimbulkan beberapa penambahan dimensi atau ukuran yang digunakan. *World Bank* lebih menekankan pada cara pemerintah mengelola sumber daya sosial dan ekonomi untuk kepentingan pembangunan masyarakat. Sehingga *World Bank* mendefinisikan *good governance* sebagai suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi, pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political framework* bagi tumbuhnya aktivitas ekonomi.<sup>14</sup>

#### **b. Prinsip-Prinsip Good Governance.**

*United Nations Development Programme* pada paper pertamanya mengidentifikasi prinsip-prinsip pemerintahan yang baik yaitu:

*"legitimacy, freedom of association and participation and freedom of the media, fair and established legal frameworks that are enforced impartially, bureaucratic accountability and transparency, freely available and valid information, effective and efficient public sector management, and cooperation between governments civil society organizations".*<sup>15</sup>

Namun dalam perkembangan berikutnya, UNDP sebagaimana yang dikutip oleh Lembaga Administrasi Negara mengajukan prinsip-prinsip *good governance*, sebagai berikut :<sup>16</sup>

#### **1. Partisipasi.**

Setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi

<sup>13</sup> *Ibid.*, hal. 14.

<sup>14</sup> Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. (Yogyakarta : Penerbit Andi), 2002, hal. 23-24.

<sup>15</sup> Lembaga Administrasi Negara, *Op. Cit.*, hal. 6.

<sup>16</sup> *Ibid.*, hal. 7-10.

dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.

Menurut **Sukanto**, partisipasi adalah :

Kata "partisipasi" ditinjau dari segi etimologis, merupakan pinjaman dari Bahasa Belanda "*participation*", yang sebenarnya dari Bahasa Latin "*participatio*". Perkataan "*participatio*" sendiri terdiri atas dua suku kata yakni *pars* yang berarti bagian dan *capere* yang berarti mengambil bagian. Perkataan "*participatio*" itu sendiri berasal dari kata kerja "*participare*" yang berarti ikut serta. Dengan demikian partisipasi mengandung pengertian aktif, yakni adanya kegiatan atau aktifitas.<sup>17</sup>

Menurut **Sondang P. Siagian** bahwa :

Partisipasi itu ada yang bersifat aktif dan pasif. Partisipasi pasif dapat berarti bahwa dalam sikap, perilaku dan tindakannya tidak melakukan hal-hal yang mengakibatkan terhambatnya suatu kegiatan pembangunan.<sup>18</sup>

Sedangkan partisipasi aktif menurut **Siagian** berwujud :

- a. Turut memikirkan nasib sendiri dengan memanfaatkan lembag-lembaga sosial dan politik yang ada di masyarakat sebagai saluran aspirasinya.
- b. Menunjukkan adanya kesadaran bermasyarakat dan bernegara yang tinggi dengan tidak meyerahkan penentuan nasib kepada orang lain, seperti kepada pimpinan, tokoh masyarakat yang ada, baik sifatnya formal maupun informal
- c. Memenuhi kewajiban sebagai warga negara yang bertanggung jawab seperti membayar pajak secara jujur serta kewajiban lainnya.
- d. Ketaatan kepada berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan
- e. Kerelaan melakukan pengorbanan yang dituntut oleh pembangunan demi kepentingan bersama yang lebih luas dan penting.<sup>19</sup>

## **2. Rule of law.**

Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama hukum untuk hak asasi manusia. Prinsip *rule of law* diartikan, "*good governance*" mempunyai karakteristik berupa jaminan kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat terhadap setiap kebijakan publik yang dibuat dan

<sup>17</sup> Sukanto, *Beberapa Upaya Untuk Meningkatkan Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan*, (Jakarta : Analisa) 1983, hal. 425.

<sup>18</sup> Sondang P. Siagian., *Administrasi Pembangunan*, ( Jakarta :Gunung Agung ) MCMLXXXV, hal. 2.

<sup>19</sup> *Ibid.*, hal. 3.

dilaksanakan. Karenanya, setiap kebijakan publik dan peraturan perundangan harus selalu dirumuskan, ditetapkan dan dilaksanakan berdasarkan prosedur baku yang telah melembaga dan diketahui oleh masyarakat umum, serta memiliki kesempatan untuk mengevaluasinya. Masyarakat membutuhkan dan harus dapat diyakinkan tentang tersedianya suatu proses pemecahan masalah mengenai adanya perbedaan pendapat (*conflict resolution*), dan terdapat prosedur umum untuk membatalkan sesuatu peraturan atau perundang-undangan tertentu.

Menurut **Bintoro** dalam **Lembaga Administrasi Negara**, *rule of law* yaitu keputusan kebijakan pemerintah, organisasi, badan usaha yang menyangkut masyarakat, pihak ketiga yang dilakukan berdasarkan hukum atau peraturan yang sah.<sup>20</sup> Menurut **Bappenas** dalam **Lembaga Administrasi Negara**, prinsip *rule of law* yaitu siapa saja yang melanggar hukum harus diproses dan ditindak sesuai ketentuan hukum dan perundangan yang berlaku.<sup>21</sup>

### 3. Transparansi.

Transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Proses-proses, lembaga-lembaga dan informasi secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan. Informasi harus dapat dipahami dan dapat dimonitor. Transparansi (*transparency*) lebih mengarah pada kejelasan mekanisme formulasi dan implementasi kebijakan, program dan proyek yang dibuat dan dilaksanakan pemerintah. Menurut **Bintoro** dalam **Lembaga Administrasi Negara**, transparansi yaitu dapat diketahuinya oleh banyak pihak yang berkepentingan mengenai perumusan kebijakan dari pemerintah, organisasi, maupun badan usaha. *Good governance* tidak membolehkan cara-cara manajemen tertutup.<sup>22</sup>

Menurut **Bappenas** dalam **Lembaga Administrasi Negara**, transparansi yaitu semua urusan tata pemerintahan berupa kebijakan publik, baik yang berkenaan dengan pelayanan publik maupun pembangunan di daerah harus diketahui publik. Isi keputusan dan alasan pengambilan kebijakan publik harus dapat diakses publik. Demikian pula informasi tentang kegiatan pelaksanaan kebijakan tersebut beserta hasil-hasilnya harus terbuka dan dapat diakses publik.<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> Lembaga Administrasi Negara, *Penerapan Good Governance di Indonesia*, (Jakarta : LAN), 2007, hal. 30.

<sup>21</sup> *Ibid.*, hal. 33.

<sup>22</sup> *Ibid.*, hal. 31.

<sup>23</sup> *Ibid.*, hal. 34.



#### 4. *Responsiveness.*

Lembaga-lembaga dan proses-proses harus mencoba untuk melayani setiap "*stakeholders*". Menurut **Bappenas** dalam **Lembaga Administrasi Negara**, prinsip *responsiveness* yaitu pemerintah tidak sepatasnya memiliki sikap "masa bodoh" tetapi harus cepat tanggap dan mengambil prakarsa untuk menyelesaikan permasalahan masyarakat. Aparat juga harus mengakomodir aspirasi masyarakat sekaligus menindaklanjutinya dalam bentuk peraturan atau kebijakan, kegiatan, proyek atau program.<sup>24</sup>

#### 5. *Consensus orientation.*

*Good governance* menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan-pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas baik dalam hal kebijakan-kebijakan maupun prosedur-prosedur.

#### 6. *Equity.*

Semua warga negara, baik laki-laki maupun perempuan, mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka.

#### 7. **Efektif dan Efisien.**

Proses-proses dan lembaga-lembaga sebaik mungkin menghasilkan sesuai dengan apa yang digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia. Menurut **Bappenas** dalam **Lembaga Administrasi Negara**, prinsip efektif dan efisien yaitu pemerintah harus selalu berupaya mencapai hasil yang optimal dengan memanfaatkan dana dan sumber daya lainnya yang tersedia secara efisien. Harus ada upaya untuk selalu menilai tingkat keefektifan dan efisiensi pemanfaatan sumber daya yang tersedia.<sup>25</sup>

#### 8. **Akuntabilitas.**

Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat (*civil society*) bertanggung jawab kepada publik dan lembaga-lembaga "*stakeholders*". Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi. Menurut **Bintoro** dalam **Lembaga Administrasi Negara**, akuntabilitas merupakan tanggung jawab dari pengurusan atau penyelenggaraan dari *good governance* yang dilakukan. Akuntabilitas adalah prinsip utama dari

---

<sup>24</sup> *Ibid.*,

<sup>25</sup> *Ibid.*,

*good governance*.<sup>26</sup>

**Chandler and Plano** mengartikan akuntabilitas (*accountability*) sebagai "*refers to the institution of checks and balances in an administrative system*". Akuntabilitas menunjuk pada institusi tentang "*checks and balance*" dalam sistem administrasi. Akuntabilitas berarti menyelenggarakan penghitungan (*account*) terhadap sumber daya atau kewenangan yang digunakan.<sup>27</sup>

## **9. Strategic vision.**

Para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif *good governance* dan pengembangan manusia yang luas dan jauh ke depan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam ini.

Pemerintahan yang baik dengan demikian dapat disimpulkan sebagai pemerintahan yang mampu mempertanggungjawabkan segala sikap, perilaku dan kebijakan yang dibuat secara politik, hukum maupun ekonomi dan diinformasikan secara terbuka kepada publik, serta membuka kesempatan publik untuk melakukan pengawasan dan jika dalam prakteknya telah merugikan kepentingan rakyat, dengan demikian harus mampu mempertanggungjawabkan dan menerima tuntutan hukum atas tindakan tersebut.

## **A.2 Teori Tentang Kebijakan Publik**

### **A.2.1 Definisi Kebijakan Publik**

Secara harfiah ilmu kebijakan adalah terjemahan langsung dari kata *policy science*. Beberapa penulis besar dalam ilmu kebijakan seperti William Dunn, Charles Jhon, Lee Friedman, dan lain-lain, menggunakan istilah *public policy* dan *public policy analysis* dalam pengertian yang tidak berbeda. Istilah kebijakan yang diterjemahkan dari kata *policy* memang biasanya dikaitkan dengan keputusan pemerintah, karena pemerintahlah yang mempunyai wewenang atau kekuasaan untuk mengarahkan masyarakat, dan bertanggung jawab melayani kepentingan umum. Ini sejalan dengan pengertian *public* itu sendiri yang dalam bahasa Indonesia berarti pemerintah, masyarakat atau umum.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> *Ibid.*, hal. 30.

<sup>27</sup> Ralph C Chandler and Plano Jack C, *The Public Administration Dictionary*, (Singapore: John Wilwy & Sons) 1992, hal. 107.

<sup>28</sup> Said Zainal Abidin, *Kebijakan Publik*, (Jakarta : Yayasan Pancur Siwah), 2004, hal. 17.

Menurut **William Dunn** dalam **Said**, kata *policy* secara etimologis berasal dari kata polis dalam bahasa Yunani, yang berarti negara-kota. Dalam bahasa Inggris lama (Middle English), kata tersebut menjadi *policie*, yang pengertiannya berkaitan dengan urusan pemerintah atau administrasi pemerintah.<sup>29</sup> Menurut **Thomas R. Dye**, definisi kebijakan publik adalah “...*is whatever government choose to do or not to do*”<sup>30</sup> (kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan). **Dye** menambahkan dua hal penting menyangkut kebijakan publik. Pertama, bahwa kebijakan publik harus mempunyai tujuan dan kedua bahwa kebijakan publik tersebut harus benar-benar dilakukan atau tidak dilakukan. Sedangkan keinginan untuk melakukan dan atau untuk tidak melakukan sesuatu bukan merupakan kebijakan publik.

Definisi yang hampir sama dengan apa yang dikemukakan oleh **Dye** adalah definisi yang disampaikan oleh **George C. Edwards III** dan **Ira Sharkansky** yaitu “...*is what government say and or do not do. It si the goals and purpuse of government programs...*”<sup>31</sup> (... adalah apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Ia merupakan tujuan dari program-program pemerintah). Menurut **Anderson** dan teman-temannya dalam **Abidin**, mengemukakan beberapa ciri dari kebijakan, sebagai berikut :

- a. *Public policy is purposive, goal-oriented behavior rather than random or chance behavior.* Setiap kebijakan mesti ada tujuannya. Artinya pembuatan suatu kebijakan tidak boleh sekedar asal buat atau karena kebetulan ada kesempatan membuatnya. Bila tidak ada tujuannya, tidak perlu ada kebijakan.
- b. *Public policy consist of courses of action – rather than separate, discrete decision or actions – performed by government officials.* Maksudnya bahwa suatu kebijakn tidak berdiri sendiri, terpisah dari yang lain, tettapi berkaitan dengan berbagai kebijakan dalam masyarakat, dan berorientasi pada pelaksanaan, interpretasi dan penegakan hukum.

<sup>29</sup> *Ibid.*, hal. 18.

<sup>30</sup> Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, (Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall, Pearson Education, Inc) 2002. hal. 1.

<sup>31</sup> George C. Edwards III dan Ira Sharkansky, *The Policy Predicament*, (San Fransisco: W.H. Freeman and Company), 1978. hal. 2.

c. *Policy is what government do – not what they say will do or what they intend to do.* Kebijakan adalah apa yang dilakukan pemerintah, bukan yang ingin atau diniatkan akan dilakukan.

d. *Public policy may be either negative or positive.* Kebijakan publik dapat berbentuk positif berupa pengarahan untuk melaksanakan atau menganjurkan, dan berbentuk negatif berupa larangan sesuatu.

e. *Public policy is based on law and is authoritative.* Kebijakan publik didasarkan pada hukum yang berlaku, karena itu memiliki kewenangan untuk memaksa masyarakat mematuhi.<sup>32</sup>

### A.2.2 Proses Perumusan Kebijakan Publik

Proses perumusan kebijakan merupakan langkah berikut setelah identifikasi dan perumusan masalah. Pada tahap ini bermacam alternatif strategi diperhitungkan dengan menggunakan kriteria yang berdasarkan nilai-nilai yang ada dalam masyarakat. Perhitungan nilai ini tergantung pada model perumusan kebijakan publik. Model perumusan kebijakan publik ini mempunyai penilaian yang berbeda dalam melihat hakekat dari kebijakan publik yang dengan senirinya berpengaruh pada proses perumusan kebijakan.<sup>33</sup>

Menurut **Thomas R. Dye**, proses pembuatan atau perumusan sebuah kebijakan terdiri dari beberapa tahap, yaitu identifikasi masalah (*problem identification*), penyusunan agenda (*agenda setting*), formulasi kebijakan (*policy formulation*), legitimasi kebijakan (*policy legitimation*), implementasi kebijakan (*policy implementation*), dan evaluasi kebijakan (*policy evaluation*).<sup>34</sup>

Menurut **Thomas R. Dye** dalam **Nugroho**, model-model dalam perumusan kebijakan publik terdiri dari sembilan macam, yaitu sebagai berikut :

- a. Model Kelembagaan (*Institutional Model*)
- b. Model Proses (*Process Model*)
- c. Model Teori Kelompok (*Group Theory Model*)
- d. Model Teori Elit (*Elite Theory Model*)
- e. Model Teori Rasional (*Rational Theory Model*)

<sup>32</sup> Said, *Op. Cit.*, hal. 41.

<sup>33</sup> *Ibid.*, hal 145.

<sup>34</sup> Thomas, *Op. Cit.*, hal. 32.

- f. Model Inkremental (*Incremental Model*)
- g. Model Teori Permainan (*Game Theory Model*)
- h. Model Pilihan Publik (*Public Choice Model*)
- i. Model Sistem (*System Model*)<sup>35</sup>

#### **a. Model Kelembagaan (*Institutional Model*)**

Formulasi kebijakan model kelembagaan ini secara sederhana bermakna bahwa tugas membuat kebijakan publik adalah tugas pemerintah. Jadi apa pun yang dibuat pemerintah dengan cara apa pun merupakan bentuk kebijakan publik. Ini adalah model yang paling sempit dan sederhana di dalam formulasi kebijakan publik. Model ini mendasarkan kepada fungsi-fungsi kelembagaan dari pemerintah, di setiap sektor dan tingkat, di dalam formulasi kebijakan publik. Ada tiga hal yang membenarkan model ini, yaitu bahwa pemerintah memah sah untuk membuat kebijakan publik. Kedua, fungsi tersebut bersifat universal. Ketiga, memang pemerintah memonopoli fungsi pemaksaan dalam kehidupan bersama.<sup>36</sup>

Model ini sebenarnya meruparakan turunan dari ilmu politik tradisional yang lebih menekankan struktur daripada proses atau perilaku politik. Prosesnya mengandalkan bahwa tugas formulasi kebijakan adalah tugas lembaga-lembaga pemerintah yang dilakukan secara otonom tanpa berinteraksi dengan lingkungannya. Salah satu kelemahan dari model ini adalah terabaikannya masalah-masalah lingkungan di kebijakan itu diterapkan.<sup>37</sup>

#### **b. Model Proses (*Process Model*)**

Di dalam model ini, para pengikutnya menerima asumsi bahwa politik merupakan sebuah aktivitas sehingga mempunyai *proses*. Untuk itu, kebijakan publik juga merupakan suatu proses politik yang menyertakan rangkaian kegiatan seperti identifikasi masalah, menata agenda formulasi kebijakan, perumusan proposal kebijakan, legitimasi kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan. Model ini memberitahu kepada kita bagaimana kebijakan itu dibuat atau seharusnya dibuat, namun kurang memberikan tekanan kepada substansi seperti apa yang harus ada.

---

<sup>35</sup> Riant Nugroho, *Kebijakan Publik : Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*, (Jakarta : PT Elex Media Komputindo), 2003, hal. 108.

<sup>36</sup> *Ibid.*, hal. 109.

<sup>37</sup> Samodra Wibawa, Yuyun Purbokusumo, dan Agus Pramusinto, *Evaluasi Kebijakan Publik*, (Jakarta:Raja Grafindo Persada), 1994, hal. 6.

**c. Model Teori Kelompok (*Group Theory Model*)**

Model ini mengandaikan kebijakan sebagai titik keseimbangan (ekuilibrium). Inti gagasannya adalah interaksi di dalam kelompok akan menghasilkan keseimbangan, dan keseimbangan adalah yang terbaik. Menurut model ini, individu di dalam kelompok-kelompok kepentingan berinteraksi secara formal maupun informal, secara langsung atau melalui perantara menyampaikan tuntutan mereka kepada pemerintah untuk mengeluarkan kebijakan publik yang dibutuhkan. Model ini sebenarnya merupakan abstraksi dari proses formulasi kebijakan yang di dalamnya beberapa kelompok kepentingan berusaha untuk mempengaruhi isi dan bentuk kebijakan secara interaktif.

**d. Model Teori Elit (*Elite Theory Model*)**

Model ini berkembang dari teori politik elit massa yang melandaskan diri pada asumsi bahwa di dalam setiap masyarakat pasti terdapat dua kelompok, yaitu pemegang kekuasaan atau elit dan yang tidak memiliki kekuasaan atau massa. Ada dua penilaian dalam model ini, yaitu negatif dan positif. Pada pandangan negatif dinyatakan bahwa pada akhirnya di dalam sistem politik, pemegang kekuasaan politik lah yang akan menyelenggarakan kekuasaan sesuai dengan selera dan keinginannya. Sedangkan menurut pandangan positif melihat bahwa seorang elit menduduki puncak kekuasaan karena berhasil memenangkan gagasan membawa negara ke kondisi yang lebih baik dibandingkan pesaingnya.

**e. Model Teori Rasionalisme (*Rational Theory Model*)**

Model ini mengutamakan gagasan bahwa kebijakan publik sebagai *maximum social gain* yang berarti pemerintah sebagai pembuat kebijakan harus memilih kebijakan yang memberikan manfaat maksimal bagi masyarakat. Model ini menyatakan bahwa proses formulasi kebijakan haruslah didasarkan pada keputusan yang sudah diperhitungkan rasionalitasnya. Rasionalitas yang diambil adalah perbandingan antara pengorbanan dan hasil yang dicapai. Dengan kata lain, model ini lebih menekankan pada aspek efisiensi atau aspek ekonomis.

**f. Model Inkremental (*Incremental Model*)**

Model ini pada dasarnya merupakan kritik terhadap model rasional. Dalam model ini para pembuat kebijakan tidak pernah melakukan proses seperti yang disyaratkan oleh model rasional karena mereka memiliki cukup waktu,

intelektual, maupun biaya, ada kekhawatiran muncul dampak yang tidak diinginkan akibat kebijakan yang belum pernah dibuat sebelumnya, adanya hasil-hasil dari kebijakan sebelumnya yang harus dipertahankan, dan untuk menghindari konflik.

Model ini melihat bahwa kebijakan publik merupakan variasi atau kelanjutan dari kebijakan sebelumnya. Model ini dapat dikatakan sebagai model praktis. Model ini diambil ketika pengambil kebijakan berhadapan dengan keterbatasan waktu, ketersediaan informasi, dan kecukupan dana untuk melakukan evaluasi kebijakan secara komprehensif. Sementara itu pengambil kebijakan dihadapkan kepada ketidakpastian yang muncul dari lingkungannya. Pilihannya adalah melanjutkan kebijakan sebelumnya dengan beberapa modifikasi seperlunya.

#### **g. Model Teori Permainan (*Game Theory Model*)**

Gagasan pokok dari kebijakan dalam model ini adalah, pertama, formulasi kebijakan berada di dalam situasi kompetisi yang intensif, dan kedua, para aktor berada dalam situasi pilihan yang tidak independen ke dependen melainkan situasi pilihan yang sama-sama bebas atau independen. Model ini adalah model yang sangat abstrak dan deduktif di dalam formulasi kebijakan. Sesungguhnya model ini mendasarkan kepada formulasi kebijakan yang rasional namun di dalam kondisi kompetitif di mana tingkat keberhasilan kebijakan tidak lagi hanya ditentukan oleh aktor pembuat kebijakan, namun juga aktor-aktor lain termasuk yang berada di luar jangkauan kendalai pembuat kebijakan.

Inti dari model ini yang terpenting adalah bahwa ia mengakomodasi kenyataan paling riil, bahwa setiap negara, setiap pemerintahan, setiap masyarakat tidak hidup dalam vakum. Ketika kita mengambil keputusan, maka lingkungan tidak pasif, melainkan membuat keputusan yang bisa menurunkan keefektifan keputusan kita.

#### **h. Model Pilihan Publik (*Public Choice Model*)**

Model kebijakan ini melihat kebijakan sebagai sebuah proses formulasi keputusan kolektif dari individu-individu yang berkepentingan atas keputusan tersebut. Dasar dari kebijakan model ini adalah dari teori ekonomi pilihan publik (*economic public choice*) yang mengandaikan bahwa manusia adalah *homo*

*economicus* yang memiliki kepentingan yang harus dipuaskan. Setiap kebijakan yang dibuat oleh pemerintah harus merupakan pilihan dari publik yang menjadi pengguna. Proses formulasi kebijakan publik dengan demikian melibatkan publik melalui kelompok-kelompok kepentingan (*public interest*). Secara umum, ini adalah konsep formulasi kebijakan publik yang paling demokratis karena memberi ruang yang luas kepada publik untuk berkontribusi pilihan-pilihannya kepada pemerintah sebelum diambil keputusan.

#### **i. Model Sistem (*System Model*)**

Model ini pertama kali dikemukakan oleh David Easton yang menganalogikan interaksi makhluk hidup dengan lingkungan dengan kehidupan sistem politik. Dalam model ini dikenal tiga komponen yaitu *input*, proses, dan *output*. Salah satu kelemahan dari model ini adalah terpusatnya perhatian pada tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah, dan pada akhirnya kita kehilangan perhatian pada apa yang tidak pernah dilakukan pemerintah.

Terdapat model formulasi kebijakan selain yang dikemukakan oleh Dye, yaitu sebagai berikut :

- a. Model Pengamatan Terpadu (*Mixed Scanning*)
- b. Model Demokratis
- c. Model Strategis<sup>38</sup>

#### **a. Model Pengamatan Terpadu (*Mixed Scanning*)**

Model ini merupakan gagasan dari Amitai Etzioni yang berupaya menggabungkan antara model rasional dengan model inkremental. Ia memperkenalkan model ini sebagai suatu pendekatan terhadap formulasi keputusan-keputusan pokok dan inkremental, menetapkan proses-proses formulasi kebijakan pokok dan urusan tinggi yang menentukan petunjuk-petunjuk dasar, proses-proses yang mempersiapkan keputusan-keputusan pokok, dan menjalankannya setelah keputusan itu tercapai.

#### **b. Model Demokratis**

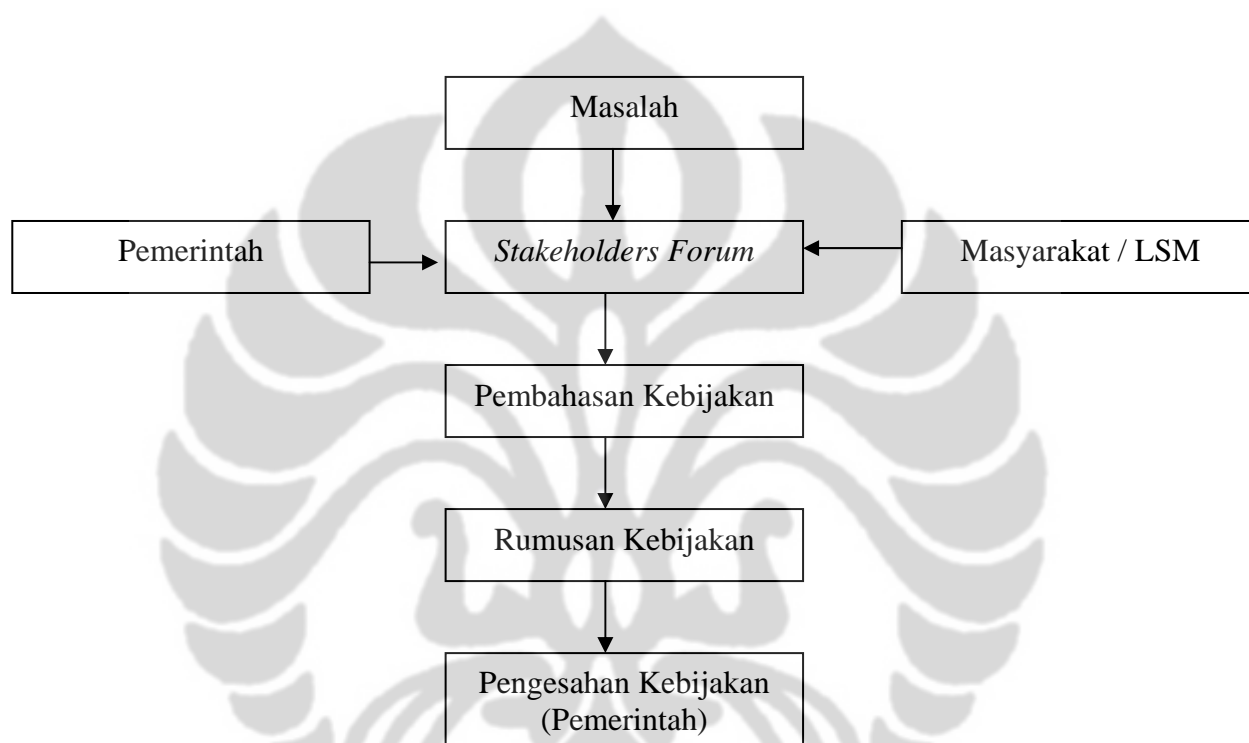
Model ini terinspirasi dari sistem demokrasi dimana bahwa dalam pengambilan keputusan harus sebanyak mungkin memperhatikan kepentingan dari *stakeholders*. Model ini menghendaki agar setiap pemilik hak demokrasi

---

<sup>38</sup> *Op.Cit.*, hal 109.



diikutsertakan semaksimal mungkin. Model ini berkembang khususnya di negara-negara penganut demokrasi seperti Indonesia. Model ini biasanya dikaitkan dengan implementasi *good governance* bagi pemerintahan yang mengamanatkan agar dalam membuat kebijakan, para stakeholder terakomodasi kepentingannya. Gambaran sederhananya dapat diandaikan dalam sebuah proses pengambilan keputusan demokratis dalam teori politik yang dapat digambarkan sebagai berikut:



**Gambar 2.1 Model Demokratis**

Sumber : Riant Nugroho, *Kebijakan Publik : Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*, Jakarta : PT Elex Media Komputindo, 2003. hal 126.

Berdasarkan gambar tersebut dapat dinyatakan bahwa dalam kebijakan publik model demokratis, pengambilan keputusan harus sebanyak mungkin memperhatikan kepentingan dari *stakeholders*, seperti pemerintah, masyarakat, dan swasta. Model ini menghendaki agar setiap pemilik hak demokrasi diikutsertakan semaksimal mungkin.

### c. Model Strategis

Model ini menggunakan rumusan urutan perencanaan strategis sebagai dasar dari formulasi kebijakan. Model ini sebenarnya dapat dikatakan sebagai salah satu turunan manajemen dari model rasional karena mengandaikan bahwa proses perumusan kebijakan adalah proses rasional, dengan perbedaan bahwa model ini lebih fokus kepada rincian-rincian langkah manajemen strategis. Dalam perencanaan strategis lebih memfokuskan kepada pengidentifikasi-an dan pemecahan isu-isu, lebih menekankan kepada penilaian terhadap lingkungan di luar dan di dalam organisasi, mensyaratkan pengumpulan informasi secara luas, eksploratif alternatif, menekankan implikasi masa depan dengan keputusan sekarang, dan berorientasi kepada tindakan.

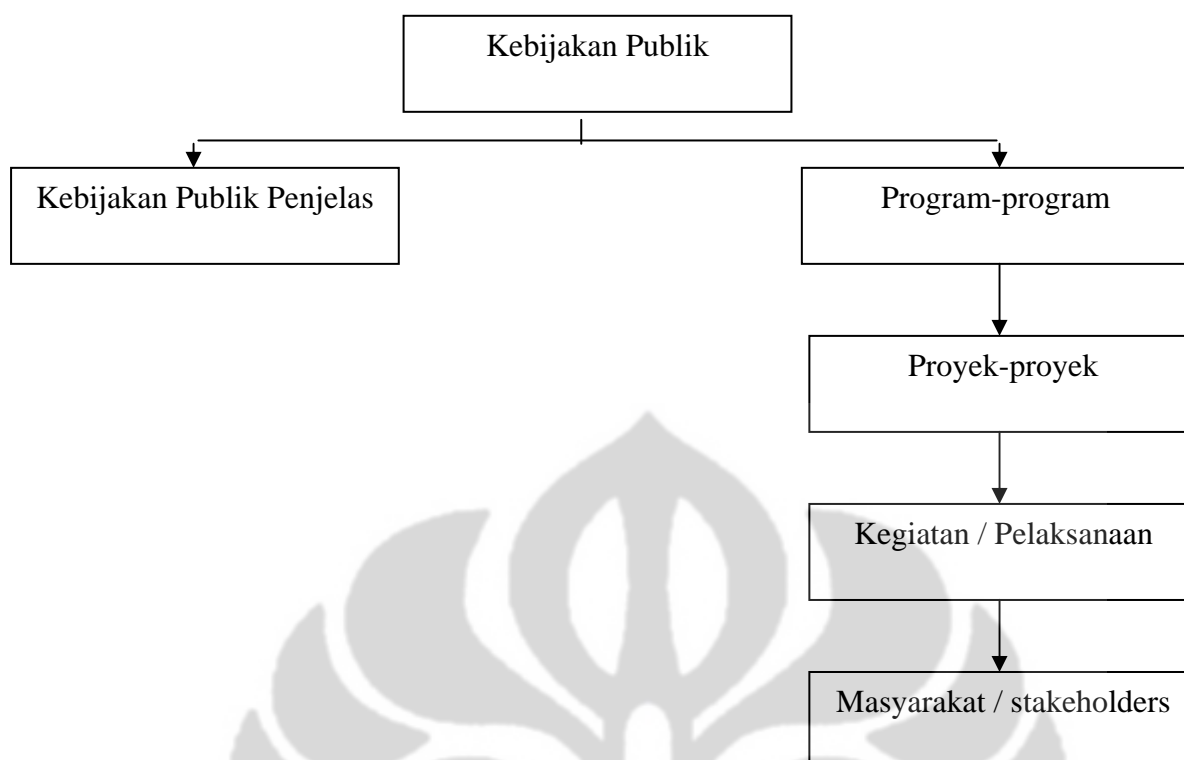
#### A.2.3. Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan langkah yang sangat penting dalam proses kebijakan. Tanpa implementasi kebijakan, suatu kebijakan hanyalah sekedar sebuah dokumen yang tidak bermakna dalam kehidupan bermasyarakat. Kemampuan melaksanakan kebijakan tentunya tidak sama antara satu negara dengan negara lain. Menurut **Huntington** dalam **Said** menyatakan bahwa perbedaan yang paling penting antara suatu negara dengan negara lain tidak terletak pada bentuk atau ideologinya, tetapi pada tingkat kemampuan melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan. Tingkat kemampuan dapat dilihat pada kemampuan melaksanakan setiap keputusan atau kebijakan yang dibuat oleh pemerintah, kabinet atau presiden negara bersangkutan.<sup>39</sup>

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan turunan dari kebijakan publik tersebut. Secara umum dapat digambarkan sebagai berikut :

---

<sup>39</sup> Said, *Op. Cit.*, hal. 189.



**Gambar 2.2 Dua Pilihan Langkah dalam Implementasi Kebijakan publik**

Sumber : Riant Nugroho, *Kebijakan Publik : Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*, Jakarta : PT Elex Media Komputindo, 2003. hal 159.

Dari gambar diatas dapat dikatakan bahwa ada dua langkah pilihan dalam melakukan implementasi kebijakan publik, yaitu pertama, dengan cara langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program hingga dapat dirasakan oleh masyarakat atau *stakeholders*. Kedua, melalui formulasi kebijakan penjelas seperti kebijakan publik dalam bentuk Undang-Undang atau Peraturan Daerah yang memerlukan kebijakan publik penjelas atau peraturan pelaksanaan.<sup>40</sup>

## 2.2 Kerangka Pemikiran.

*Good governance* (tata kelola pemerintahan yang baik) merupakan suatu keadaan dimana pihak-pihak yang terlibat dalam penyelenggaraan pemerintahan yakni pemerintah, masyarakat, dan dunia usaha atau sector swasta saling mendukung dan saling bekerjasama untuk mewujudkan satu tujuan bersama. Selain sebagai suatu konsepsi tentang penyelenggaraan pemerintahan, *good*

<sup>40</sup> Riant, *Op.Cit.* hal. 158-159.

*governance* juga merupakan suatu gagasan dan nilai untuk mengatur pola hubungan antara pemerintahan, masyarakat, dan dunia usaha/swasta.

Di dalam konsep tersebut tidak boleh ada salah satu aktor yang dominan, tetapi semuanya harus seimbang dan proporsional. Dengan demikian, sesungguhnya penerapan prinsip-prinsip *good governance* harus melibatkan ketiga aktor tersebut. Namun demikian, penggerak utama seharusnya dimulai dari lingkungan pemerintahan (eksekutif, legislatif, dan yudikatif). Pemerintah memainkan peran menjalankan dan menciptakan lingkungan dan situasi politik dan hukum yang kondusif bagi unsur-unsur lain dalam *governance*. Dunia usaha atau swasta berperan dalam penciptaan lapangan pekerjaan dan pendapatan. Masyarakat berperan dalam penciptaan interaksi sosial, ekonomi dan politik. Pemerintah menjadi aktor yang paling penting dalam mewujudkan *good governance* karena pemerintah memiliki wewenang yang sangat besar untuk menyelenggarakan proses pemerintahan.

Membangun *good governance* bukan semata-mata masalah memperbaiki kondisi institusi pemerintah. Kondisi dari pelaku-pelaku dalam masyarakat juga harus mendapat perhatian. Masyarakat itu sendiri sebagai institusi juga memiliki berbagai kelompok sosial dengan kondisi dan kepentingan yang berbeda. Oleh karena itu, *good governance* membutuhkan suatu cara agar keragaman itu diperhitungkan. Beberapa kelompok atau intitusi tertentu, misalnya mungkin dapat berfungsi untuk mewakili masyarakat yang beragam.<sup>41</sup>

Dalam mewujudkan *good governance*, pemerintah berwenang untuk mengeluarkan kebijakan publik berupa keputusan-keputusan administrasi pemerintahan yang bertujuan untuk melayani dan mengatur masyarakat. Dalam membuat atau merumuskan kebijakan publik, keberadaan *stakeholders* seperti masyarakat dan pihak swasta perlu menjadi perhatian pemerintah. Proses perumusan yang demokratis dan mengakomodasi seluruh kepentingan, akan menghasilkan suatu keputusan yang saling menguntungkan. Proses implementasi kebijakan publik membutuhkan dukungan dan kerja sama antara pemerintah, masyarakat, dan pihak yang terkait dengan kebijakan tersebut.

---

<sup>41</sup> Lembaga Administrasi Negara, *Peneraoan Good Governance di Indonesia*, (Jakarta:Lembaga Administrasi Negara), 2007, hal. 26.

## 2.3 Metode Penelitian.

### 2.3.1. Pendekatan Penelitian.

Pendekatan dalam penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. **Moleong** yang mengutip **Kirk** dan **Miller** menyatakan bahwa penelitian kualitatif adalah tradisi tertentu dalam ilmu pengetahuan sosial yang secara fundamental bergantung pada pengamatan terhadap manusia dalam kawasannya sendiri dan berhubungan dengan orang tersebut dalam bahasa dan peristilahannya.<sup>42</sup> Sedangkan menurut **Bogdan dan Taylor**, pendekatan kualitatif adalah prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati.

Penelitian kualitatif merupakan penelitian yang memanfaatkan wawancara terbuka untuk menggali dan memahami sikap, pandangan, perasaan, dan perilaku atau sekelompok orang.<sup>43</sup> Pada tahapan perolehan datanya, pendekatan kualitatif mengandalkan prosedur analisis non matematis ataupun non statistik seperti dari wawancara mendalam, buku, majalah, jurnal, dan dokumen-dokumen organisasi terkait.<sup>44</sup>

Alasan penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif adalah *pertama*, dilihat dari konteks permasalahan yang diangkat yaitu mengenai analisis keputusan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta mengenai penggusuran Pasar Barito berdasarkan prinsip-prinsip *good governance*. Dari permasalahan tersebut peneliti ingin mengetahui fakta dan gambaran sebenarnya yang peneliti dapatkan dari keterangan-keterangan informan. *Kedua*, penelitian ini termasuk penelitian studi kasus, dimana tipe penelitian ini termasuk dalam jenis dari penelitian kualitatif dan memang tepat untuk pokok pertanyaan penelitian *how* atau *why*.<sup>45</sup>

### 2.3.2. Jenis Penelitian

Penelitian ini termasuk kedalam jenis penelitian studi kasus (*case study*), karena menurut **Yin** dalam **Bungin**, penelitian studi kasus lebih cocok diterapkan bila fokus penelitian terletak pada fenomena kontemporer (masa kini) di dalam

---

<sup>42</sup> Lexy J. Moleong, Metodologi Penelitian Kualitatif, (Bandung : PT. Remaja Rosdakarya) 2000, hal. 4.

<sup>43</sup> *Ibid.*

<sup>44</sup> John William Cresswell, Research Design : Qualitative and Quantitative Approach, (Thousand Oaks : Sage Publication) 1994, hal. 177.

<sup>45</sup> Robert K. Yin, *Studi Kasus : Desain dan Metode*, (Jakarta : Rajawali Pers) 2005, hal. 1 dan 7.

konteks kehidupan nyata.<sup>46</sup> Dengan studi kasus ini, peneliti akan menganalisis keputusan Pemerintah Propinsi DKI Jakarta mengenai penggusuran Pasar barito, Jakarta Selatan berdasarkan prinsip-prinsip *Good Governance*.

Dalam bukunya, **Berg** juga menjelaskan bahwa penelitian studi kasus berusaha mengumpulkan informasi secara sistematis dan seefektif mungkin mengidentifikasi suatu kasus. Ia menyebutkan bahwa:

*"Case study methods involves systematically gathering enough information about particular person, social setting, event or group to permit the researcher to effectively understand how the subject operates or functions"*<sup>47</sup>

Penelitian studi kasus dapat dibedakan menjadi tiga tipe yaitu studi kasus eksplanatoris, eksploratoris dan deskriptif. Berdasarkan tujuannya, jenis penelitian ini adalah penelitian deskriptif karena penelitian ini menerangkan gambaran keadaan obyek penelitian pada saat sekarang berdasarkan teori-teori yang ada dengan kemudian membandingkannya dengan fakta-fakta yang tampak atau kejadian yang sebenarnya terjadi. Adapun pengertian penelitian deskriptif ialah suatu metode dalam meneliti status sekelompok manusia, suatu objek, suatu set kondisi, suatu sistem pemikiran, ataupun suatu kelas peristiwa pada masa sekarang.

### **2.3.3. Teknik Pengumpulan Data.**

Pengumpulan data dilakukan untuk mendapatkan atau mengumpulkan informasi yang dapat menjelaskan topik penelitian.<sup>48</sup> Pada penelitian ini digunakan dua macam tehnik pengumpulan data. Pertama, studi lapangan. Studi lapangan dilakukan peneliti dalam usaha untuk mengumpulkan data primer mengenai keputusan Pemerintah DKI Jakarta mengenai relokasi pedagang Pasar Barito, Jakarta Selatan berdasarkan prinsip-prinsip *Good Governance*.

Data primer diperoleh secara langsung dari informan penelitian, seluruh proses tersebut dilakukan melalui wawancara mendalam (*indepth interview*)

---

<sup>46</sup> Burhan Bungin, *Analisis Data Penelitian Kualitatif, Pemahaman Filosofis dan Metodologis ke Arah Penguasaan Model Aplikasi*. (Jakarta:PT. Raja Grafindo Persada) 2003, hal 20.

<sup>47</sup> Bruce L Berg. *Qualitative Research Methods*. (USA: Pearson Educati HI, Inc) 2004, hal. 251.

<sup>48</sup> Manase Malo dan Sri Trisnoningias, *Metode Penelitian Masyarakat*, (Jakarta:Pusat Antar Fakultas Universitas Indonesia) tanpa tahun, hal. 121.

terhadap sejumlah informan yang terkait dengan permasalahan yang diangkat oleh peneliti. Dalam melakukan wawancara mendalam, peneliti menggunakan pedoman wawancara (**lihat lampiran**). Wawancara yang dilakukan adalah wawancara tidak berstruktur.

Dalam wawancara tidak berstruktur, peneliti dapat secara leluasa melacak ke berbagai segi dan arah guna mendapatkan informasi yang selengkap mungkin.<sup>49</sup> Wawancara tidak berstruktur terdiri dari dua jenis yaitu wawancara yang berfokus (*focused interview*) dan wawancara bebas (*free interview*). Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan teknik wawancara yang berfokus, yaitu wawancara tidak berstruktur yang pada umumnya terdiri dari pertanyaan-pertanyaan yang tidak mempunyai struktur tertentu, tetapi berfokus pada pokok permasalahan tertentu.<sup>50</sup>

Melalui teknik wawancara ini, peneliti terlebih dahulu mempersiapkan pedoman wawancara berupa butir-butir pertanyaan yang akan diajukan untuk masing-masing informan yang terkait dengan tema penelitian ini. Untuk memudahkan proses wawancara, peneliti menggunakan alat perekam suara (*voice recorder*). Hal ini senada dengan pendapat **Creswell** yang menjelaskan:

*"Researchers records information from interviews by using note taking or audiotapes I recommend that one audiotape each interview and then describe the interview later".<sup>51</sup>*

Kedua, peneliti menggunakan teknik pengumpulan data berdasarkan studi literatur. Dalam studi literatur, peneliti berusaha untuk memperoleh gambaran yang lebih jelas dan komprehensif mengenai permasalahan yang diteliti. Studi literatur dilakukan untuk mendapatkan data sekunder yang dapat mendukung data primer yang telah diperoleh dari studi lapangan. Studi literatur dilakukan dengan melakukan studi kepustakaan melalui buku, jurnal, majalah, koran, internet, serta dokumen-dokumen intern organisasi yang berkaitan dengan tema penelitian ini.

---

<sup>49</sup> Sanapiah Faisal, *Pengumpulan dan Analisis Data Dalam Penelitian Kualitatif*, dalam Burhan Bungin, ( Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada) 2003, hal. 67.

<sup>50</sup> Koentjaraningrat, *Metode-metode Penelitian Masyarakat*, (Jakarta:Gramedia Pustaka Utama) 1991, hal. 139.

<sup>51</sup> John W. Creswell, *Op.Cit.*, hal. 152.

#### 2.3.4. Teknik Analisis Data.

Dalam melakukan teknik analisis data, peneliti mengolah data yang diperoleh dari wawancara mendalam. Data-data yang diperoleh kemudian dianalisis dan ditafsirkan untuk mengetahui maksud dan maknanya, kemudian dihubungkan dengan masalah dalam penelitian ini. Data yang telah didapat dari wawancara mendalam dan studi literatur kemudian dihubungkan dengan teori-teori yang digunakan dalam penelitian ini yaitu teori mengenai prinsip-prinsip *good governance* dan konsep mengenai kebijakan publik.

#### 2.3.5. Operasionalisasi Objek Penelitian.

Operasionalisasi objek penelitian dibuat agar penelitian ini dapat mendeskripsikan dan menginterpretasikan data yang didapat dengan tepat. Dalam penelitian ini yang menjadi fokus objek penelitian adalah keputusan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta mengenai penggusuran Pasar Barito, Jakarta Selatan. Sehingga operasionalisasi objek penelitian ini adalah berupa hal-hal yang berkaitan dengan fokus objek penelitian tersebut (**lihat Tabel 2.1**), yaitu :

a. Proses formulasi pembuatan keputusan.

Dalam proses formulasi pembuatan keputusan ini yang akan diamati oleh peneliti adalah mengenai model formulasi kebijakan yang digunakan, latar belakang dan tujuan dikeluarkannya keputusan, dasar hukumnya, dan keterlibatan pedagang dalam proses pembuatan keputusan.

b. Proses Implementasi keputusan.

Dalam implementasi keputusan yang akan diamati adalah proses dan cara yang dilakukan, baik itu sebelum eksekusi penertiban, pada saat eksekusi, dan setelah eksekusi.

c. Dampak bagi pedagang.

Terkait dengan dampak bagi pedagang, yang akan diamati adalah mengenai kerugian pedagang akibat dari keputusan tersebut, baik secara ekonomi, sosial, dan psikologis.



**Tabel 2. 1**  
**Operasionalisasi Objek Penelitian**

No.	Objek yang diamati	Jenis Data	Sumber Data	Teknik Pengumpulan Data
1.	Proses formulasi pembuatan keputusan : a. Model formulasi pembuatan keputusan yang digunakan. b. Tujuan, latar belakang, dan dasar hukum. c. Keterlibatan stake holder.	Data primer dan data sekunder.	Pemprov DKI, Pemkot Jaksel, pedagang, dan buku.	Wawancara mendalam. Studi dokumen dan literatur.
2	Proses implementasi keputusan : a. Persiapan sebelum eksekusi. b. Pada saat eksekusi. c. Tindakan pemerintah setelah eksekusi.	Data primer dan data sekunder.	Pemprov DKI, pedagang, Dinas Trantib, Satpol PP.	Wawancara mendalam dan studi literatur.
3.	Dampak bagi pedagang : a. Secara ekonomi, b. Secara sosial, dan c. Secara psikologis.	Data primer dan data sekunder.	Pedagang	Wawancara mendalam.

### 2.3.6. Informan.

Pemilihan informan merupakan faktor penting karena informan adalah orang-orang yang akan memberikan informasi dan data yang selanjutnya akan dianalisis. Pemilihan Informan sebagai sumber informasi harus benar-benar selektif dan peneliti harus menetapkan kriteria tertentu. Ada empat kriteria dalam menentukan informan, seperti dikatakan **Neumann**, yaitu :

*The ideal informan has four characteristics :*

1. *The informan is totally familiar with the culture.*
2. *The individual is currently involved in the field.*
3. *The person can spend time with the researcher.*

#### 4. *Non analytic individuals.*<sup>52</sup>

Dalam penelitian ini yang menjadi informan terdiri dari pedagang eks Pasar Barito, pejabat Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, pejabat Pemerintah Kota Jakarta Selatan, dan Dinas Pertamanan Provinsi DKI Jakarta. Informan dari pedagang Pasar Barito terdiri dari Ketua Kelompok Pedagang Barito, Ketua Pedagang Ikan Hias, pembina pedagang Pasar Barito, dan salah satu pedagang yang mengalami kekerasan langsung pada saat eksekusi. Informan dari pejabat Pemerintah Provinsi DKI adalah Kepala Biro Hukum dan Dinas Tramtib & Linmas DKI Jakarta. Informan dari Pemerintah Kota Jakarta Selatan adalah dari Bagian Administras Perekonomian, Sudin Koperasi dan Usaha Kecil Menengah (KUKM), Bagian Hukum, dan Sudin Tramtib & Linmas Jakarta Selatan. Informan dari Dinas Pertamanan Provinsi DKI Jakarta adalah Kasubbag Data dan Informasi.

#### **2.3.7. Penentuan Site Penelitian.**

Peneliti melakukan penelitian di beberapa tempat yang termasuk wilayah Kebayoran Baru seperti bekas Pasar Barito, Pasar Radio Dalam, dan Pasar Margaguna. Pasar Barito adalah objek langsung dari penggusuran yang merupakan keputusan dari Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. Pasar Radio Dalam adalah tempat relokasi bagi para pedagang bekas Pasar Barito. Sedangkan Pasar Margaguna adalah tempat bagi para pedagang bekas Pasar Barito yang tidak ingin menempati Pasar Radio Dalam. Untuk menambah data yang dibutuhkan, peneliti juga melakukan observasi ke Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, Pemerintah Kota Jakarta Selatan, Dinas Pertamanan DKI Jakarta, Satuan Polisi Pamong Praja, dan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Jakarta.

#### **2.3.8. Keterbatasan Penelitian.**

Ada beberapa keterbatasan yang dialami peneliti pada saat melakukan observasi langsung ke objek penelitian, yaitu :

- a. Peneliti memiliki keterbatasan kemampuan dalam hal sumber daya untuk melakukan penelitian terutama keterbatasan waktu. Peneliti mengalami hambatan terkait dengan waktu untuk bertemu dengan informan terutama dari pihak Pemprov DKI Jakarta dan Pemkot Jakarta Selatan. Untuk menemui satu

---

<sup>52</sup> Neuman, *Op. Cit.*, hal. 394-395.

orang informan, harus melewati beberapa tahap dahulu sehingga memerlukan waktu beberapa hari. Hal inilah yang mengakibatkan proses akhir penelitian menjadi semakin lama dan data yang diperoleh peneliti pun menjadi terbatas dari kebutuhan yang seharusnya peneliti butuhkan. Diharapkan untuk mengatasi hal tersebut dapat dilakukan penelitian selanjutnya yang sejenis dan lebih baik lagi.

- b. Keterbatasan berikutnya adalah peneliti kesulitan untuk mendapatkan data-data berupa dokumen atau arsip dari instansi pemerintah. Ada data yang dibutuhkan peneliti yang tidak dimiliki oleh instansi pemerintah, seperti data mengenai jumlah Ruang Terbuka Hijau di DKI Jakarta saat ini, mengenai jumlah kebutuhan RTH untuk saat ini. Peneliti juga merasa kesulitan untuk mendapatkan data mengenai anggaran pemerintah untuk melakukan penertiban Pasar Barito. Khusus untuk data mengenai anggaran, peneliti harus mempunyai alasan kuat dan tepat untuk apa data tersebut dibutuhkan.

