

BAB II

KERANGKA PEMIKIRAN DAN METODE PENELITIAN

A. Tinjauan Pustaka

Menurut Renaldy Felani²⁰ yang dimuat dalam skripsi Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Indonesia jurusan Administrasi Negara, tahun 2007 di Depok, faktor yang paling berpengaruh dalam implementasi kebijakan peruntukan lahan dalam studi kasus pembangunan Poin Square adalah karakteristik lingkungan implementasi. Pada skripsi ini, implementasi kebijakan dilihat dari tiga dimensi, yaitu Karakteristik Kebijakan, Karakteristik Badan Pelaksana dan Lingkungan Implementasi. Adapun peran serta masyarakat lemah dalam proses pembuatan kebijakan karena sistem yang ada tidak mendukung adanya keterlibatan masyarakat. Pada penelitian tersebut, pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan positivis dengan jenis penelitiannya adalah penelitian eksplanasi serta metode penelitian yang bersifat kualitatif.

Pandangan yang serupa disampaikan oleh Nurrohmanudin²¹, dalam skripsinya yang berjudul Analisis Implementasi Kebijakan Retribusi Sebagai Bagian Dari Pelaksanaan Kebijakan Pengujian Kendaraan Bermotor di Propinsi

²⁰ Renaldy Felani, "Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Peruntukan Lahan (Studi Kasus: Pembangunan Poin Square)", *Skripsi* Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, 2007, hal. 95, tidak diterbitkan.

²¹ Nurrohmanudin, "Analisis Implementasi Kebijakan Retribusi Sebagai Bagian Dari Pelaksanaan Kebijakan Pengujian Kendaraan Bermotor di Propinsi DKI Jakarta", *Skripsi* Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, 2006, hal. 117, tidak diterbitkan.

DKI Jakarta (FISIP UI, 2006). Menurutnya, dalam proses implementasi kebijakan masih terdapat kekurangan yang berasal dari pemerintah, antara lain disebutkan mekanisme pengawasan yang masih lemah sehingga dalam pengimplementasian, fungsi regulasi tidak berjalan dengan baik. Kendala dalam implementasi kebijakan pengujian kendaraan bermotor adalah lemahnya peran pimpinan, penerapan sanksi, karena tidak efektifnya mekanisme pengawasan, koordinasi dan evaluasi. Penelitian yang dilakukan menggunakan jenis penelitian deskriptif dan pendekatan penelitian kualitatif, yaitu melihat bagaimana proses implementasi kebijakan pengujian kendaraan bermotor sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Berbeda dengan kedua penelitian sebelumnya, Penelitian yang akan dilakukan Peneliti adalah mengenai analisis implementasi kebijakan refungsi RTH di Taman Ayodia, Barito, Jakarta Selatan. Peneliti ingin mengetahui bagaimana proses implementasi kebijakan dan dimensi apa yang paling dominan dalam implementasi kebijakan tersebut dilihat dari perspektif teori yang berbeda, yaitu dari teori yang dikemukakan oleh Edward III dan Grindle, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, struktur birokrasi, *interests affected* dan *type of benefits*. Selain itu Peneliti menggunakan pendekatan penelitian positivis dan jenis penelitian deskriptif dengan metode pengumpulan data kualitatif.

B. Kerangka Pemikiran

1. Kebijakan Publik

Berbagai definisi mengenai kebijakan publik telah dikemukakan oleh pakar-pakar Administrasi di seluruh dunia. Anderson mengemukakan ciri-ciri dari

kebijakan antara lain: “*Public policy is purposive, goal-oriented behaviour rather than random or chance behaviour*”²² (kebijakan publik lebih bersifat memiliki tujuan, maksud dibanding dengan sekedar random). “*Public policy is based on law and is authoritative.*”²³ (kebijakan publik didasarkan atas hukum dan memiliki otoritas). Dye mendefinisikan kebijakan publik sebagai “*what governments do, why they do it, and what difference it makes*”.²⁴ (apa yang pemerintah lakukan, mengapa dilakukan dan perbedaan apa yang muncul) Parsons mendefinisikan kebijakan publik sebagai *a field which tends to be defined by policy areas or sectors, and it’s largely in this setting that inter-disciplinary and inter-institutional interaction may take place.*²⁵

Jadi dapat dikatakan bahwa dalam penetapan kebijakan publik, ada tujuan yang ingin dicapai, kebijakan publik juga didasarkan atas hukum, oleh karena itu memiliki kewenangan untuk memaksa masyarakat untuk mematuhi. Selain itu kebijakan publik dilaksanakan oleh pemerintah yang dalam prosesnya melibatkan interaksi antar berbagai institusi dan pada akhirnya akan membawa perubahan bagi masyarakat.

Kebijakan publik juga merupakan sebuah fenomena yang kompleks yang terdiri dari berbagai keputusan yang dihasilkan oleh berbagai individu dan

²² Said Zainal Abidin, *Kebijakan Publik*, (Jakarta: Yayasan Pancur Siwah, 2002), hal. 41.

²³ *Ibid.*, hal. 41.

²⁴ Thomas R Dye, *Understanding Public Policy, 7th edition*, (New Jersey: Prentice Hall, 1992), hal. 2-4.

²⁵ Wayne Parsons, *Public Policy, an Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, (Cheltenham UK: Edward Elgar Publishing Inc, 1995), hal. 31.

organisasi. Theda Skocpol mengemukakan bahwa kebijakan publik bervariasi, bergantung pada asal suatu sistem politik dan hubungannya dengan masyarakat.²⁶

Unsur-unsur dari suatu kebijakan antara lain:

- Tujuan Kebijakan

Dalam kebijakan yang baik, hendaknya memenuhi empat kriteria; diinginkan untuk dicapai, rasional, jelas dan berorientasi kedepan.²⁷

- Masalah

Masalah merupakan unsur yang sangat penting dalam suatu kebijakan. Kesalahan dalam menentukan masalah secara tepat dapat menimbulkan kegagalan total dalam seluruh proses kebijakan.

- Tuntutan (*demand*)

Tuntutan merupakan salah satu contoh dari partisipasi publik, partisipasi merupakan indikasi dari masyarakat maju (Huntington, 1990:1). Tuntutan dapat muncul antara lain karena terabaikannya kepentingan suatu golongan dalam perumusan suatu kebijakan, sehingga kebijakan yang dibuat pemerintah dirasakan tidak memenuhi atau merugikan kepentingan mereka.

- Dampak

Dampak merupakan tujuan lanjutan yang timbul sebagai pengaruh dari tercapainya suatu tujuan.

²⁶ Michael Howlett dan M Ramesh, *Studying Public Policy and Policy Subsystems*, (New York: Oxford University Press, 1995), hal. 7.

²⁷ Thomas R Dye, *Op. Cit.*, hal. 45.

- Sarana atau alat kebijakan (*policy instruments*)

Suatu kebijakan dapat dilaksanakan dengan menggunakan sarana-sarana seperti: kekuasaan, insentif, pengembangan kemampuan, dsb.

2. *Urban Policy Making*

Kebijakan kota (*urban policy*) secara umum dapat dilihat sebagai aktivitas yang dilakukan pemerintah dalam kawasan perkotaan.²⁸ Dalam hal ini pemerintah kota (*local government*) adalah pelaksana dari aktivitas-aktivitas pemerintah yang terdapat dalam kawasan perkotaan. Local Government Information's Unit (1992) mengemukakan bahwa elemen-elemen dari kesuksesan pemerintah kota sama dengan elemen-elemen utama dari kesuksesan sebuah kebijakan kota, antara lain:

1. *Democratic and accountable to local people.* (Demokratis dan akuntabel pada warga kota)
2. *Leading with direct services and through partnership with other agencies to achieve healthy, safe, attractive and sustainable environments.* (Melaksanakan pelayanan bersifat langsung dan melalui kerjasama dengan agensi lain untuk mencapai lingkungan yang sehat, aman, menarik dan berkesinambungan)
3. *Opportunities for people to make their voices heard about all public services.* (Memberi kesempatan kepada masyarakat untuk menyampaikan pendapatnya mengenai pelayanan publik)

²⁸ Tim Blackman, *Urban Policy in Practice*, (London: Routledge, 1995), hal. 12.

4. *Clarity about values, aims, and objectives.* (Kejelasan mengenai nilai-nilai, maksud dan tujuan dari pemerintah kota)²⁹

Dari pendapat diatas, dapat dilihat bahwa hal yang menjadi perhatian utama pemerintah kota adalah mengenai kebijakan, yang didalamnya terdapat proses perumusan kebijakan kota.

Kranich menyatakan bahwa:

*“The nature of the municipal policy-making process differs for each level of government...Overall, central administration has few direct contact with day-by-day activities of municipal government...The municipal government’s services are direct and locality-specific, and they entails street-level relationships with local citizens.”*³⁰

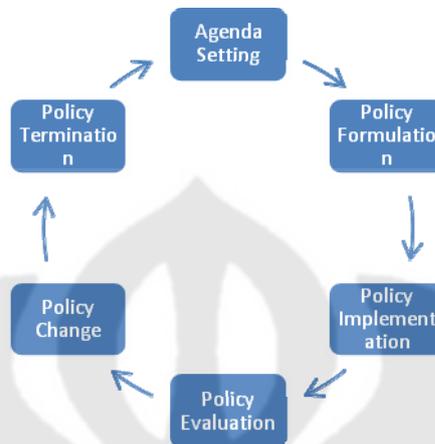
(Hakekat dari proses perumusan kebijakan di kota berbeda dengan setiap tingkat pemerintah lainnya. Secara keseluruhan, pemerintahan pusat mempunyai kontak yang lebih sedikit dengan kegiatan rutin sehari-hari sebagaimana yang ditemui oleh pemerintah kota. Pelayanan pemerintah kota bersifat langsung dan spesifik-lokal, dan menyangkut hubungan langsung dengan penduduk kota.)

Namun, dalam penetapan kebijakan kota, tetap mengacu kepada langkah-langkah dalam penetapan kebijakan publik atau *policy cycle*. *Policy cycle* adalah sebuah proses politik yang harus dilalui oleh kebijakan publik dalam penetapan

²⁹ *Ibid.*, hal. 22.

³⁰ Achmad Nurmandi, *Manajemen Perkotaan : Aktor, Organisasi dan Pengelolaan Daerah Perkotaan di Indonesia*, (Yogyakarta: Lingkaran Bangsa, 1999), hal. 21.

kebijakan publik³¹. Berikut digambarkan langkah-langkah dalam penetapan kebijakan publik oleh Lester :



Gambar II.1

*THE POLICY CYCLE*³²

Secara umum, *agenda setting* mengacu pada proses ketika suatu permasalahan menjadi perhatian dari pemerintah. Formulasi kebijakan mengacu pada proses ketika suatu pilihan kebijakan diformulasi oleh pemerintah. Pengambilan keputusan mengacu pada proses ketika pemerintah mengadopsi suatu sikap akan suatu pilihan kebijakan. Implementasi kebijakan mengacu pada proses pelaksanaan kebijakan yang telah ditentukan sebelumnya. Sedangkan evaluasi kebijakan adalah proses memonitor hasil dari kebijakan, untuk selanjutnya dievaluasi untuk mengetahui sejauh mana keberhasilan suatu kebijakan. Perubahan kebijakan dilakukan setelah kebijakan diimplementasikan,

³¹ James P Lester, Joseph Stewart Jr, *Public Policy an Evolutionary Approach second edition*, (Belmont: Wadsworth, 2000), hal. 5.

³² *Ibid.*, hal. 5.

dan dievaluasi keberhasilannya. Tahapan terakhir dari policy cycle adalah terminasi kebijakan, yaitu akhir dari proses kebijakan publik.³³

Menurut John Kingdon, terdapat tiga tahapan dalam proses *agenda setting* yaitu (1) *problem stream*, (2) *policy stream*, (3) *political stream*.³⁴ *Problem stream* membahas mengenai masalah-masalah yang perlu diperhatikan, krisis yang sedang muncul, juga perumusan budget dan konseptualisasi masalah. *Policy stream* berhubungan dengan kemampuan teknik yang terkait dengan masalah, seperti kesiapan teknologi, pendapat masyarakat akan solusi dari masalah. Secara khusus, tahapan ini berbentuk legislasi dari berbagai jenis proposal yang terkait dengan masalah. *Political stream* mengacu pada unsur politik yang mempengaruhi solusi dari masalah, antara lain keadaan negara, opini publik, pemilihan politik, dan aktivitas kelompok kepentingan.

Dalam *agenda setting* terdapat teori-teori yang menghubungkan proses kepemimpinan politik terhadap output kebijakan dari sistem politik. Budaya politik dalam suatu kota bertindak sebagai sumber daya yang memfasilitasi berbagai tipe koalisi dan kemampuan para aktor yang mencoba meraih tujuan mereka tanpa mempedulikan hal lain.³⁵

Semakin meluasnya kota dan semakin tinggi angka kepadatan penduduk menciptakan berbagai permasalahan kota. Menurunnya kualitas lingkungan hidup

³³ *Ibid.*, hal. 6-8.

³⁴ *Ibid.*, hal. 71.

³⁵ Terry Nichols, Clark, *Urban Policy Analysis: Directions for Future Research*, (California: Sage Publications Inc, 1981), hal. 15.

di kawasan perkotaan membuat tantangan untuk menciptakan ruang yang nyaman, produktif dan berkelanjutan di kota semakin berat.

Perencanaan kota (*urban planning*) merupakan aktivitas merencanakan suatu lingkungan tertentu yang lebih luas dari perencanaan lahan atau fisik, karena mempertimbangkan semua faktor fisik, tata guna lahan, ekonomi, politik, administratif dan sosial yang mempengaruhi wilayah kota.³⁶ Pendapat lain mengemukakan bahwa “*urban planning refers to planning with a spatial, or geographical, component in which the general objective is to provide for a spatial structure of activities (or land use)*”.³⁷ (perencanaan kota mengacu pada perencanaan yang meliputi komponen ruang, geografis yang tujuan utamanya adalah untuk menyediakan struktur ruang atau peruntukan lahan)

Minnery akhirnya sampai pada kepada sebuah kesimpulan bahwa perencanaan kota didefinisikan sebagai :

“intervention in the workings of the allocation process for resources (especially land and activities on the land) in the urban and regional activity system by legitimate public authority to achieve desired future ends, using means appropriate to those ends.”

(intervensi di dalam proses alokasi sumber daya, khususnya terhadap tanah dan kegiatan-kegiatan di atasnya, dalam sistem aktivitas kota dan regional oleh otoritas publik yang sah untuk mencapai hasil yang diinginkan, dengan menggunakan sarana yang sesuai).³⁸

³⁶ Achmad Nurmandi, *Op. Cit.*, hal. 141.

³⁷Peter Hall, *Urban and Regional Planning, 4th edition*, (London: Routledge, 2002), hal. 3.

³⁸*Ibid.*, hal. 142.

Perencanaan penggunaan lahan (*land use plan*) merupakan inti dari perencanaan kota. Sistem pembangunan lahan digambarkan oleh Chapin dan Kaiser meliputi pemilik lahan (*land owner*), pengembang (*developer*), konsumen, lembaga keuangan (*financial intermederiaries*) dan instansi pemerintah. Dapat dilihat bahwa perencanaan guna lahan merupakan proses yang kompleks, dalam hal ini pemerintah berfungsi sebagai pengatur dan pengartikulasi kepentingan umum.³⁹

Levy mengemukakan dua alat yang bisa digunakan dalam pengendalian penggunaan lahan yaitu *public capital investment* (investasi prasarana umum) dan *land use control* (peraturan perundangan pemanfaatan ruang).⁴⁰ *Public capital investment* bersifat rigid, yaitu sekali terbangun akan sulit diubah, disamping itu fungsinya berlaku dalam jangka panjang. Investasi pemerintah untuk prasarana umum meliputi jaringan jalan, sekolah, balai kota, jaringan listrik, dan sebagainya. Berbeda dengan *public capital investment*, *land use control* merupakan pengendalian penggunaan tanah dalam bentuk peraturan perundangan, seperti: izin lokasi, izin perubahan penggunaan tanah, pembatasan ketinggian bangunan, dan sebagainya.⁴¹

Klasifikasi Kawasan (*zoning ordinance*) merupakan bentuk pengendalian penggunaan lahan yang lazim diterapkan. Berikut ini adalah beberapa pedoman yang umum digunakan:

³⁹ *Ibid.*, hal.148-149.

⁴⁰ John M Levy, *Contemporary Urban Planning*, (New Jersey: Prentice Hall Inc,1997), hal. 113.

⁴¹ Mulyono Sadyohutomo, *Manajemen Kota dan Wilayah: Realita dan Tantangan*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2008), hal. 50.

1. *Site layout requirements* (persyaratan layout lahan). Termasuk didalamnya, batas minimum lot, batas minimum bangunan dari jalan, batasan pemakaian marka jalan, dsb.
2. *Requirements for structure characteristics* (persyaratan untuk karakteristik struktur). Termasuk didalamnya, batas maksimum tinggi bangunan, batas maksimum tingkat bangunan, dsb.
3. *Uses to which structures may be put* (penempatan struktur bangunan yang diizinkan). Bentuk bangunan sesuai dengan peruntukan lahannya. Dalam sebuah kawasan perumahan, terdapat bangunan perumahan, dsb.
4. *Procedural matters* (masalah prosedural). Hal-hal yang menyangkut masalah prosedur dalam peruntukan lahan yang diatur oleh sebuah badan legislatif kota.⁴²

Mintakat (daerah lingkungan atau ruang terbuka hijau) merupakan salah satu elemen dari perencanaan penggunaan lahan. Untuk menjamin peraturan pemintakatan harus dilandaskan pada kebijakan yang menyeluruh antar pihak-pihak yang terkait didalamnya. Karena secara finansial nilai tanah lebih tinggi bila dipakai untuk tempat tinggal atau komersial dibanding untuk mintakat.⁴³ Pemintakatan ini membagi komunitas ke dalam beberapa wilayah dengan pemintakatan atas dasar penggunaan lahan tertentu, yaitu meliputi: pertanian, permukiman, komersial, parkir dan industri.⁴⁴

⁴² Levy, *Op. Cit.*, hal. 117.

⁴³ Melville C Branch, *Perencanaan Kota Komprehensif: Pengantar dan Penjelasan*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1995), hal. 148.

⁴⁴ *Ibid.*, hal. 150.

Rencana Induk Kota merupakan alat utama untuk mengimplementasikan perencanaan peruntukan lahan kota. Peraturan perencanaan di tingkat negara bagian mempersyaratkan bahwa rencana induk kota hendaknya membahas elemen-elemen perkotaan yang telah ditentukan.⁴⁵

3. Implementasi Kebijakan

Van Meter dan van Horn mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai tindakan- tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya.⁴⁶ Di dalam siklus perencanaan, implementasi dan evaluasi, implementasi adalah fase pelaksanaan. Sumber daya manusia dan keuangan harus dialokasikan dengan baik, struktur organisasional dan sistem harus bekerja sesuai dengan fungsinya dan kebijakan internal dan prosedur harus dikembangkan.⁴⁷

Implementasi tidak dapat dipisahkan dari kebijakan yang telah ditetapkan sebelumnya, karena implementasi merupakan bagian dari suatu siklus. Pressman dan Wildavsky mengemukakan bahwa “*Implementation should not be divorced from policy...and... must not be conceived as a process that takes place after, and independent of, the design of policy.*”⁴⁸ (implementasi seharusnya tidak dapat

⁴⁵ *Ibid.*, hal. 134.

⁴⁶ Budi Winarno, *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*, (Yogyakarta: Media Pressindo, 2007), hal. 146.

⁴⁷ Robert B Denhardt, *Public Administration: An Action Orientation*, (Orlando: Hartcourt Inc, 1999), hal. 260.

⁴⁸ Robert T Nakamura, Frank Smallwood, *The Politics of Policy Implementation*, (London: St Martin's Press In, 1980), hal. 13.

‘diceraihan’ dari kebijakan ... dan ... tidak dapat dilihat sebagai suatu proses yang independen, dalam desain suatu kebijakan)

Hal tersebut diperkuat dengan pernyataan Udoji bahwa “*the execution of policies is as important if not more important than policy making. Policies will remain dreams or blue prints file jackets unless they are implemented.*” (Pelaksanaan kebijakan publik adalah hal yang penting, bahkan lebih penting dari pembuatan kebijakan itu. Kebijakan hanya akan menjadi suatu impian belaka atau sekedar cetak biru yang tersimpan secara rapi dalam arsip apabila tidak dilaksanakan)⁴⁹

Dari pendapat-pendapat yang telah dikemukakan diatas dapat disimpulkan bahwa implementasi adalah suatu proses yang melibatkan sejumlah sumber yang termasuk manusia, dana dan kemampuan organisasional yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta. Proses tersebut dilakukan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya oleh pembuat kebijakan.⁵⁰

Jones menyatakan bahwa terdapat tiga macam aktivitas implementasi kebijakan, antara lain sebagai berikut:

1. Interpretasi (*interpretation*)

Interpretasi merupakan aktivitas penjelasan substansi dari suatu kebijakan dalam bahasa yang mudah dipahami sehingga dapat dilaksanakan dan

⁴⁹ Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakan Negara*, (Jakarta: Bumi Aksara, 1997), hal. 59.

⁵⁰Joko Widodo, *Analisis Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*, (Jakarta: Bayumedia, 2007), hal. 88.

diterima oleh para pelaku dan sasaran kebijakan. Aktivitas interpretasi kebijakan ini tidak sekedar menjabarkan sebuah kebijakan yang masih bersifat abstrak ke dalam kebijakan yang bersifat operasional, tetapi juga diikuti dengan kegiatan sosialisasi kebijakan agar seluruh masyarakat (*stakeholder*) dapat mengetahui dan memahami apa yang menjadi arah, tujuan dan sasaran kebijakan.⁵¹

2. Pengorganisasian (*organization*)

Pengorganisasian merupakan suatu upaya untuk menetapkan dan menata kembali sumber daya (*resources*), unit-unit (*units*), dan metode-metode (*methods*) yang mengarah pada upaya mewujudkan kebijakan menjadi hasil (*outcome*) sesuai dengan tujuan dan sasaran kebijakan.⁵² Hal-hal yang termasuk didalamnya antara lain:

- Pelaksana Kebijakan (*Policy Implementator*)

Seperti yang telah dikemukakan sebelumnya, pelaksana kebijakan sangat bergantung pada jenis kebijakan apa yang akan dilaksanakan.

- Standar Prosedur Operasi (SOP)

SOP diperlukan sebagai pedoman, petunjuk dan referensi bagi para pelaku kebijakan untuk mencegah timbulnya perbedaan dalam bertindak ketika dihadapkan pada permasalahan pada saat melaksanakan kebijakan. Oleh karena itu dalam setiap kebijakan perlu ada prosedur tetap (*protap*) atau standar pelayanan minimal (SPM).

⁵¹ *Ibid.*, hal. 90.

⁵² *Ibid.*, hal. 89.

- Sumber Daya Keuangan dan Peralatan

Besarnya anggaran dan jenis peralatan sangat tergantung kepada jenis kebijakan yang akan dilaksanakan.

- Penetapan Manajemen Pelaksana Kebijakan

Dalam hal ini manajemen pelaksana kebijakan ditekankan pada penetapan pola kepemimpinan dan koordinasi dalam melaksanakan sebuah kebijakan.

- Penetapan Jadwal Kegiatan

Jadwal kegiatan sangat diperlukan agar kinerja pelaksanaan kebijakan menjadi teratur dan baik.

- Aplikasi (*Application*)

Aplikasi merupakan aktivitas penyediaan pelayanan secara rutin, pembayaran atau lainnya sesuai dengan tujuan dan sarana kebijakan yang ada.

Berkaitan dengan pendapat Jones, Lowi menyatakan bahwa jenis kebijakan yang dibuat akan memiliki dampak pada jenis aktivitas politik yang terstimulasi oleh proses pembuatan kebijakan.⁵³

⁵³ Merilee S Grindle, *Politics and Policy Implementation in the Third World*, (New Jersey: Princeton University Press, 1980), hal. 8.

Edward III melihat implementasi kebijakan dari kesuksesan implementasinya, seperti yang disampaikan :

“Four critical factor or variables in implementing public policy: communication, resources, disposition or attitudes, and bureaucratic structure. Because the four factor are operating simultaneously and interacting with each other to aid or hinder policy implementation, the ideal approach would be to reflect this complexity by discussing the all at once. Yet, given our goal increasing our understanding of policy implementation, such an approach would be self-defeating. To understand we must simplify, and to simplify we must break down explanations of implementation into principal components. Nevertheless, we need to remember that the implementation to every policy is a dynamic process, which involves the interaction of many variables.”⁵⁴

Variabel penentu implementasi kebijakan publik adalah komunikasi, sumber daya, disposisi atau perilaku, dan struktur birokrasi. Keempat variabel itu bekerja secara simultan dan berkaitan satu sama lain untuk mencapai tujuan implementasi kebijakan. Melalui bekerjanya keempat variabel ini, pemahaman tentang implementasi kebijakan dapat diperoleh secara luas melalui penjelasan ke dalam komponen-komponen dasar. Tidak terlepas bahwa implementasi kebijakan itu sendiri merupakan proses yang dinamis yang melibatkan interaksi dari berbagai macam variabel.

Tentang keempat variabel tersebut, dikemukakan bahwa:

1. *Communications, the first requirement for effective policy implementation is that those who are to implement a decision must know what they are supposed to do.*
2. *Resources, implementation orders may be accurately, clear, and may consistend, but if implementations lack the resources*

⁵⁴ George Edward III, *Implementing Public Policy*, (New York: Congressional Quaterly Press, 1980), hal. 9-10.

necessary to carry out policies, implementation is likely to be ineffective.

3. *Dispositions, if implementers are well-disposed toward a particular policy, they are more likely to carry it out as the original decision makers intended. But when implementers attitudes or perspectives differ from the decision makers, the process of implementing a policy becomes infinitely more complicated.*
4. *Bureaucratic structure, policy implementers may know what to do and have sufficient desire and resources to do it, but they may still be hampered in implementation, by the structure of the organizations which they serve. Two prominent characteristics of bureaucracies are standard operating procedures (SOP) and fragmentation.*⁵⁵

Dari pernyataan diatas, Edward III mengarahkan pemahaman tentang variabel implementasi kebijakan dan hubungan antara variabel-variabel dimaksud dengan menetapkan peran masing-masing variabel. Komunikasi dibutuhkan oleh setiap pelaksana kebijakan untuk mengetahui apa yang harus mereka lakukan agar kelompok sasaran (*target group*) juga dapat mengetahui dan memahami apa maksud dan tujuan dari kebijakan. Tanpa adanya sumber daya, isi kebijakan yang telah dikomunikasikan dengan baik tidak dapat berjalan dengan efektif. Sumber daya menjamin dukungan efektifitas implementasi kebijakan. Sumber daya dapat berupa sumber daya manusia, informasi mengenai implementasi kebijakan, kewenangan dari para implementor serta sarana dan prasarana yang memadai. Disposisi menjaga konsistensi tujuan antara apa yang ditetapkan pengambil kebijakan dan pelaksanaannya. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik. Struktur birokrasi menjelaskan susunan tugas dari para pelaksana kebijakan, memecahkannya dalam

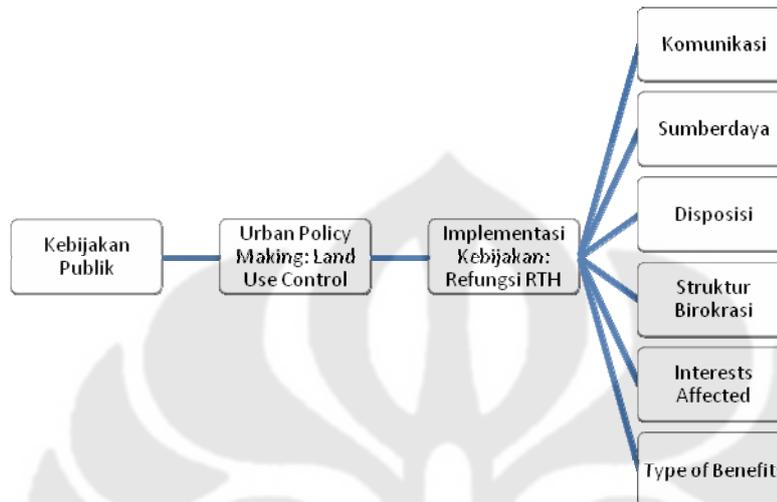
⁵⁵ *Ibid.*, hal. 10-12.

rincian tugas serta menerapkan prosedur operasi standar (SOP). SOP menjadi pedoman bagi implementor dalam bertindak.

Grindle mengemukakan hal-hal yang mempengaruhi aktivitas implementasi antara lain adalah konten dari kebijakan (*content of policy*) dan konteks dari kebijakan (*context of policy*). Namun, yang akan menjadi fokus peneliti adalah dari sisi konten kebijakan. Grindle menyebutkan bahwa konten dari suatu kebijakan antara lain turut dipengaruhi oleh (1) *interests affected* (kepentingan kelompok sasaran) dan (2) *type of benefits* (tipe manfaat). Di setiap kebijakan, akan ada pengenalan akan perubahan pada masyarakat dalam hubungan sosial, politik, dan ekonomi. Pihak yang menjadi oposisi (pihak yang kepentingannya merasa terancam) akan terstimulasi oleh kebijakan yang dihasilkan. Maka reaksi yang dihasilkan adalah penolakan, yang seringkali bersifat bentrokan. Hal lain yang mempengaruhi aktivitas implementasi adalah tipe manfaat. Yang dimaksudkan adalah manfaat yang dihasilkan oleh kebijakan tersebut, bersifat kolektif atau kalangan tertentu. Dalam konteks ini, kebijakan yang bersifat kolektif seperti penyediaan listrik di kawasan miskin perkotaan akan lebih dapat diterima dibandingkan pembangunan gedung apartemen. Hal ini dikarenakan izin pelaksanaan (*compliance*) dari kelompok atau lokalitas yang terkena dampak.⁵⁶

⁵⁶ Merilee S Grindle, *Op. Cit.*, hal.9.

Berikut digambarkan kerangka pemikiran dalam penelitian ini:



Gambar II. 2
GAMBAR KERANGKA PEMIKIRAN

Fokus utama dalam penelitian ini adalah implementasi kebijakan refungsi Ruang Terbuka Hijau (RTH) di Taman Ayodia, Barito. Secara teoritis, Edward III melihat implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat dimensi, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Selain empat dimensi tersebut, peneliti juga melandaskan penelitian ini dengan dua dimensi lain dari Grindle yaitu *interests affected* dan *type of benefits*. Dalam penelitian ini, peneliti akan melandaskan fokus penelitian pada keenam hal tersebut dan dikaitkan dengan implementasi kebijakan Instruksi Gubernur 36/2006 tentang Relokasi Pedagang Taman Ayodia dan sekitarnya untuk di refungsi menjadi RTH. Asumsinya adalah jika keenam dimensi tersebut dalam kondisi yang baik, maka

secara otomatis akan berdampak positif pula terhadap implementasi kebijakan refungsi RTH.

C. Metode Penelitian

Metode Penelitian merupakan cara ilmiah yang digunakan untuk mendapatkan data dengan tujuan tertentu. Cara ilmiah berarti kegiatan itu dilandasi oleh metode keilmuan. Menurut Jujun S Suriasumantri (1978) metode keilmuan ini merupakan gabungan antara pendekatan rasional dan empiris. Pendekatan rasional memberikan kerangka berpikir yang logis. Sedangkan pendekatan empiris memberikan kerangka pengujian dalam memastikan suatu kebenaran. Pada umumnya, kegiatan penelitian dilakukan untuk menemukan, membuktikan dan mengembangkan pengetahuan tertentu. Dengan ketiga hal diatas, implikasi dari hasil penelitian akan dapat digunakan untuk memahami, memecahkan, dan mengantisipasi masalah.⁵⁷

a. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan positivis. Menurut Neuman, positivisme jika dilihat berdasarkan ilmu sosial, adalah:

“an organized method for combining deductive logic with precise empirical observations of individual behaviour in order to

⁵⁷ Sugiyono, *Metode Penelitian Administrasi*, (Bandung: Alfabeta, 1994), hal. 1.

discover and confirm a set of probabilistic causal laws that can be used to predict general patterns of human activity"⁵⁸

(metode yang diorganisasikan untuk mengkombinasikan logika deduksi dengan observasi empiris yang tepat dari perilaku individu untuk menemukan dan mengkonfirmasi seperangkat hukum sebab akibat yang dapat digunakan untuk memprediksi pola-pola umum dari aktivitas manusia.)

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan pendekatan penelitian positivis karena peneliti ingin memahami bagaimana implementasi refungsi RTH di Taman Ayodia, jika dilihat dari kerangka pemikiran peneliti secara objektif. Objektif dalam arti, peneliti setuju dengan keadaan yang sesungguhnya dan teori-teori yang ada tidak didasarkan atas nilai-nilai, opini, maupun perilaku.

b. Jenis Penelitian

Jenis penelitian berdasarkan tujuan penelitian dibagi menjadi tiga kelompok yang berasaskan hasil yang ingin dicapai dalam penelitian, yaitu mengeksplorasi topik baru, menggambarkan fenomena sosial, dan menjelaskan bagaimana terjadinya suatu fenomena sosial. Dalam penelitian ini, Peneliti menggunakan jenis penelitian deskriptif dengan tujuan menggambarkan fenomena sosial yang ada dalam Implementasi Kebijakan refungsi Ruang Terbuka Hijau di Taman Ayodia, Barito. Selain itu, menurut Ndraha metode penelitian deskriptif adalah suatu metode yang digunakan untuk menemukan pengetahuan yang seluas-

⁵⁸ Lawrence Neuman, *Social Research methods : Qualitative and Quantitative Approaches*, (Boston:Allyn and Bacon Peason Education inc, 2006), hal. 82.

luasnya terhadap objek penelitian pada saat tertentu.⁵⁹ Penelitian ini disebut juga penelitian teoritis dan tergolong dalam penelitian murni. Berdasarkan dimensi waktu penelitian ini termasuk dalam *cross sectional* karena mengambil suatu bagian dari populasi dalam waktu tertentu.

c. Metode dan Strategi Penelitian

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan metode penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif, tidak mengenal populasi dan sampel. Penemuan dalam penelitian kualitatif bersifat unik dan tidak digeneralisasikan.⁶⁰ Terdapat pengumpulan data sekunder yaitu studi kepustakaan, dengan menghimpun data dari berbagai literatur seperti buku-buku, artikel, majalah, surat kabar dan sebagainya yang berhubungan dengan penelitian ini, sedangkan dalam pengumpulan data primer didapat melalui wawancara mendalam yang dilakukan dengan mengajukan pertanyaan secara langsung dengan narasumber. Untuk mendapatkan data yang diperlukan dalam penelitian digunakan beberapa teknik pengumpulan data melalui instrumen :

1. Wawancara

Teknik ini digunakan karena wawancara mempunyai sejumlah kelebihan, antara lain: dapat digunakan oleh peneliti untuk lebih cepat memperoleh informasi yang dibutuhkan, lebih meyakinkan peneliti bahwa responden

⁵⁹ Erna Widodo dan Mukhtar, *Konstruksi Ke Arah Penelitian Deskriptif*, (Yogyakarta: Avirouz, 2000), hal. 15.

⁶⁰ Prasetya Irawan, *Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif Untuk Ilmu-Ilmu Sosial*, (Depok: DIA Fisip UI, 2006), hal. 50.

menafsirkan pertanyaan dengan benar, memberikan kemungkinan besar atas keluwesan dalam proses pengajuan pertanyaan, banyak pengendalian yang dapat dilatih dalam konteks pertanyaan yang diajukan dan jawaban yang diberikan, informasi dapat lebih siap diperiksa keabsahannya atas dasar isyarat nonverbal.⁶¹

2. Observasi

Observasi dilakukan dengan cara melakukan pengamatan langsung di lokasi penelitian.

3. Dokumentasi

Teknik ini dilakukan dengan memanfaatkan dokumen-dokumen tertulis yang berkaitan dengan aspek-aspek yang diteliti, khususnya mengenai laporan-laporan tentang pelaksanaan refungsi RTH di Jakarta.

Setelah data terkumpul, selanjutnya dilakukan analisis data. Secara umum, analisis data diartikan sebagai “*a search of pattern in data—recurrent behaviours, objects or a body of knowledge.*”⁶² (mencari pola dalam data—tingkah laku, objek atau pengetahuan) Teknik analisis data yang digunakan peneliti adalah teknik *successive approximation* (pengukuran kesuksesan). Teknik ini melibatkan pengulangan melalui langkah-langkah, untuk mencapai analisis akhir. Peneliti memulai penelitian dengan mengajukan pertanyaan penelitian dan sebuah

⁶¹ James A Black & Champion J Dean, *Metode Penelitian Sosial*, (Bandung : PT Etresco, 1992), hal. 51.

⁶² Lawrence Neuman, *Op. Cit.*, hal. 467.

kerangka berpikir dan konsep. Peneliti lalu mengumpulkan data untuk kemudian melihat sejauh mana konsep yang ada sesuai dengan bukti dan data yang ada. Dari hal ini, dapat tercipta suatu konsep baru dengan melihat dari bukti yang ada dan menyesuaikan konsep kepada bukti tersebut. Teknik ini dinamakan *successive approximation* karena konsep yang dimodifikasi terus menerus agar menjadi lebih akurat.⁶³ Peneliti menggunakan teknik ini karena teknik ini sesuai dengan teknik pengumpulan data kualitatif yang dipakai peneliti, peneliti ingin melihat sejauh mana kesesuaian antar konsep dengan realita yang telah ada.

4. Narasumber/Informan

Informan adalah orang yang dianggap mampu mempunyai kompetensi tentang informasi tentang masalah yang diteliti.⁶⁴ Informan dalam penelitian ini adalah dari Dinas Pertamanan DKI Jakarta yaitu Kepala Sub Dinas (Kasudin) Taman Dinas Pertamanan Provinsi DKI Jakarta, Bapak Dwi, yang terlibat dalam implementasi kebijakan refungsi RTH di Taman Ayodia, Kasubag Kepegawaian Dinas Pertamanan Provinsi DKI Jakarta, Bapak Winarto, Ketua Koordinator Pelaksana dari pedagang Barito, Bapak Teddy, wakil dari pedagang ikan hias dan pedagang bunga Barito, juga dari LSM yang berkaitan dengan topik penelitian, yaitu Lembaga Bantuan Hukum Jakarta, Bapak Edy.

⁶³ *Ibid.*, hal. 469.

⁶⁴ J. Moeloeng, *Metode Penelitian Kualitatif*, (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2007), hal. 11.

5. Proses Penelitian

Pada awal penelitian, peneliti tertarik dengan tema refungsi RTH karena tema yang melekat dengan keluarga peneliti. Peneliti awalnya ingin mengetahui mengapa kebijakan refungsi RTH dikeluarkan tahun 2008, setelah hampir 20 tahun Taman Ayodia menjadi pasar. Namun setelah berkonsultasi dengan pembimbing peneliti mengubah pertanyaan penelitian untuk lebih fokus kepada masalah implementasi kebijakan. Pengumpulan data berupa literatur peneliti dapatkan dari perpustakaan FISIP UI dan mendapat referensi dari pembimbing dan orang tua peneliti. Data primer peneliti dapatkan dari wawancara yang dilakukan dengan narasumber. Pada penelitian ini peneliti sebagai peneliti total, karena peneliti hanya berperan sebagai pelaksana pasif dan tidak mempengaruhi jalannya aktifitas di *site*. Penelitian ini dilakukan pada bulan April-Juni 2008.

6. Site Penelitian

Peneliti memilih site Dinas Pertamanan Provinsi DKI Jakarta karena Dinas Pertamanan merupakan implementor dari kebijakan refungsi Tama Ayodia. Sedangkan Pasar bunga Barito merupakan salah satu tempat sangat terkenal di Jakarta, yang telah berdiri selama puluhan tahun, sehingga pada saat refungsi RTH dilakukan, pemberitaan yang ada begitu besar dan mengusik peneliti untuk menjadikan pasar Barito sebagai tema penelitian.

7. Keterbatasan Penelitian

Dalam penelitian ini, peneliti menemui keterbatasan yang berasal dari kondisi internal Dinas Pertamanan yang sedang mengalami pergantian

kepemimpinan. Oleh karena itu narasumber sulit untuk ditemui, karena kesibukannya. Hal ini menyebabkan peneliti akhirnya harus mengganti narasumber untuk mendapatkan data-data untuk penelitian ini. Selain itu waktu penelitian yang cukup singkat juga membuat skripsi ini masih kurang sempurna.

