



BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang Masalah

Pada umumnya pembangunan diartikan sebagai upaya meningkatkan kapasitas produksi untuk mencapai total *output* yang lebih besar dari kesejahteraan yang lebih tinggi bagi seluruh rakyat, bagaimana nantinya masyarakat dapat berubah menuju kearah yang lebih baik. Pembangunan merupakan tuntutan bagi masyarakat untuk mencapai kemajuan, karena penduduk makin bertambah besar jumlahnya, maka kebutuhannya pun bertambah jumlahnya, jenisnya, dan kualitasnya. Seiring dengan perkembangan kemajuan peradaban manusia, ilmu pengetahuan dan teknologi. Pembangunan yang dilakukan oleh seluruh negara di dunia merupakan kewajiban yang harus dilakukan demi menjaga eksistensinya sebagai suatu negara. Lewat pembangunan inilah negara dapat menciptakan kemakmuran warga negaranya dan juga meningkatkan kualitasnya sebagai sebuah negara. Pembangunan dianggap sebagai sebuah proses kegiatan yang direncanakan guna untuk upaya meningkatkan pertumbuhan ekonomi, perubahan sosial dan modernisasi bangsa untuk mencapai peningkatan kualitas hidup manusia dan meningkatkan kesejahteraan rakyat.¹

Pembangunan yang dilakukan di Indonesia adalah pembangunan nasional yang bertujuan untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Pembangunan nasional ini diarahkan untuk

¹ Agus Suryono, *Teori dan isu pembangunan*, Malang: UM press, 2001, Hal.16.



meningkatkan kualitas kehidupan bangsa sehingga nantinya mampu mewujudkan tujuan yang dicita - citakan seperti yang diamanatkan dalam UUD 1945 yakni:

*“melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darahnya serta, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut serta melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan juga keadilan sosial”.*²

Untuk itulah hasil pembangunan nasional ini harus dalam bentuk peningkatan taraf hidup dan kualitas kehidupan manusia dan masyarakat Indonesia, dan untuk mewujudkan tujuan pembangunan nasional tersebut jelas dibutuhkan partisipasi dari semua pihak dan juga diperlukan biaya dalam jumlah yang sangat besar.

Dalam peningkatan pembangunan nasional, tak selalu apa yang direncanakan selalu dapat diaplikasikan tanpa adanya hambatan, banyak hambatan yang akan ditemukan, salah satunya adalah pembangunan kota. Kota mempunyai luas yang tertentu dan terbatas. Permintaan akan pemanfaatan lahan kota yang terus tumbuh dan bersifat akseleratif untuk untuk pembangunan berbagai fasilitas perkotaan, termasuk kemajuan teknologi, industri dan transportasi, selain sering mengubah konfigurasi alami lahan atau bentang alam perkotaan juga menyita lahan-lahan tersebut dan berbagai bentukan ruang terbuka lainnya. Kedua hal ini umumnya merugikan keberadaan Ruang Terbuka Hijau (RTH) yang sering dianggap sebagai lahan cadangan dan tidak ekonomis. Di lain pihak, kemajuan alat dan penambahan jalur transportasi dan sistem utilitas, sebagai bagian dari peningkatan kesejahteraan warga kota, juga telah menambah jumlah bahan pencemar dan telah menimbulkan berbagai ketidaknyamanan di lingkungan

² Pembukaan Undang Undang Dasar 1945.



perkotaan. Untuk mengatasi kondisi lingkungan kota seperti ini sangat diperlukan RTH sebagai suatu teknik bioengineering dan bentukan biofilter yang relatif lebih murah, aman, sehat, dan menyamankan.

Tata ruang kota penting dalam usaha untuk efisiensi sumber daya kota dan juga efektifitas penggunaannya, baik sumber daya alam maupun sumber daya lainnya. Ruang-ruang kota yang ditata terkait dan saling berkesinambungan ini mempunyai berbagai pendekatan dalam perencanaan dan pembangunannya. Tata guna lahan, sistem transportasi, dan sistem jaringan utilitas merupakan tiga faktor utama dalam menata ruang kota. Dalam perkembangan selanjutnya, konsep ruang kota selain dikaitkan dengan permasalahan utama perkotaan yang akan dicari solusinya juga dikaitkan dengan pencapaian tujuan akhir dari suatu penataan ruang yaitu untuk kesejahteraan, kenyamanan, serta kesehatan warga dan kotanya.

RTH perkotaan mempunyai manfaat kehidupan yang tinggi. Berbagai fungsi yang terkait dengan keberadaannya (fungsi ekologis, sosial, ekonomi, dan arsitektural) dan nilai estetika yang dimilikinya (obyek dan lingkungan) tidak hanya dapat dalam meningkatkan kualitas lingkungan dan untuk kelangsungan kehidupan perkotaan tetapi juga dapat menjadi nilai kebanggaan dan identitas kota. Untuk mendapatkan RTH yang fungsional dan estetik dalam suatu sistem perkotaan maka luas minimal, pola dan struktur, serta bentuk dan distribusinya harus menjadi pertimbangan dalam membangun dan mengembangkannya. Karakter ekologis, kondisi dan keinginan warga kota, serta arah dan tujuan pembangunan dan perkembangan kota merupakan determinan utama dalam menentukan besaran RTH fungsional ini. Keberadaan RTH penting dalam



mengendalikan dan memelihara integritas dan kualitas lingkungan. Pengendalian pembangunan wilayah perkotaan harus dilakukan secara proporsional dan berada dalam keseimbangan antara pembangunan dan fungsi-fungsi lingkungan. Kelestarian RTH suatu wilayah perkotaan harus disertai dengan ketersediaan dan seleksi tanaman yang sesuai dengan arah rencana dan rancangannya

Keselarasan RTH yang telah diatur dalam undang-undang nomor 26 tahun 2007 nampaknya belum diterapkan dengan sungguh-sungguh oleh berbagai daerah, salah satunya adalah Kabupaten Gresik. Pembangunan industri di Kabupaten ini nampaknya tidak diimbangi dengan pertumbuhan RTH. Seperti yang dikutip dari akhmad-f-fisip09.we.idb.unair.ac/artikel_detail-36635 bahwasanya:

"Kabupaten Gresik sekarang ini mengalami masalah cuaca akibat perubahan menuju modernisasi desa. Pabrik dan motor adalah bukti bahwa kota ini mengalami perkembangan cukup pesat, tetapi perlu diperhatikan seiring berkembangnya suatu daerah tentu dengan mengorbankan lingkungan sekitar. Hal ini menyebabkan Gresik mengalami kenaikan suhu panas dari tahun ke tahun."³

Selain itu ada beberapa kutipan yang menunjukkan bahwa Kabupaten Gresik belumlah memiliki RTH yang cukup sesuai dengan yang di undang-undangan.

"Menurut perhitungan BLH atau Badan Lingkungan Hidup Kabupaten Gresik dibutuhkan 3,94jt meter persegi untuk wilayah perkotaan, namun yang ada dilapangan hanya mencapai 50% dari total target"⁴

Pembangunan yang kian marak membuat lahan yang sejatinya digunakan sebagai RTH beralih fungsi menjadi industri maupun pemukiman. Pelanggaran

³ akhmad-f-fisip09.we.idb.unair.ac

⁴ Ibid



tersebut disebabkan oleh berbagai faktor seperti seperti faktor teknis operasional, administratif/politis, dan perkembangan pasar. Kondisi ini mengisyaratkan bahwa untuk mewujudkan terciptanya pembangunan yang “tertib ruang”, diperlukan tindakan pengendalian pemanfaatan ruang yang sungguh-sungguh. Kecenderungan penyimpangan tersebut dapat terjadi karena produk rencana tata ruang kurang memperhatikan aspek-aspek pelaksanaan (pemanfaatan ruang), dan peraturan yang telah dibuat sebagai fondasi pembangunan atau sebaliknya pemanfaatan ruang kurang memperhatikan rencana tata ruang yang telah disusun dan ditetapkan.

Hal tersebut dapat dilihat dari data yang menunjukkan bahwa hanya 15,47% total RTH yang ada dari total luas kawasan Kota Gresik. Tentu saja hal ini sangat bertentangan dengan bunyi Undang-undang nomor 26 tahun 2007 pasal 5 yang berbunyi

“Dalam rangka pelestarian lingkungan sebagaimana dimaksud pada ayat (4), dalam rencana tata ruang wilayah ditetapkan kawasan hutan paling sedikit 30 (tiga puluh) persen dari luas daerah aliran sungai”⁵.

Sedangkan dalam Peraturan Daerah No.8 Tahun 2011 pasal 22 ayat 1 d dan 1 Kabupaten Gresik menjelaskan bahwa penyediaan RTH publik dan privat sebesar 30% dari luas kawasan perkotaan. Berikut adalah data yang menunjukkan jumlah total RTH di Kabupaten Gresik:

⁵ Undang –undang nomor 26 tahun 2007



Tabel 1.1 Luas Total Ruang Terbuka Hijau Kota Gresik

| No | Jenis RTH | Luas |
|----|------------------------|--------|
| 1 | Taman Kota | 159,68 |
| 2 | Hutan Kota | 355,84 |
| 3 | Pemukaman | 13,5 |
| 4 | Median dan Pulau Jalan | 2,34 |
| 5 | Sempadan sungai | 10,2 |
| 6 | Sempadan pantai | 3,74 |
| 7 | Sempadan telaga | 1,05 |
| 8 | Sempadan Rel KA | 0,63 |
| 9 | Sempadan SUTT | 1,15 |
| 10 | RTH kawasan industry | 135,41 |
| 11 | RTH pemukiman | 32,81 |
| | Total | 716,35 |

Sumber: Buku Isian Adipura 2014⁶

Maka jika luas total Ruang Terbuka Hijau yang ada di Kecamatan Kota Kabupaten Gresik sekitar 716,35 Ha dibandingkan dengan luas wilayah total luas Kecamatan Kota Kabupaten Gresik yang meliputi dua Kecamatan yakni Kecamatan Kebomas dan Kecamatan Gresik yakni 46,28 km² maka akan ditemukan presentase RTH 15,476% dari luas wilayah secara keseluruhan, dan tentu saja sangat jauh dari yang telah ditetapkan oleh undang-undang mengenai RTH yakni sekurang-kurangnya 30% dari luas wilayah.

Ruang Terbuka Hijau (RTH) kota adalah bagian dari ruang-ruang terbuka (*open spaces*) suatu wilayah perkotaan yang diisi oleh tumbuhan, tanaman, dan vegetasi (endemik, introduksi) guna mendukung manfaat langsung dan/atau tidak langsung yang dihasilkan oleh RTH dalam kota tersebut yaitu keamanan, kenyamanan, kesejahteraan, dan keindahan wilayah perkotaan tersebut. Berdasarkan bobot kealamiannya, bentuk RTH dapat diklasifikasi menjadi :

⁶ Buku isian Adipura Badan Lingkungan Hidup kabupaten Gresik, 2014



- a) Bentuk RTH alami (habitat liar/alami, kawasan lindung)
- b) Bentuk RTH non alami atau RTH binaan (pertanian kota, pertamanan kota, lapangan olah raga, pemakaman)⁷

Sedangkan berdasarkan sifat dan karakter ekologisnya diklasifikasi menjadi :

- a) Bentuk RTH kawasan (areal, non linear)
- b) Bentuk RTH jalur (koridor, linear)

Dan berdasarkan penggunaan lahan atau kawasan fungsionalnya diklasifikasi menjadi :

- a) RTH kawasan perdagangan
- b) RTH kawasan perindustrian
- c) RTH kawasan permukiman
- d) RTH kawasan pertanian
- e) RTH kawasan-kawasan khusus, seperti pemakaman, hankam, olah raga, alamiah.⁸

Berikut ini adalah sebaran RTH dan luasan Taman Kota di Wilayah Gresik:

Tabel 1.2 Sebaran dan Luas Taman Kota di Wilayah Gresik

| No | Nama Taman Kota | Lokasi / Alamat | Luas (Ha) |
|----|------------------------------|---|-----------|
| 1 | Taman Selatan Datang | Jl.Veteran, Segoromadu | 1,5 |
| 2 | Taman Barata, Gending, Semen | Jl.Veteran | 0,5 |
| 3 | Taman Adipura | Perempatan Jl. Veteran, Pangsud, Kartini | 0,2 |
| 4 | Taman depan Pak Elan | Jl. Veteran | 0,8 |
| 5 | Taman GNI | Sepanjang GNI | 0,8 |
| 6 | Alon – alon Gresik | Jl. Wachid hasyim | 1,4 |

⁷ Dinas Pekerjaan Umum, 2008

⁸ Ibid



| | | | |
|----|--|---|------|
| 7 | Taman Jl. Basuki Rahmat | Jl. Basuki Rahmat | 0,2 |
| 8 | Taman Boecem Telogodendo | Jl. Jaksa Agung Suprpto | 0,7 |
| 9 | Taman Perlimaan Sukorame | Jl. Tridharma, Jl. Proklasmasi, Jl. Dr. Soetomo | 0,1 |
| 10 | Taman perempatan Kebonmas | Jl. Dr. Soetomo, Jl. Sunan Giri, Jl. Kartini | 0,1 |
| 11 | Taman Tugu PKK | Jl. Dr. Wahidin, SH | 0,2 |
| 12 | Taman Gedung Pramuka | Jl. Dr. Wahidin, SH | 0,2 |
| 13 | Taman Randuagung – Sumber | Jl. Dr. Wahidin, SH | 0,1 |
| 14 | Taman Masjid Agung | Sepanjang masjid Agung Jl. Dr. Wahidin, SH | 0,8 |
| 15 | Taman Srembi | Jl. Mayjend Sungkono, Srembi | 0,2 |
| 16 | Taman Sidorukun | Jl. Harun Tohir | 0,5 |
| 17 | Taman Pintu Tol Bunder | Jl. Wahidin SH, Entrance Tol Kebomas | 1 |
| 18 | Taman Waduk Bunder | Jl. Wahidin SH, Sepanjang bantara waduk | 0,4 |
| 19 | Taman Bunderan GKB | Bunderan Perum GKB | 1,3 |
| 20 | Taman Lintasan GKB | Jl. Sumatra – Jawa – Kalimantan GKB | 1,3 |
| 21 | Taman Tol Manyar | Entrance Tol Manyar Jl. Sukomulyo | 7,4 |
| 22 | Taman Pemda | Kawasan Kantor Bupati Gresik | 0,3 |
| 23 | Taman Segunting | Perumahan Semen Jl. Veteran | 3,8 |
| 24 | Taman Tubanan | Perumahan Semen Jl. Kartini | 12,3 |
| 25 | Taman Sidokumpul | Perum BP Kulon | 5,7 |
| 26 | Taman Tridharma | Jl. Tridharma kawasan Petrokimia Gresik | 2,6 |
| 27 | Taman PPI | Perumahan Pogangan | 7,4 |
| 28 | Taman Petrokimia Gresik | Kawasan Perumahan Petrokimia Gresik | 2 |
| 29 | Taman KIG (Kawasan Industri Gresik) | Kawasan Industri Gresik | 5,8 |
| 30 | Sejumlah taman di pemukiman dan perkantoran wilayah kota taman Median Jl. Veteran, Jl. Kartini | Jl. Veteran, Jl. Kartini, Jl, Wahidin, SH | 5,5 |

Sumber: Buku Isian Adipura⁹

Dalam mewujudkan kualitas ruang berkelanjutan yang sesuai dengan rencana tata ruang, diperlukan instrument pengendalian yang mencakup seluruh aspek penataan ruang. Dalam hal ini, instrumen tersebut dapat digunakan sebagai

⁹ Op.cit Buku Isian Adipura 2014



pengendalian pemanfaatan ruang wilayah/daerah untuk mengarahkan pemanfaatan zona, terutama terkait erat dengan aktivitas daerah yang berkembang yang seringkali memberikan dampak buruk bagi kepentingan umum. Pasca diterbitkannya Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2009 tentang Penataan Ruang menyebabkan terjadinya perubahan dalam hal penataan ruang, dimana daerah mempunyai hak penuh untuk melaksanakan penataan ruang di daerahnya dalam kasus ini dikhususkan pada pembangunan industri. Dengan adanya dasar hukum yang berlaku tersebut maka kita dapat berharap pembangunan dan penataan ruang untuk industri akan sesuai dengan keinginan berbagai pihak. Dan jangan sampai merugikan pihak terutama masyarakat. Oleh karena itu, dalam upaya pengendalian pemanfaatan ruang perlu ditindaklanjuti melalui pengaturan zona (*zone regulation*). Peraturan Zonasi (*Zoning Regulation*) adalah ketentuan yang mengatur tentang klasifikasi zona, pengaturan lebih lanjut mengenai pemanfaatan lahan, dan prosedur pelaksanaan pembangunan. Suatu zona mempunyai aturan yang seragam (guna lahan, intensitas, massa bangunan), namun satu zona dengan zona lainnya bisa berbeda ukuran dan aturan.

Pengendalian pemanfaatan ruang berdasarkan UU Nomor 26 tahun 2007 antara lain dilaksanakan melalui penerapan peraturan zonasi. Peraturan zonasi disusun sebagai pedoman pengendalian pemanfaatan ruang. Peraturan zonasi ditetapkan berdasarkan :

- a. Peraturan Pemerintah untuk arahan peraturan zonasi sistem nasional



- b. Peraturan Daerah Provinsi untuk arahan peraturan zonasi sistem provinsi
- c. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota untuk peraturan zonasi sistem Kabupaten/Kota¹⁰

Penyusunan peraturan zonasi didasarkan pada rencana rinci tata ruang. Dalam UU Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang, rencana rinci tata ruang disusun sebagai perangkat operasional rencana umum tata ruang dan terbagi atas :

- a. Rencana tata ruang pulau/kepulauan dan rencana tata ruang kawasan strategis nasional
- b. Rencana tata ruang kawasan strategis provinsi
- c. Rencana Detail Tata Ruang Kabupaten/Kota (RDTRK) dan rencana tata ruang kawasan strategis Kabupaten/Kota¹¹

Rencana rinci tata ruang perlu disusun apabila¹² :

- a. Rencana umum tata ruang belum dapat dijadikan dasar dalam pelaksanaan pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang.
- b. Rencana umum tata ruang mencakup wilayah perencanaan yang luas dan skala peta dalam rencana umum tata ruang tersebut memerlukan perincian sebelum dioperasionalkan.

Berpijak pada undang-undang tersebut di atas, sehingga dapat dikatakan bahwa peraturan zonasi merupakan ketentuan yang mengatur tentang persyaratan

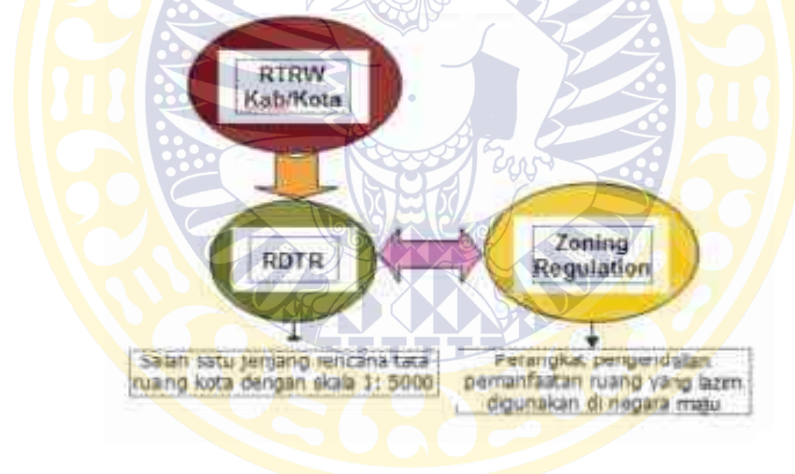
¹⁰ UU nomor 26 tahun 2007

¹¹ Ibid

¹² Ibid

pemanfaatan ruang dan ketentuan pengendaliannya dan disusun untuk setiap blok/zona peruntukan yang pembagian zonanya ditetapkan dalam rencana rinci tata ruang. Peraturan Zonasi Provinsi merupakan penjabaran detail dari indikasi arahan peraturan zonasi sistem provinsi dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi. Sedangkan Peraturan Zonasi Kabupaten/Kota merupakan penjabaran detail dari ketentuan umum peraturan zonasi Kabupaten/Kota dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota. Untuk lebih jelasnya mengenai kedudukan penyusunan peraturan zonasi dan kedudukannya dalam sistem perencanaan, dapat dilihat pada gambar berikut ini :

Gambar I.1 Kedudukan Penyusunan Peta zonasi Kabupaten Gresik



Sumber: Peraturan Daerah No.8 Tahun 2011¹³

Dalam penyusunan peraturan zonasi, definisi dan klasifikasi penggunaan lahan yang jelas secara hukum sangat diperlukan untuk menjadi landasan utama dan sebagai acuan untuk menentukan apakah suatu permohonan pemanfaatan akan sesuai dengan rencana atau tidak. Klasifikasi penggunaan lahan yang jelas menentukan ijin dapat diberikan atau ditolak (Winarso, 1995). Selain menentukan

¹³ Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2011 Kabupaten Gresik



klasifikasi pemanfaatan ruang, harus pula ditentukan klasifikasi perubahan pemanfaatan ruang, baik yang diizinkan maupun yang tidak diizinkan. Pengklasifikasian pemanfaatan ruang harus jelas, seragam, dan sederhana (tetapi tidak terlalu sederhana) dan harus berlaku umum di seluruh Indonesia sehingga rencana-rencana pemanfaatan ruang dapat ditetapkan secara seragam untuk memudahkan proses pengendalian pemanfaatan.

Idealnya sebuah rencana tata ruang wilayah seharusnya merupakan panduan bagaimana sebuah Kabupaten atau Kota akan berjalan dan berkembang. Bagaimana pembangunan nantinya akan dilakukan dan bagaimana kita nantinya dapat menganalisa dampak dari pembangunan tersebut baik untuk manusia ataupun lingkungan. Dalam hal inilah sejatinya sistem perizinan tersebut diperlukan, bukan hanya untuk mempertimbangkan baik atau buruk dalam mengeluarkan izin untuk melakukan pembangunan akan tetapi dimaksudkan sebagai sistem kontrol. Karena pada dasarnya sistem perizinan sebagai kebijakan publik hadir dengan tujuan tertentu yakni untuk mengatur kehidupan bersama untuk mencapai tujuan (misi dan visi) bersama yang telah disepakati. Melihat ada banyaknya pelanggaran dalam pengimplementasian kebijakan yang mengatur tata ruang, peneliti bertujuan untuk memfokuskan penelitian dalam penerapan kebijakan publik dalam hal ini perizinan khususnya perizinan tata ruang yang ada di Kabupaten Gresik guna mewujudkan opini pembangunan yang teratur seperti yang tertuang dalam peraturan Tata Ruang dan Wilayah Kabupaten Gresik.



I.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan di atas perumusan masalah yang akan dijawab dalam penelitian ini adalah :

1. Apa sajakah faktor yang mempengaruhi implementasi Peraturan Daerah No. 8 Tahun 2011 tentang Ruang Terbuka Hijau di Kabupaten Gresik?

I.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan permasalahan yang diajukan, maka tujuan dari penelitian ini yaitu untuk :

1. Untuk menguraikan faktor-faktor yang mampu menghambat ataupun mensukseskan implementasi Peraturan Daerah No. 8 Tahun 2011 Rencana Tata Ruang dan Wilayah dalam rangka pengembangan ruang terbuka hijau di Kabupaten Gresik.

I.4 Manfaat Penelitian

I.4.1 Manfaat akademis

1. Bagi dunia ilmu pengetahuan, dapat memberikan sumbangan pemikiran khususnya dalam kajian *public policy* terutama yang berkaitan dengan pengembangan ruang terbuka hijau terutama yang ada di Kabupaten Gresik.

I.4.2 Manfaat Praktis

1. Bagi pengambilan kebijakan dapat dipakai sebagai masukan berupa informasi tentang implementasi kebijakani Peraturan Daerah No. 8 Tahun 2011 Rencana Tata Ruang dan Wilayah dalam rangka pengembangan ruang terbuka hijau di Kabupaten Gresik



2. Diharapkan dapat menjadi bahan referensi bagi penelitian selanjutnya.

I.5 Kerangka Teoritik

I.5.1 Kebijakan Publik

Leslie A. Pal dalam Widodo mengategorikan definisi kebijakan publik menjadi dua macam yaitu definisi yang lebih menekankan pada maksud dan tujuan utama kebijakan dan definisi yang lebih menekankan pada dampak dari tindakan pemerintah. Definisi yang lebih menekankan pada maksud dan tujuan utama kebijakan menurut Leslie A. Pal dalam Widodo dapat diidentifikasi diantaranya yaitu :

- a) A purposive course of action allowed by an actor or set of actors dealing with a problem or matter of concern.... public policies are those policies develop by governmental bodies an officials. (James E. Anderson)*
- b) A set of interrelated decisions taken by the political actor or group of actors concerning the selection of goals and the mean of achieving them within a specified situation where these decision should, in principle, be within the power of these actor to achieve. (W.I Jenkins)*
- c) Public policy is whatever goverment choose to do or not to do (Thomas R. Dye) d. A Projected program of goal values and practices (Harold D. Laswell and Abraham Kaplan)¹⁴*

Sementara katergori pengertian kebijakan yang lebih menekankan pada dampak dari tindakan pemerintah, menurut Leslie A. Pal dalam Widodo (2010:11) diantaranya yaitu:

“What government actually do and why (Richard Semeon), Action taken by government (Ira Sharkansky)”

Diantara pengertian yang telah disebutkan di atas hanya ada sedikit perbedaan, oleh karena itu Leslie A. Pal dalam Widodo (2010) menyatakan bahwa kebijakan publik adalah

¹⁴ Widodo, Joko. Analisis Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik. (Malang. Bayu Media. 2010) Hal: 10-11.



“as a course of action or inaction chosen by public authorities to address a given problem or interrelated set of problems ”¹⁵.

Thomas R. Dye dalam Subarsono¹⁶ mengatakan bahwa “kebijakan publik adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan *public policy is what ever government choose to do or not to do*”. Subarsono mengartikan kebijakan menurut Thomas R. Dye tersebut bahwa (1) kebijakan publik dibuat oleh pemerintah bukan organisasi swasta dan (2) kebijakan publik menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh badan pemerintah. Oleh karena itu kebijakan publik dapat diartikan sebagai segala sesuatu atau apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan dan upaya untuk mengetahui apa sesungguhnya yang dilakukan oleh pemerintah, kenapa pemerintah melakukan hal itu, dan apa yang menyebabkan pemerintah melakukannya secara berbeda-beda, apabila pemerintah memilih untuk melakukan suatu tindakan maka tindakan tersebut harus memiliki tujuan, serta kebijakan publik tersebut harus meliputi semua tindakan pemerintah, bukan hanya merupakan keinginan atau pejabat pemerintah saja.

Atas dasar pengertian kebijakan publik yang telah disebutkan di atas, dapat ditemukan elemen yang terkandung dalam kebijakan publik sebagaimana yang dikemukakan oleh Anderson dalam Widodo¹⁷ yaitu :

- a. Kebijakan selalu mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu.
- b. Kebijakan berisi tindakan atau pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.

¹⁵ Ibid, Hal:12

¹⁶ Op.cit, Subarsono Hal:2

¹⁷ Op.cit, Widodo Hal:14



- c. Kebijakan adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah dan bukan apa yang bermaksud akan dilakukan pemerintah.
- d. Kebijakan publik bersifat positif (mengenai tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu) dan bersifat negatif (keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu).
- e. Kebijakan publik (positif) selalu berdasarkan pada peraturan perundangan tertentu yang bersifat memaksa.

Selain elemen yang terkandung dalam kebijakan publik, ada beberapa macam tipe kebijakan publik seperti yang dijelaskan Anderson dalam Nugroho¹⁸ yaitu:

1. Kebijakan *constituent*, merupakan jenis kebijakan yang membuktikan keberadaan negara, termasuk didalamnya kebijakan tentang keamanan negara, seperti yang dijelaskan oleh Theodore Lowi bahwa,

“Constituent policies are policies formally and explicitly concern with the establishment of government structure, with the establishment of rules (or procedures) for the conduct of government, of rules that distribute or divide power and jurisdictions within which present and future government policies might be made”.

Fokus kebijakan *constituent* adalah pada pembentukan struktur pemerintahan, dengan pembentukan prosedur dan aturan untuk pelaksanaan pemerintahan, aturan yang mendistribusikan atau membagi kekuasaan dan yurisdiksi dimana kebijakan pemerintah sekarang dan masa depan dibuat.

¹⁸ Op.cit, Nugroho Hal:137-138



2. Kebijakan *distributive*, yaitu kebijakan yang berkenaan dengan alokasi layanan atau manfaat untuk segmen atau kelompok masyarakat tertentu dari suatu populasi.
3. Kebijakan *regulatory*, yaitu kebijakan yang memaksakan batasan atau larangan perilaku tertentu bagi individu ataupun kelompok
4. Kebijakan *self regulatory*, yaitu kebijakan yang dirumuskan oleh para pelakunya sendiri. Misalkan kebijakan tentang praktik dokter bagi mereka yang menjadi anggota dokter profesional
5. Kebijakan *redistributive*, yaitu kebijakan yang berkenaan dengan upaya pemerintah untuk memberikan pemindahan alokasi kesejahteraan, kekayaan, atau hak-hak dari kelompok tertentu di masyarakat, yaitu kelompok kaya atau sejahtera, ke kelompok lain, yaitu kelompok miskin atau berkekurangan.

Dalam penelitian ini, keberadaan ruang terbuka hijau merupakan kebutuhan mendasar yang harus didapatkan oleh masyarakat Kabupaten Gresik di tengah padatnya laju pertumbuhan pembangunan terutama industrialisasi yang semakin pesat. Hal ini bukan hanya merupakan masalah bagi Pemerintah Kabupaten dan masyarakat semata untuk mewujudkan keberadaan ruang terbuka hijau sesuai target yang telah ditetapkan, akan tetapi keberadaan pihak swasta juga wajib memberikan kontribusi positif dalam perkembangan keberadaan ruang terbuka hijau di Kabupaten Gresik sebagai bentuk tanggung jawab atas perkembangan pembangunan yang terjadi.



Jadi, kebijakan publik dalam penelitian ini adalah serangkaian tindakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kabupaten Gresik dengan tujuan untuk mengembangkan ketersediaan ruang terbuka hijau untuk masyarakat Kabupaten Gresik yang ditargetkan memenuhi standar dalam Peraturan Daerah No. 8 Tahun 2011 yakni sebesar 30% dari luas total wilayah Kabupaten.

Dari apa yang dijelaskan diatas, maka dapat diketahui bahwa jenis kebijakan ruang terbuka hijau Peraturan daerah No.8 Tahun 2011 merupakan jenis kebijakan *regulative*. Karena kebijakan ini mengatur dan membatasi kepada pihak swasta, khususnya industri dan pengembang untuk menyediakan 20% dari luas lahan yang mereka gunakan untuk dialihkan sebagai ruang terbuka hijau. Peraturan Daerah tersebut dibuat untuk mengatur dan mengontrol pihak privat dan juga swasta untuk memastikan ketersediaan lahan ruang terbuka hijau yang ada di Kabupaten Gresik.

I.5.2 Implementasi Kebijakan Publik

Dalam praktiknya implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang kompleks, bahkan tidak jarang sangatlah kental dengan unsur politisnya dengan adanya intervensi berbagai kepentingan yang bertarung di dalamnya. Menurut Gordon (1986) implementasi berkenaan dengan segala suatu proses kegiatan yang diarahkan pada realisasi dari suatu program¹⁹. Implementasi merupakan suatu proses yang dinamis atau berkelanjutan, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu

¹⁹ T Keban, Yeremias. Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik, (Yogyakarta, Gava Media, 2008) hal:76.



hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran yang hendak dicapai²⁰. Hal ini senada dengan yang diungkapkan oleh Lester dan Stewart Jr²¹, mereka mengungkapkan bahwasanya implementasi suatu proses dan suatu hasil. Keberhasilan suatu kebijakan publik dapat diukur dari proses dan tujuan akhir, yaitu tercapai atau tidaknya tujuan-tujuan yang ingin dicapai.

Dalam hal ini pengimplementor mengatur cara bagaimana untuk mengorganisir, menginterpretasikan dan menerapkan kebijakan yang telah diseleksi. Mengorganisir berarti mengatur dan menghimpun sumber daya, unit, dan metode apa yang akan digunakan dalam melaksanakan program. Dalam hal tersebut yang perlu diperhatikan adalah persiapan implementasi, yakni memperkirakan dan menghitung secara matang berbagai kemungkinan keberhasilan dan kegagalan, termasuk hambatan dan peluang yang ada, serta kemampuan organisasi yang disertai tugas untuk melaksanakan program²².

Implementasi kebijakan menurut Grindle sesungguhnya bukanlah sekedar hubungan dengan penjabaran keputusan-keputusan politik kedalam prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, ia menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari kebijakan tersebut²³. Kebijakan tidak akan berhasil apabila dalam pelaksanaannya dilapangan tidak ada kaitannya dengan tujuan yang telah ditetapkan. Namun kebanyakan ada anggapan bahwa setelah kebijakan ditetapkan dengan sendirinya kebijakan tersebut berada

²⁰ Agustino, Leo. Dasar-dasar Kebijakan Publik, (Bandung, CV. alfabeta, 2008) hal: 139

²¹ Lester, James P & Joseph Stewart, Jr. Public Policy: An Evolutionary Approach, (Belmont, CA: Wadsworth, 2000) hal: 104

²² Op. Cit, T Keban, Yermias. Hal: 76-77

²³ Abdul Wahab, Solichin. Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara, (Jakarta, Bumi Aksara, 2008) hal: 59



pada jalur yang ditentukan dan hasilnya pun akan mendekati apa yang diharapkan oleh pembuat kebijakan. Padahal sebenarnya sifat kebijakan sendiri adalah kompleks dan saling bergantung satu sama lain sehingga hanya ada sedikit kebijakan tersebut yang bersifat *self-executing*²⁴. Artinya seharusnya kebijakan negara perlu diwujudkan dan diimplementasikan oleh berbagai pihak sehingga mempunyai dampak seperti apa yang diharapkan. Oleh karena itu adalah keliru apabila menganggap bahwa proses pelaksanaan kebijakan akan berjalan sendiri tanpa hambatan.

Menurut Udoji (1981) bahkan dengan tegas menjelaskan bahwasanya:

“pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting bahkan jauh lebih penting jika dibandingkan dengan pembuatan kebijakan itu sendiri. Kebijakan akan hanya menjadi impian dan rencana yang tersimpan dalam arsip apabila tidak diimplementasikan”²⁵”

Jadi, rumusan kebijakan yang dibuat tidak akan menjadi sesuatu yang bernilai apabila tidak diimplementasikan. Oleh karena itu implementasi kebijakan haruslah dilakukan dengan secara arif dan bersifat situasional, mengacu pada semangat kompetensi dan berwawasan pemberdayaan²⁶. Sementara itu menurut pandangan Presman dan Wildavsky (1973) supaya implementasi kebijakan betul-betul merupakan suatu proses interaksi antara setting tujuan dengan tindakan untuk mencapai dampak yang diinginkan²⁷.

Menurut Abidin setidaknya ada tiga taraf dalam proses pelaksanaan kebijakan.

²⁴ Islamy, Irfan. Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara. (Jakarta, Bumi Aksara, 1997) Hal: 106

²⁵ Op. Cit, Abdul Wahab, Solichin. Hal: 59

²⁶ Putra, Fadillah. Paradigma Kritis dalam Studi kebijakan Publik. (Surabaya, Pustaka Pelajar Offset, 2001) hal: 80

²⁷ Parsons, Wayne. Public Policy: pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan. (Jakarta, Kencana, 2008) hal: 464



*Pertama, pada taraf kolektif, proses pelaksanaan kebijakan merupakan keputusan bersama sebagai kekuatan dan kepentingan yang ada dalam masyarakat. Kedua, pada taraf operasional proses pelaksanaan kebijakan adalah keputusan yang bersifat operasional yang bergerak dalam situasi yang sudah terbentuk, dan melalui kebijakan tersebut diharapkan dapat menimbulkan perubahan-perubahan ke arah yang dikehendaki. Ketiga pada taraf terakhir proses pelaksanaan kebijakan diharapkan dapat menyebarluaskan hasil dari suatu kebijakan atau menimbulkan perubahan yang merupakan outcomes dari suatu kebijakan.*²⁸

Setelah mengetahui bagaimana pentingnya suatu implementasi suatu kebijakan. Untuk itu perlu diketahui mengenai aktivitas-aktivitas dalam persiapan proses implementasi. Menurut Darwin (1998) setidaknya terdapat empat hal penting yaitu pendayagunaan sumber, pelibatan orang atau sekelompok orang dalam implementasi, interpretasi, manajemen program, dan penyediaan layanan dan manfaat pada publik²⁹. Selain itu menurut Jones aktivitas implementasi kebijakan terdapat tiga macam, antara lain sebagai berikut :

1. *Organisasi : Pembentukan atau penataan kembali sumber daya, unit-unit serta metode untuk menjadikan kebijakan dapat berjalan.*
2. *Interpretasi : Menafsirkan agar kebijakan (seringkali dalam hal status) menjadi rencana dan pengarahan yang tepat dan dapat diterima serta dilaksanakan.*
3. *Penerapan : Ketentuan rutin dari pelayanan, pembayaran atau lainnya yang disesuaikan dengan tujuan atau perlengkapan kebijakan.*³⁰

Berdasarkan kedua pendapat para ahli kebijakan tersebut, maka yang perlu kita cermati ialah melihat perhatian dan persiapan dalam proses implementasi kebijakan interpretasi, organisasi, penyediaan sumber daya, dan manajemen program, serta penyediaan layanan dan manfaat pada publik. Atas dasar ini, maka masalah implementasi semakin lebih jelas dan luas. Implementasi itu merupakan

²⁸ Abidin, Said Zainal. Kebijakan Publik. (Jakarta. Yayasan Pancur Siwah. 2004) Hal: 198-199.

²⁹ Widodo, Joko. Analisis Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik. (Malang. Bayu Media. 2007) Hal: 89.

³⁰ O'Jones, Charles. Pengantar Kebijakan Publik. (Jakarta. Rajawali press. 1991) Hal: 296



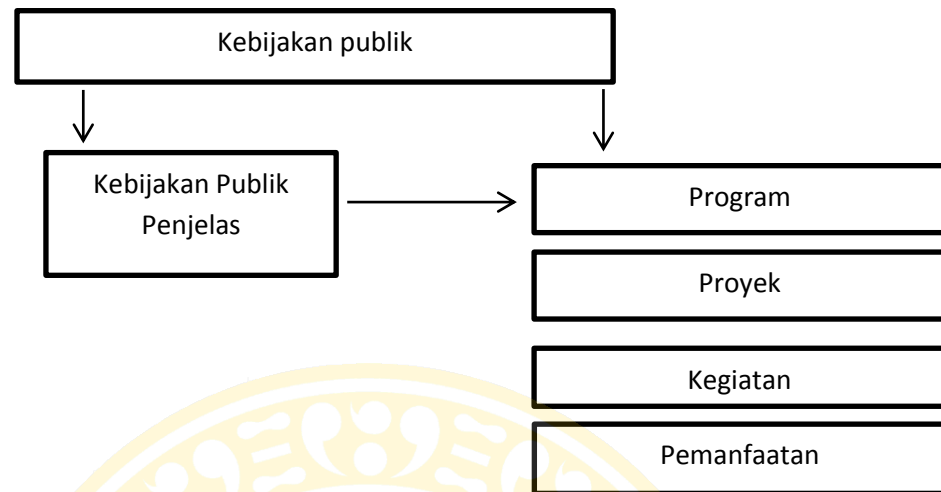
proses yang memerlukan tindakan-tindakan sistematis, terencana dari pengorganisasian, interpretasi, dan penerapannya³¹. Dengan demikian kompleksitas implementasi bukan saja ditujukan oleh banyaknya aktor atau unit organisasi yang terlibat, tetapi juga dikarenakan proses implementasi dipengaruhi oleh berbagai variabel yang kompleks, baik variabel yang individual maupun variabel organisasional dan masing-masing variabel pengaruh tersebut juga saling berinteraksi satu sama lain³².

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi turunan dari kebijakan publik tersebut. Secara umum dapat digambarkan sebagai berikut³³.

³¹ Op.Cit.Widodo. Hal:90

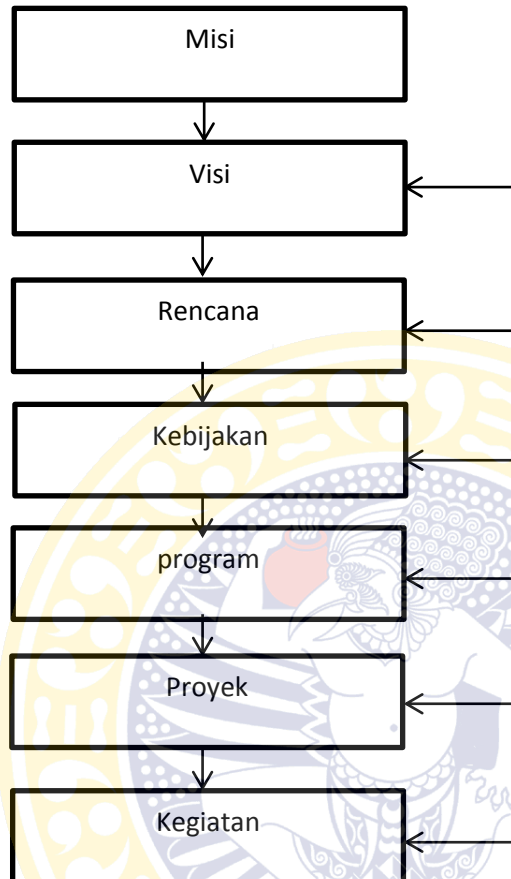
³² Nawawi, Ismail. Public Policy: Analisis Strategi Advokasi Teori dan Praktek.(Surabaya.CV.Putra Media Nusantara2009) hal:134-135

³³ Op.Cit.Nugroho Riant D. Hal:432-435

Gambar 1.2 Sekuensi Implementasi Kebijakan³⁴

Rangkaian implementasi kebijakan, dari gambar di atas, dapat dilihat dengan jelas, yaitu dimulai dari program, ke proyek, dan ke kegiatan. Model tersebut mengadaptasi mekanisme yang lazim dalam manajemen, khususnya manajemen sektor publik, sebagaimana digambarkan sebagai berikut :

³⁴ Ibid

Gambar 1.3 Sekuensi Implementasi Kebijakan Manajemen Sektor Publik³⁵

Misi adalah yang pertama, karena melekat pada setiap organisasi. Misi adalah *raison d'être*, atau alasan mengapa organisasi hadir atau eksis. Jadi, misi menentukan kemana akan pergi, atau visi. Jika misi melekat pada organisasi, dan tidak berubah selama organisasi ada, kecuali jika organisasi dirombak atau direformasi, visi melekat pada individu yang memimpin organisasi. Kebijakan diturunkan berupa program-program, yang kemudian diturunkan menjadi proyek-proyek, dan akhirnya berwujud pada kegiatan-kegiatan, baik yang dilakukan oleh pemerintah, masyarakat maupun kerja sama pemerintah-masyarakat. Program,

³⁵ Ibid



proyek, dan kegiatan merupakan bagian dari implementasi kebijakan itu sendiri. Kebijakan publik sejak formulasi hingga implementasi perlu mengikuti kaedah-kaedah tersebut, karena kaidah tersebut memang bersifat *given* atau dapat ditolak. Implementasi kebijakan adalah hal yang paling berat dikarenakan disini masalah-masalah yang kadang tidak dijumpai dalam konsep muncul secara langsung dilapangan³⁶. Selain itu yang terpenting ialah menjaga konsistensi implementasi kebijakan tersebut. Batasan mengenai apa yang dimaksud dengan implementasi kebijakan telah diketahui maka langkah selanjutnya adalah perlunya mengetahui model dari proses implementasi kebijakan untuk pemahaman lebih lanjut. Proses implementasi bermula ketika tujuan dan sasaran ditetapkan pada awal suatu kebijakan³⁷.

I.5.2.1 Model-model Implementasi

Dalam perkembangan studi implementasi kebijakan telah dijelaskan mengenai adanya dua pendekatan dalam implementasi kebijakan guna memahami implementasi kebijakan, yaitu pendekatan *top-down* dan *bottom-up*. Menurut Lester dan Stewart dalam Agustino³⁸, kedua pendekatan tersebut dinamakan dengan *the command and control approach* atau pendekatan kontrol dan komando yang sama dengan pendekatan *top-down*, dan pendekatan *bottom-up* disebutnya dengan *the market approach* atau pendekatan pasar.

Pada pendekatan *top-down*, implementasi kebijakan yang dilakukan disentralisir dan dimulai dari aktor tingkat pusat dan keputusan juga diambil dari tingkat pusat. Pendekatan *top-down* bermula dari perspektif bahwa keputusan-

³⁶ Op.Cit.Nugroho Riant D. Hal:436

³⁷ Winarno, Budi.Teori dan Proses Kebijakan Publik.(Yogyakarta.Media Pressindo.2002) Hal:151

³⁸ Op.cit, Agustino Hal:140



keputusan kebijakan yang telah ditetapkan oleh pembuat kebijakan harus dilaksanakan oleh administrator atau birokrat pada level bawahnya. Sehingga pendekatan ini menilai sejauhmana tindakan para pelaksana sesuai dengan prosedur serta tujuan yang telah digariskan oleh para pembuat kebijakan di tingkat pusat.

Sedangkan pada pendekatan *bottom-up* menekankan pada peran *level-street bureaucracy* atau implementor pada hirarki paling bawah yang mengimplementasikan kebijakan di lapangan dan berhadapan langsung dengan kelompok sasarannya. Pendekatan *bottom up* memandang implementasi kebijakan dirumuskan tidak oleh lembaga yang tersentralisir dari pusat³⁹. Pendekatan *bottom up* berpangkal dari keputusan-keputusan yang ditetapkan di level warga atau masyarakat yang merasakan sendiri persoalan dan permasalahan yang mereka alami⁴⁰. Jadi inti dari pendekatan *bottom up* adalah implementasi kebijakan dimana formulasi kebijakan berada di tingkat warga, sehingga mereka dapat lebih memahami dan mampu menganalisis kebijakan apa yang cocok dengan sumber daya yang tersedia di daerahnya.

Pada penelitian ini, implementasi kebijakan menggunakan pendekatan *top-down*. Dimana, kebijakan diinisiasi oleh pemerintah Kabupaten Gresik dan bukan dari level masyarakat maupun pihak swasta, kemudian kebijakan tersebut dilaksanakan oleh Badan Lingkungan Hidup Kabupaten Gresik, bekerjasama dengan instansi yang lain seperti Badan Penanaman Modal dan Perizinan, Dinas Pekerjaan Umum dan Satpol PP. Peraturan mengenai pengembangan ruang

³⁹ Ibid

⁴⁰ Ibid Hal:156



terbuka hijau tersebut dituangkan dalam Peraturan Daerah No.8 Tahun 2011 dalam upaya mengatur pengembangan ruang terbuka hijau yang ada di Kabupaten Gresik, dengan cara pembagian kuota pembangunan yang juga harus dilaksanakan oleh pihak swasta. Berikut adalah model *top down* dalam implementasi:

1. Model Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier

Model implementasi oleh Mazmanian dan Sabatier dalam Nugroho⁴¹ dikenal dengan *A framework for policy Implementation Analysis*. Mazmanian dan Sabatier dalam Nugroho⁴², mengklasifikasi proses implementasi ke dalam tiga variabel, yaitu variabel independen, intervening, dan dependen yang uraiannya sebagai berikut:

- a. Variabel independen (mudah tidaknya masalah yang akan diselesaikan).

Menurut Nugroho⁴³, variabel ini memiliki beberapa indikator, yaitu:

1. Masalah teknis pelaksanaan: Tercapai atau tidaknya tujuan suatu kebijakan akan tergantung pada sejumlah persyaratan teknis, termasuk kemampuan untuk mengembangkan indikator-indikator pengukur prestasi kerja yang tidak terlalu mahal serta pemahaman mengenai prinsip-prinsip hubungan kausal yang mempengaruhi masalah.
2. Keragaman objek: semakin beragam perilaku yang diatur, maka semakin beragam pelayanan yang diberikan, sehingga semakin sulit untuk membuat peraturan yang tegas dan jelas.

⁴¹ Op.cit, Nugroho Hal:685

⁴² Ibid

⁴³ Ibid



3. Perubahan yang dikehendaki: semakin besar jumlah perubahan perilaku yang dikehendaki oleh kebijakan, maka semakin sulit para pelaksana memperoleh implementasi yang berhasil.
- b. Variabel intervening (kemampuan kebijakan menstruktur proses implementasi secara tepat. Ada beberapa indikator dalam variabel ini menurut Nugroho⁴⁴, yaitu:
 1. Kejelasan dan konsistensi tujuan: semakin mampu suatu peraturan memberikan petunjuk-petunjuk yang cermat dan disusun secara jelas skala prioritas kepentingan pelaksana dan aktor lainnya, maka semakin besar pula kemungkinan *output* kebijakan dari badan pelaksana akan sejalan dengan petunjuk tersebut.
 2. Teori kausalitas yang diperlukan: memuat teori kausalitas yang menjelaskan bagaimana kira-kira tujuan usaha pembaharuan yang akan dicapai melalui implementasi kebijakan.
 3. Ketepatan alokasi sumberdana: tersedianya sumberdana yang tepat sangat diperlukan agar tujuan-tujuan formal tercapai.
 4. Keterpaduan hirarki diantara lembaga pelaksana: kemampuan memadukan hirarki badan-badan pelaksana.
 5. Aturan pelaksana dari lembaga pelaksana: suatu Undang-undang harus dapat mempengaruhi lebih lanjut proses implementasi kebijakan dengan cara menggariskan secara formal aturan-aturan pembuat keputusan dari badan pelaksana.

⁴⁴ Ibid



6. Perekrutan pejabat pelaksana dan keterbukaan kepada pihak luar: sejauh mana peluang-peluang yang terbuka bagi partisipasi para aktor diluar badan pelaksana dapat mendukung tujuan resmi, hal ini dimaksudkan agar kontrol pada para pejabat pelaksanaan yang ditunjuk oleh pemerintah pusat dapat berjalan sebagaimana mestinya.
- c. Variabel dependen (variabel diluar Undang-undang yang mempengaruhi implementasi), yang menurut Agustino⁴⁵ ada beberapa indikator pada variabel ini, yaitu:
1. Kondisi sosial-ekonomi dan teknologi: hal ini dibutuhkan karena perbedaan waktu dan perbedaan diantara wilayah-wilayah hukum pemerintah dalam hal kondisi sosial, ekonomi, dan teknologi sangat signifikan berpengaruh terhadap upaya pencapaian tujuan yang digariskan dalam suatu Undang-undang.
 2. Dukungan Publik: tingkat keberhasilan suatu implementasi kebijakan sangat dibutuhkan adanya sentuhan dukungan dari warga. Maka mekanisme partisipasi publik sangat penting artinya dalam proses pelaksanaan kebijakan publik di lapangan.
 3. Sikap dan sumber yang dimiliki kelompok masyarakat: tujuan akan mudah dicapai apabila di tingkat masyarakat, warga memiliki sumber dan sikap masyarakat yang kondusif terhadap kebijakan yang ditawarkan kepada mereka.

⁴⁵ Op.cit agustino Hal:147



4. Kesepakatan dan kemampuan kepemimpinan para pelaksana: kemampuan berinteraksi antarlembaga atau individu di dalam lembaga untuk menyukseskan implementasi kebijakan menjadi hal indikasi penting keberhasilan kinerja kebijakan publik.

2. Model Merilee S. Grindle

Model implementasi kebijakan publik oleh Grindle dalam Agustino⁴⁶ ini dikenal dengan *Implementation as A Political and Administrative Process*, dimana ada dua variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik, yaitu isi kebijakan dan konteks kebijakan:

- a. Isi Kebijakan, mencakup:
 1. Kepentingan yang terpengaruh oleh kebijakan: suatu kebijakan dalam pelaksanaannya pasti melibatkan banyak kepentingan, dan sejauhmana kepentingan-kepentingan tersebut membawa pengaruh terhadap implementasinya.
 2. Jenis manfaat yang akan dihasilkan: untuk menjelaskan bahwa dalam suatu kebijakan harus terdapat beberapa jenis manfaat yang menunjukkan dampak positif yang dihasilkan oleh pengimplementasian kebijakan yang hendak dilaksanakan.
 3. Derajat perubahan yang diinginkan: untuk menjelaskan bahwa seberapa besar perubahan yang hendak dicapai melalui suatu implementasi kebijakan harus mempunyai skala yang jelas.

⁴⁶ Op.cit. Agustino Hal:154



4. Kedudukan pembuat kebijakan: untuk menjelaskan dimana letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakan yang akan diimplementasikan sebab suatu kebijakan memegang peranan penting dalam pelaksanaan suatu kebijakan.
 5. Pelaksana program: untuk mendata dan memaparkan dengan baik para pelaksana kebijakan yang kompeten dan kapabel demi keberhasilan suatu kebijakan.
 6. Sumber data yang dikerahkan: diperlukan sumber daya yang mendukung agar pelaksanaan kebijakan berjalan dengan baik.
- b. Konteks Kebijakan, mencakup:
1. Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat: untuk memperhitungkan kekuatan, kekuasaan, kepentingan, serta strategi yang digunakan oleh para aktor yang terlibat guna memperlancar jalannya pelaksanaan suatu implementasi kebijakan.
 2. Karakteristik lembaga dan penguasa: menjelaskan karakteristik dari suatu lembaga yang akan turut mempengaruhi suatu kebijakan.
 3. Kepatuhan dan daya tanggap: menjelaskan sejauhmana kepatuhan dan respon dari pelaksana dalam menanggapi suatu kebijakan.

3. Model Hogwood dan Gunn

Model Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn dalam Nugroho⁴⁷ melakukan implementasi kebijakan melalui beberapa syarat, yaitu:

⁴⁷ Op.cit. Nugroho Hal:687



- a. Berkenaan dengan jaminan bahwa kondisi eksternal yang dihadapi oleh lembaga/badan pelaksana tidak akan menimbulkan masalah besar.
- b. Berkenaan dengan tersedia sumber daya yang memadai dalam pelaksanaan kebijakan publik, termasuk sumber daya waktu.
- c. Berkenaan dengan perpaduan sumber-sumber yang diperlukan, sebab diperlukan sumber daya baik dalam konteks sumber daya maupun sumberaktor untuk mencapai tujuan kebijakan yang kompleks dan memiliki dampak yang luas.
- d. Berkenaan dengan apakah kebijakan yang akan diimplementasikan didasari hubungan kausal yang andal, yang prinsipnya adalah apakah kebijakan tersebut memang dapat menyelesaikan masalah yang hendak ditanggulangi.
- e. Berkenaan dengan seberapa banyak hubungan kausalitas yang terjadi, asumsinya adalah semakin sedikit hubungan sebab akibat, semakin tinggi pula hasil yang dikehendaki oleh kebijakan tersebut dapat dicapai.
- f. Berkenaan dengan hubungan saling kebergantungan, yang asumsinya adalah jika hubungan saling kebergantungan tinggi, maka implementasi tidak akan dapat berjalan secara efektif.
- g. Berkenaan dengan pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.
- h. Berkenaan dengan bahwa tugas – tugas telah dirinci dan ditempatkan dalam urutan yang benar. Tugas yang jelas dan prioritas yang jelas adalah kunci efektivitas implementasi kebijakan.



4. Model Goggin, Bowman, dan Lester

Model implementasi kebijakan oleh Malcolm Goggin, Ann Bowman, dan James Lester ini disebut sebagai *Communication model*” untuk mengimplementasi kebijakan. Goggin, dkk dalam Nugroho⁴⁸ menjelaskan tujuan dari model implementasi kebijakan ini adalah mengembangkan sebuah model implementasi kebijakan yang lebih ilmiah dengan mengedepankan pendekatan metode penelitian dengan adanya variabel independen, intervening, dan dependen dan meletakkan faktor komunikasi sebagai penggerak dalam implementasi kebijakan.

5. Model Implementasi Edward III

1. Komunikasi

Menurut Agustino⁴⁹ koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik. Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi. Dan, begitu pula sebaliknya.

Menurut Nugroho⁵⁰, komunikasi berkenaan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan pada organisasi dan/atau publik dan sikap serta tanggapan dari para pihak yang terlibat. Komunikasi merupakan salah satu faktor yang berpengaruh terhadap penerimaan kebijakan oleh kelompok sasaran, sehingga buruknya proses komunikasi akan menjadi titik lemah dalam mencapai efektivitas pelaksanaan kebijakan negara. Jadi, penyebarluasan isi kebijakan melalui proses komunikasi yang baik akan mempengaruhi terhadap efektivitas

⁴⁸ Ibid hal:689

⁴⁹ Op.cit. Agustino Hal:144

⁵⁰ Op.cit. Nugroho Hal:693



implementasi kebijakan, dalam hal ini media komunikasi yang digunakan untuk menyebarkan isi kebijakan kepada kelompok sasaran akan sangat berperan⁵¹. Terdapat beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam tahap komunikasi menurut Edward III (dalam Agustino, 2008:150), yaitu:

a. Transformasi informasi

Transformasi informasi atau transmisi merupakan faktor pertama yang berpengaruh dalam komunikasi kebijakan. Menurut Widodo⁵², transformasi informasi menghendaki agar kebijakan publik disampaikan tidak hanya kepada implementor kebijakan, tetapi juga pada kelompok sasaran kebijakan ataupun pihak lain yang berkepentingan dalam kebijakan tersebut. Beberapa masalah yang ditemukan dalam komunikasi kebijakan adalah terjadinya kesalahpahaman terhadap keputusan-keputusan yang dikeluarkan. Seringkali yang terjadi pada masalah komunikasi adalah ketika pelaksana tidak menyetujui kebijakan dengan mendistorsikan perintah kebijakan atau bahkan menutup komunikasi yang diperlukan, maka sebuah kebijakan yang akan diimplementasikan harus disalurkan pada pejabat yang akan melaksanakannya. Transformasi informasi menghendaki agar informasi tidak hanya disampaikan kepada pelaksana kebijakan tetapi juga kepada *target group* dan pihak terkait.

Menurut Winarno⁵³, terdapat beberapa hambatan yang timbul dalam mentransmisikan perintah-perintah implementasi, yaitu:

- Adanya pertentangan pendapat antara pelaksana dengan perintah yang dikeluarkan oleh pengambil kebijakan. Pertentangan pendapat ini akan

⁵¹ Op.cit. Tachjan Hal:36

⁵² Op.cit. Widodo Hal:97

⁵³ Op.cit Winarno Hal:176



menimbulkan hambatan-hambatan hingga mendistorsi komunikasi kebijakan. Hal ini disebabkan karena para implementor menggunakan keleluasaan yang tidak dapat dielakkan dalam melaksanakan keputusan-keputusan dan perintah-perintah umum.

- Adanya hirarki yang berlapis mempengaruhi tingkat efektivitas komunikasi kebijakan yang dijalankan. Penggunaan sarana komunikasi yang tidak langsung dan tidak adanya saluran-saluran komunikasi yang ditentukan juga bisa mendistorsikan perintah-perintah pelaksana.
- Adanya persepsi yang selektif dan ketidakmauan para implementor untuk mengetahui persyaratan-persyaratan suatu kebijakan. Karena yang biasa terjadi adalah para implementor mengabaikan apa yang sudah jelas dan mencoba menduga-duga makna komunikasi yang “sebenarnya”.

a. *Clarity* atau kejelasan

Faktor kedua yang mempengaruhi komunikasi kebijakan adalah kejelasan.

Tujuan dan cara yang digunakan dalam sebuah kebijakan harus jelas supaya bisa diimplementasikan sebagaimana yang telah diputuskan. Seperti yang diungkapkan oleh Edward III dalam Widodo⁵⁴ bahwa:

“faktor ini menghendaki agar kebijakan yang ditransmisikan kepada para pelaksana, kelompok sasaran, dan pihak lain yang berkepentingan langsung ataupun tidak langsung terhadap kebijakan dapat menerima dengan jelas sehingga di antara mereka mengetahui apa yang menjadi maksud, tujuan, dan sasaran serta substansi dari kebijakan publik tersebut”.

Sebuah kejelasan dibutuhkan agar informasi yang jelas dan mudah dipahami, selain itu untuk menghindari kesalahan interpretasi dari pelaksana

⁵⁴ Op.cit. Widodo Hal:97



kebijakan, *target group* ataupun pihak terkait dalam implementasi kebijakan. Karena yang seringkali terjadi pada komunikasi kebijakan adalah adanya instruksi-instruksi yang diteruskan ke pada implementor kabur dan tidak menetapkan kapan dan bagaimana suatu program dilaksanakan. Namun menurut Winarno⁵⁵, ketidakjelasan pesan komunikasi kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi, para implementor mungkin membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan kebijakan. Edward III dalam Winarno⁵⁶ mengemukakan enam faktor yang mendorong terjadinya ketidakjelasan komunikasi kebijakan, yaitu:

- i. Kompleksitas dan kerumitan kebijakan publik
- ii. Keinginan untuk tidak mengganggu kelompok-kelompok masyarakat atau menghindari kelompok-kelompok yang menentang dalam masyarakat. Menurut Winarno⁵⁷, hal ini biasanya didasari oleh beberapa pejabat khususnya legislator yang ingin menghindari pertanggung jawaban keputusan-keputusan mereka. Sehingga kebijakan yang dibentuk dibuat kabur dan menyerahkan kepada pejabat-pejabat dalam cabang lain untuk menerapkan suatu peraturan.
- iii. Kebutuhan mencapai konsensus antara tujuan yang saling bersaing saat merumuskan kebijakan tersebut. Kurangnya konsensus sering terjadi mengenai tujuan-tujuan kebijakan.
- iv. Masalah-masalah dalam memulai suatu kebijakan baru
- v. Menghindari pertanggungjawaban kebijakan

⁵⁵ Op.cit. Winarno Hal:177

⁵⁶ Ibid

⁵⁷ Ibid



vi. Sifat pembentukan kebijakan pengadilan

Selanjutnya Winarno⁵⁸ mengungkapkan hal yang bisa mengurangi ketidakjelasan pada komunikasi kebijakan, yaitu dengan adanya saluran-saluran komunikasi kebijakan. Seperti yang dijelaskannya seperti berikut:

“Semakin baik dikembangkan saluran-saluran komunikasi untuk meneruskan perintah-perintah implementasi, maka semakin tinggi probabilitas perintah-perintah ini diteruskan dengan benar”

b. Konsistensi

Konsistensi merupakan faktor ketiga yang dikemukakan oleh Edwards. Faktor ini menghendaki agar informasi yang disampaikan harus konsisten agar kebijakan bisa berlangsung efektif. Konsistensi pada komunikasi diperlukan agar tidak menimbulkan kebingungan pada pelaksana kebijakan, kelompok sasaran ataupun pihak terkait. Walaupun perintah-perintah yang disampaikan memiliki unsur kejelasan, namun bila perintah itu bertentangan makan perintah tersebut tidak akan memudahkan para pelaksana kebijakan menjalankan tugasnya dengan baik. Seperti yang dijelaskan oleh Winarno⁵⁹, bahwa:

“Perintah – perintah implementasi kebijaksanaan yang tidak konsisten akan mendorong para pelaksana mengambil tindakan yang sangat longgar dalam menafsirkan dan mengimplementasikan kebijakan, jika ini terjadi akan berakibat pada ketidakefektifan implementasi kebijakan, karena tindakan yang sangat longgar besar kemungkinan tidak dapat digunakan untuk melaksanakan tujuan – tujuan kebijakan”

⁵⁸ Ibid. Hal:179

⁵⁹ Ibid hal:178



2. Sumber Daya

Menurut Nugroho⁶⁰, sumber daya disini merupakan yang berkenaan dengan ketersediaan sumber daya pendukung, khususnya sumber daya manusia. Hal ini berkaitan dengan kecakapan pelaksana kebijakan publik untuk melaksanakan kebijakan secara efektif. Seperti yang dijelaskan oleh Edward III dalam Widodo⁶¹ bahwa:

“Bagaimanapun jelas dan konsistennya ketentuan-ketentuan atau aturan - aturan, serta bagaimanapun akuratnya penyampaian ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan tersebut, jika para pelaksana kebijakan yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber daya untuk melakukan pekerjaan secara efektif, maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan efektif”

Kemudian Edward III dalam Widodo⁶² menguraikan beberapa indikator mengenai sumber daya dalam implementasi kebijakan, yaitu:

a. Sumber Daya Manusia

Sumber daya manusia ini berkaitan dengan jumlah dan kemampuan staff, apakah sesuai dengan kebutuhan atau tidak, seperti yang ditegaskan oleh Edward III dalam Widodo⁶³ bahwa,

“Probably the most esential resources in implementing policy is staff”

Selain para staff tersebut harus mengerti apa yang harus dilakukan, juga harus mengetahui arti penting data mengenai kepatuhan pihak lain yang terlibat terhadap peraturan dan pengaturan, jadi para implementor juga membutuhkan informasi yang jelas mengenai itu. Disamping itu, sumber daya manusia dalam implementor kebijakan juga harus memiliki kewenangan yang diperlukan dalam

⁶⁰ Op.cit. Nugroho Hal:693

⁶¹ Op.cit. Widodo Hal:98

⁶² Ibid

⁶³ Ibid



melaksanakan kebijakan. Kewenangan yang dibutuhkan dan harus tersedia bagi implementor sangat bervariasi tergantung pada kebijakan apa yang harus dilaksanakan.

b. Sumber Daya Anggaran

Sumber daya anggaran merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi dalam implementasi kebijakan. Hal ini meliputi dana dan peralatan yang diperlukan untuk membiayai operasionalisasi implementasi kebijakan. Seperti yang disampaikan oleh Edward III dalam Widodo⁶⁴, bahwa:

“Budgetary limitations, and citizens opposition limit the acquisition of adequate facilities. this in turn limit the quality of the services that implementors can be provide to the public.”

Jadi, karena adanya keterbatasan anggaran yang tersedia membuat kualitas pelayanan pada publik kepada masyarakat juga terbatas.

c. Sumber Daya Peralatan (*Facility*)

Fasilitas dalam implementasi kebijakan merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi dalam implementasi kebijakan. Seperti yang Edward jelaskan dalam Widodo⁶⁵ bahwa:

“Physical facilities may also be critical resources in implementation. An implementor may have sufficient staff, may understand what he is supposed to do, may have authority to exercise his task, but without the necessary building, equipment, supplies, and even green space implementation won’t succeed”

Dengan terbatasnya fasilitas akan mengakibatkan implemtor sulit mendapatkan informasi yang akurat, tepat, andal dan dipercaya.

⁶⁴ Ibid Hal:100

⁶⁵ Ibid Hal:102



d. Sumber Daya Informasi dan Kewenangan

Implementasi kebijakan yang efektif membutuhkan informasi yang relevan dan cukup tentang cara yang berkaitan dengan implementasi suatu kebijakan. Disamping itu juga untuk menyadarkan orang-orang yang terlibat dalam implementasi agar di antaranya mau melaksanakan dan mematuhi apa yang menjadi tugas dan kewajibannya.

Disamping informasi, kewenangan juga merupakan hal yang penting dalam implementasi kebijakan, hal ini untuk menjamin dan meyakinkan bahwa kebijakan yang akan dilaksanakan adalah sesuai dengan yang dikehendaki. Menurut Edward III dalam Widodo⁶⁶, kewenangan yang cukup untuk membuat keputusan sendiri yang dimiliki oleh suatu lembaga akan mempengaruhi lembaga itu dalam melaksanakan suatu kebijakan.

3. Disposisi

Edward dalam Widodo⁶⁷ mengartikan disposisi sebagai sebuah kecenderungan, keinginan, atau kesepakatan para implementor untuk melaksanakan kebijakan. Sikap penerimaan atau penolakan dari para pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik.

Edward III dalam Widodo⁶⁸ mengartikan disposisi sebagai sebuah kecenderungan, keinginan, atau kesepakatan para implementor untuk melaksanakan kebijakan. Disposisi yang dimaksud dalam model ini adalah berkaitan dengan sikap dan perilaku para implementor terhadap kebijakan yang

⁶⁶ Ibid hal:103

⁶⁷ Ibid Hal:104

⁶⁸ Ibid



harus dilaksanakan, berkaitan dengan kesediaan dari para implementor untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Sebab pada dasarnya kebijakan membutuhkan para pelaksana yang memiliki komitmen yang tinggi agar mampu mencapai tujuan kebijakan yang diharapkan. Dengan mengandalkan kecakapan saja tidak akan mencukupi, tanpa adanya kesediaan dan komitmen untuk melaksanakan kebijakan Nugroho⁶⁹ Terdapat tiga unsur utama dalam disposisi menurut Edward III dalam Winarno⁷⁰, yaitu:

a. Kognisi

Adalah seberapa jauh pemahaman pelaksanaan terhadap kebijakan. Pemahaman mengenai maksud umum dari suatu standar dan tujuan kebijakan, hal ini penting karena para pelaksana bisa saja tidak sepenuhnya menyadari terhadap standar dan tujuan kebijakan. Jika ketidakpahaman ini terjadi, maka implementasi kebijakan yang berhasil bisa menjadi gagal Widodo⁷¹. Pemahaman mengenai tujuan kebijakan dibutuhkan bagi implementor, apalagi jika sistem nilai yang mempengaruhi sikapnya berbeda dengan sistem nilai pembuat kebijakan maka implementasi kebijakan tidak akan berjalan dengan efektif. Ketidakmampuan administratif dari implementor adalah ketidakmampuan dalam menanggapi harapan-harapan dan kebutuhan-kebutuhan yang disampaikan oleh masyarakat hingga menyebabkan suatu kebijakan tidak berjalan efektif.

⁶⁹ Op.cit Nugroho Hal:693

⁷⁰ Op.cit. Winarno Hal:164

⁷¹ Op.cit. Widodo Hal:105



b. Arahan dan tanggapan pelaksana

Tanggapan pelaksana terhadap kebijakan berkaitan dengan penerimaan, netralitas dan penolakan Winarno⁷². Bagaimana penerimaan, ketidakberpihakan ataupun penolakan implementor dalam menyikapi kebijakan. Kegagalan sebuah kebijakan bisa disebabkan oleh adanya penolakan oleh para implementor mengenai tujuan – tujuan yang terkandung dalam kebijakan tersebut.

c. Intensitas respon atau tanggapan pelaksana

Seperti yang diungkapkan oleh Van Meter dan Van Horn dalam Winarno⁷³, bahwa intensitas kecenderungan-kecenderungan implementor akan mempengaruhi kinerja kebijakan. Para implementor yang memiliki pilihan-pilihan negatif secara terbuka akan menimbulkan sikap menentang tujuan-tujuan kebijakan, dan jika hal ini terjadi tidak menutup kemungkinan akan menimbulkan perdebatan yang akhirnya membuat bawahan menolak untuk berperan serta dalam kebijakan tersebut sama sekali.

4. Struktur Birokrasi

Birokrasi merupakan salah satu unsur fungsional dari administrasi, menurut *Encyclopedia of Knowledge* dalam Soenarko⁷⁴, definisi dari birokrasi adalah:

“bureaucracy is a system for administering large organizations involving a specific structure of authority and a clearly defined set of rules and regulations. Bureaucracy, may be found in all lare, formal organizations, such as government, corporations, churches, schools, prisons, and political parties”

⁷² Op.cit. Winarno Hal:165

⁷³ Ibid Hal:166

⁷⁴ Op.cit. Soenarko Hal:198



Yang berarti bahwa birokrasi merupakan sistem untuk menyelenggarakan organisasi-organisasi besar, termasuk pengaturan susunan kekuasaan-kekuasaan tertentu dan seperangkat peraturan-peraturan serta ketentuan-ketentuan lainnya yang telah ditetapkan dengan pasti. Dengan penjelasan tersebut, maka bisa dikatakan bahwa birokrasi berisikan ketentuan-ketentuan yang ada, dan pelaku dalam birokrasi tidaklah boleh melakukan kegiatan dalam mencapai tujuan menurut kemauan dan keinginannya sendiri.

Struktur birokrasi berkaitan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik. Struktur birokrasi ini mencakup aspek-aspek seperti struktur organisasi, pembagian wewenang, hubungan antara unit-unit organisasi yang ada dalam organisasi yang bersangkutan, dan hubungan organisasi dengan organisasi luar dan sebagainya. Faktor ini mencakup dua karakteristik utama yaitu fragmentasi dan standar prosedur operasi, seperti yang dijelaskan oleh Edward III dalam Winarno⁷⁵ bahwa keduanya akan memudahkan dan menyeragamkan tindakan dari para pelaksana kebijakan dalam melaksanakan apa yang menjadi bidang tugasnya.

1.5.2.2 Kriteria Pengukuran Implementasi Kebijakan

Menurut Ripley dan Franklin ada tiga cara yang dominan bagi suksesnya implementasi kebijakan, yaitu:

1. Tingkat kepatuhan pada ketentuan yang berlaku (*the degree of compliance on the statue*) , tingkat keberhasilan implementasi kebijakan dapat diukur

⁷⁵ Op.cit. Winarno Hal:203



dengan melihat kepatuhan terhadap isi kebijakan dengan mandat yang telah diatur.

2. Lancarnya pelaksanaannya rutinitas fungsi (*smoothly functioning routine and the absence of problem*), keberhasilan implementasi kebijakan dapat ditandai dengan lancarnya rutinitas fungsi dan tidak adanya masalah yang dihadapi.
3. Terwujudnya kinerja dan dampak yang dikehendaki (*the leading of the desired performance and impact*), bahwa dengan adanya kinerja dan dampak yang baik merupakan wujud keberhasilan implementasi kebijakan.⁷⁶

Teori Ripley dan Franklin ingin menekankan tingkat kepatuhan para implementor kebijakan terhadap isi kebijakan itu sendiri. Setelah ada kepatuhan terhadap isi kebijakan yang ada, pada tahap selanjutnya melihat kelancaran pelaksanaan rutinitas fungsi, serta seberapa besar masalah yang dihadapi dalam implementasi. Setelah semua berjalan maka akan terwujud kinerja yang baik dan tercapai tujuan yang diinginkan. Dalam model ini ada dua hal yang menjadi fokus perhatian dalam implementasi, yaitu *compliance* (kepatuhan) dan *What's happening?* (Apa yang terjadi). Kepatuhan menunjuk pada apakah para implementor patuh terhadap prosedur atau standard aturan yang telah ditetapkan. Sementara untuk "*what's happening*" mempertanyakan bagaimana proses implementasi itu dilakukan, hambatan apa yang muncul, apa yang berhasil dicapai, mengapa dan sebagainya. Berikut ini adalah indikator tingkat kepatuhan:

⁷⁶ Leo Agustino. Dasar-dasar Kebijakan Publik, cetakan ke-2. (CV Alfabeta, Bandung, 2008)



a. *The Profusion of Actors* (Banyaknya Aktor yang Terlibat).

Proses implementasi melibatkan banyak aktor. Dengan kata lain, semakin kompleks suatu program yang dijalankan oleh pemerintah, maka semakin banyak aktor yang terlibat. Pelaksana kebijakan harus memiliki keterampilan yang diperlukan untuk melaksanakan pekerjaan. Kurangnya personil yang terlatih dengan baik akan menghambat pelaksanaan kebijakan. Ada beberapa hal yang menjelaskan lebih lanjut mengenai indikator ini:

a) *Number and Identity* (Jumlah dan Identitas).

b) *The Role of Interest Group* (Peran dari Pihak yang Berkepentingan).

c) *Lock of Hierarchy* (Ketiadaan Hirarki).

b. *The Multiplicity and Vagueness of Goals* (Kejelasan Tujuan).

Kejelasan dan konsistensi tujuan dapat dipahami sebagai kejelasan isi kebijakan. Semakin jelas dan rinci isi sebuah kebijakan, maka kebijakan tersebut akan mudah diimplementasikan karena implementor mudah memahami dan menerjemahkan dalam tindakan nyata, sebaliknya ketidakjelasan isi kebijakan merupakan potensi lahirnya distorsi dalam implementasi kebijakan.

c. *The Proliferation and Complexity of Government Programs* (Perkembangan dan Kerumitan Program).

Kerumitan program dilihat dari tingkat kerumitan aturan program yang bersangkutan. Dinamisnya petunjuk pelaksanaan yang dibuat akan mempengaruhi berhasil atau tidaknya program diimplementasikan.



d. *The Participation of Governmental Units at All Territorial Levels* (Partisipasi pada Semua Unit Pemerintahan).

Partisipasi pada semua unit pemerintahan yang dimaksud adalah partisipasi dari semua aktor yang terlibat dalam implementasi program tersebut

e. *The Uncontrollable Factors That All Affect Implementation* (Faktor-Faktor yang Tidak Terkendali yang Mempengaruhi Implementasi).

Faktor yang tidak terkendali ini yaitu apakah ada faktor-faktor di luar teknis (yang telah melampaui batas kontrol dari implementor) yang secara tidak langsung berhubungan dengan pengimplementasian program, sehingga dapat menghambat, bahkan menggagalkan implementasi program yang telah dirancang sebelumnya⁷⁷.

Pemilihan teori ini hanya sebagai acuan yang mendasari kerangka pemikiran karena ukuran keberhasilan suatu implementasi yang dikemukakan dalam teori Ripley dan Franklin tersebut dengan topik penelitian yang bersifat *top down*, dapat menggambarkan penelitian yang akan dilakukan. Hal tersebut sesuai dengan kebijakan ruang terbuka hijau yang ada di Kabupaten Gresik, mengingat bahwa kebijakan tersebut merupakan kebijakan yang bersifat *top down*, dimana keputusan jalannya kebijakan diambil oleh instansi dan dinas-dinas terkait yang ikut menjalankan implementasi kebijakan tersebut.

I.5.2.3 Faktor-faktor yang Mempengaruhi Implementasi

Untuk menentukan faktor-faktor apa saja yang berpengaruh dalam proses implementasi Peraturan Daerah No. 8 Tahun 2011 mengenai pengembangan

⁷⁷ Ibid



ruang terbuka hijau, maka peneliti menggunakan beberapa faktor yang telah dielaborasi dari beberapa model para pakar. Dan dalam penelitian ini, peneliti ingin mengetahui apa saja faktor-faktor yang berpengaruh dalam implementasi Peraturan Daerah No. 8 Tahun 2011 mengenai pengembangan ruang terbuka hijau di Kabupaten Gresik.

Kemudian faktor-faktor dalam implementasi kebijakan tersebut digunakan untuk melihat dan mendeskripsikan implementasi Peraturan Daerah No. 8 Tahun 2011 mengenai pengembangan ruang terbuka hijau antara lain, faktor ukuran dan tujuan kebijakan, faktor sumber daya, faktor pelaksana (disposisi); faktor komunikasi dan faktor karakteristik badan pelaksana. Berikut adalah penjelasan beberapa faktor tersebut:

1. Sumber Daya

Keberhasilan proses implementasi kebijakan tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Terdapat beberapa sumber daya yang merupakan fokus dari implementasi kebijakan oleh Van Metter dan Van Horn dalam Agustino⁷⁸ yaitu:

a. Sumber daya manusia.

Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Tahap-tahap tertentu dari keseluruhan proses implementasi menuntut adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan

⁷⁸ Op.Cit, Agustino Hal:142



secara apolitik, tetapi ketika kompetensi dan kapabilitas dari sumber-sumber daya itu nihil, maka kinerja kebijakan publik pun akan sangat sulit untuk diharapkan⁷⁹.

b. Sumber daya finansial

Selain sumber daya manusia, fokus Van Metter dan Van Horn adalah sumber daya finansial. Karena ketika sumber daya manusia yang kompeten dan kapabel telah tersedia sedangkan dana melalui anggaran tidak tersedia, maka memang menjadi persoalan rumit untuk merealisasikan apa yang hendak dituju oleh tujuan kebijakan publik⁸⁰

Maka, pada penelitian ini, peneliti ingin mengetahui bagaimana ketersediaan sumber daya staff, sumber daya finansial atau anggaran dalam dapat mempengaruhi berjalannya implementasi kebijakan tersebut. Apakah sumber daya manusia secara kualitas dan kuantitas mampu untuk menjalankan kebijakan tersebut secara baik. Selain itu sumber daya finansial atau anggaran juga akan diterangkan, apakah anggaran yang dimiliki oleh Badan Lingkungan Hidup Kabupaten Gresik sudah mencukupi untuk mensukseskan jalannya kebijakan ruang terbuka hijau.

2. Kecenderungan Pelaksana (Disposisi)

Sikap penerimaan atau penolakan dari para pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik Van Metter dan Van Horn dalam Agustino⁸¹. Hal ini bisa terjadi karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil dari formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan. Namun, kebijakan yang

⁷⁹ Ibid

⁸⁰ Ibid

⁸¹ Op.cit Agustino Hal:143



akan dilaksanakan adalah kebijakan yang berasal dari atas atau yang disebut dengan *top-down* yang sangat mungkin para pengambil keputusan tidak pernah mengetahui kebutuhan, keinginan atau permasalahan yang ingin diselesaikan.

Disposisi yang dimaksud dalam model ini adalah berkaitan dengan sikap dan perilaku para implementor terhadap kebijakan yang harus dilaksanakan, berkaitan dengan kesediaan dari para implementor untuk melaksanakan kebijakan tersebut, sebab pada dasarnya kebijakan membutuhkan para pelaksana yang memiliki komitmen yang tinggi agar mampu mencapai tujuan kebijakan yang diharapkan Van Metter dan Van Horn dalam Agustino⁸². Dengan mengandalkan kecakapan saja tidak akan mencukupi, tanpa adanya kesediaan dan komitmen untuk melaksanakan kebijakan. Van Metter dan Van Horn dalam Winarno⁸³ mengidentifikasi tiga unsur tanggapan pelaksana yang mempengaruhi kemampuan dan keinginan pelaksana kebijakan untuk melaksanakan kebijakan, yaitu kognisi (pemahaman) mengenai kebijakan, macam tanggapan terhadapnya (penerimaan, netralitas, penolakan) dan intensitas tanggapan itu.

Jadi, pada penelitian ini disposisi yang dimaksud adalah kecenderungan sikap atau komitmen dari aparat pelaksana yang ikut berperan dalam menjalankan Peraturan Daerah No. 8 Tahun 2011 mengenai pengembangan ruang terbuka hijau di Kabupaten Gresik yakni Badan Lingkungan Hidup, Badan penanaman Modal dan Perizinan, Dinas Pekerjaan Umum serta Satpol PP. Dalam hal ini peneliti akan meneliti bagaimana aparat atau implementor mampu menerjemahkan apa yang ada di dalam isi kebijakan sehingga mampu diimplementasikan dilapangan.

⁸² Ibid

⁸³ Op.cit, Winarno Hal:168



3. Komunikasi

Faktor komunikasi antara organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan tercakup dalam model implementasi kebijakan oleh Van Meter dan Van Horn. Implementasi kebijakan akan berjalan efektif jika ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan dipahami oleh individu-individu yang bertanggung jawab dalam kinerja kebijakan Van Metter dan Van Horn dalam Winarno⁸⁴. Maka, penting untuk memberi perhatian yang besar pada kejelasan ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan, ketepatan komunikasinya dengan para pelaksana, dan konsistensi atau keseragaman dari ukuran dasar dan tujuan-tujuan yang dikomunikasikan dengan berbagai sumber informasi.

Menurut Van Metter dan Van Horn⁸⁵ komunikasi di dalam dan antara organisasi-organisasi merupakan suatu proses yang kompleks dan sulit, hal ini diperjelas dengan pendapatnya seperti berikut.

“Dalam meneruskan pesan-pesan ke bawah dalam suatu organisasi-organisasi lainnya, para komunikator dapat menyimpangkannya atau menyebarluaskannya, baik secara sengaja maupun tidak sengaja. Lebih dari itu, jika informasi yang berbeda memberikan interpretasi-interpretasi yang tidak konsisten terhadap ukuran-ukuran dasar dan dan tujuan-tujuan atau jika sumber-sumber yang sama memberikan interpretasi-interpretasi yang bertentangan, para pelaksana akan menghadapi kesulitan besar untuk melaksanakan maksud-maksud kebijakan.”

Sedangkan Agustino⁸⁶ berpendapat bahwa koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik. Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses

⁸⁴ Op.cit, Winarno Hal:162

⁸⁵ Ibid

⁸⁶ Op.cit, Agustino Hal:144



implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi, begitu pula sebaliknya.

Menurut Nugroho⁸⁷, komunikasi berkenaan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan pada organisasi dan publik dan sikap serta tanggapan dari para pihak yang terlibat. Komunikasi merupakan salah satu faktor yang berpengaruh terhadap penerimaan kebijakan oleh kelompok sasaran, sehingga buruknya proses komunikasi akan menjadi titik lemah dalam mencapai efektivitas pelaksanaan kebijakan negara. Jadi, penyebar luasan isi kebijakan melalui proses komunikasi yang baik akan mempengaruhi terhadap efektivitas implementasi kebijakan, dalam hal ini media komunikasi yang digunakan untuk menyebarkan isi kebijakan kepada kelompok sasaran akan sangat berperan.

Maka, dapat disimpulkan bahwa komunikasi antarorganisasi dan aktivitas pelaksana adalah proses mengalirkan informasi mengenai kebijakan dari para pelaksana kepada kelompok sasaran. Dalam penelitian ini, Badan Lingkungan Hidup sebagai ujung tombak implementasi Peraturan Daerah bekerjasama dengan instansi terkait seperti Badan Penanaman Modan dan Perizinan, Dinas Pekerjaan Umum dan Satpol PP harus memiliki komunikasi yang lancar dan jelas sehingga tidak terjadi kesalahan dalam menterjemahkan rencana yang telah dibuat. Selain itu, komunikasi yang lancar juga harus diciptakan antara instansi tersebut dengan kelompok sasaran yakni pihak masyarakat dan swasta, hal tersebut dikarenakan kedua pihak tersebut juga turut andil dalam mensukseskan jalannya implementasi kebijakan.

⁸⁷ Op.cit, Nugroho Hal:693



4. Struktur Birokrasi

Birokrasi merupakan salah satu unsur fungsional dari administrasi, menurut *Encyclopedia of Knowledge*⁸⁸, definisi dari birokrasi adalah:

“bureaucracy is a system for administering large organizations involving a specific structure of authority and a clearly defined set of rules and regulations. Bureaucracy, may be found in all lare, formal organizations, such as government, corporations, churches, schools, prisons, and political parties”

Yang berarti bahwa birokrasi merupakan sistem untuk menyelenggarakan organisasi-organisasi besar, termasuk pengaturan susunan kekuasaan-kekuasaan tertentu dan seperangkat peraturan-peraturan serta ketentuan-ketentuan lainnya yang telah ditetapkan dengan pasti. Dengan penjelasan tersebut, maka bisa dikatakan bahwa birokrasi berisikan ketentuan-ketentuan yang ada, dan pelaku dalam birokrasi tidaklah boleh melakukan kegiatan dalam mencapai tujuan menurut kemauan dan keinginannya sendiri.

Struktur birokrasi berkaitan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik. Struktur birokrasi ini mencakup aspek-aspek seperti struktur organisasi, pembagian wewenang, hubungan antara unit-unit organisasi yang ada dalam organisasi yang bersangkutan, an hubungan organisasi dengan organisasi luar dan sebagainya. Faktor ini mencakup dua karakteristik utama yaitu fragmentasi dan standar prosedur operasi, seperti yang dijelaskan oleh Edward III dalam Winarno⁸⁹ bahwa keduanya akan memudahkan dan menyeragamkan tindakan dari para pelaksana kebijakan dalam melaksanakan apa yang menjadi bidang tugasnya.

⁸⁸ Soenarko, Public Policy Hal:198

⁸⁹ Op.cit, Winarno Hal:203



Sedangkan menurut Van Metter dan Van Horn dalam Winarno⁹⁰ memberikan perhatian kepada variabel karakteristik badan-badan pelaksana sebagai salah satu faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Hal ini penting, sebab seperti yang diungkapkan oleh Agustino⁹¹ bahwa kinerja implementasi kebijakan publik akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para badan pelaksananya. Ada beberapa unsur berpengaruh terhadap suatu organisasi dalam mengimplementasikan kebijakan menurut Van metter dan Van Horn dalam Winarno⁹², yaitu.

- a. Kompetensi dan ukuran staf suatu badan;
- b. Tingkat pengawasan hirarkis terhadap keputusan-keputusan sub unit dan proses-proses dalam badan-badan pelaksana;
- c. Sumber-sumber politik suatu organisasi (contohnya dukungan di antara anggota-anggota legislatif dan eksekutif).
- d. Vitalitas suatu organisasi;
- e. Tingkat komunikasi “terbuka”, yang didefinisikan sebagai jaringan kerja komunikasi horisontal dan vertikal secara bebas serta tingkat kebebasan yang secara relatif tinggi dalam komunikasi dengan individu-individu di luar organisasi;
- f. Kaitan formal dan informal suatu badan dengan badan “pembuat keputusan” atau “pelaksana keputusan”

⁹⁰ Op.cit, Winarno Hal:166

⁹¹ Op.cit, Agustino Hal:143

⁹² Op.cit, Winarno Hal:166



Jadi, pada penelitian ini karakteristik badan pelaksana yang dimaksud adalah karakter dan ciri-ciri badan atau instansi pelaksana kebijakan dalam melaksanakan kebijakan. Dimana instansi yang dimaksud disini adalah Badan Lingkungan Hidup Kabupaten Gresik sebagai ujung tombak implementasi Peraturan Daerah No. 8 Tahun 2011 ruang terbuka hijau.

I.5.3 Ruang Terbuka Hijau

Penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan penguaturannya. Esensi dari penataan mengandung tiga unsure substansi yaitu perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian. Berdasarkan undang-undang No. 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang⁹³, perencanaan tata ruang merupakan suatu proses untuk menentukan struktur dan pola ruang yang meliputi penyusunan dan penetapan rencana tata ruang. Sedangkan pemanfaatan ruang merupakan upaya untuk mewujudkan struktur dan pola ruang sesuai dengan rencana tata ruang melalui penyusunan dan pelaksanaan program beserta pembiayaannya. Pengertian ruang sendiri dalam Undang-Undang tersebut meliputi ruang darat, laut, udara, maupun ruang yang ada dalam bawah bumi sebagai kesatuan wilayah. Sedangkan menurut N. Daljoeni, istilah ruang memiliki tiga tafsiran.

1. Tafsiran ruang sebagai *milieu*, atau lingkungan alam. Tafsiran ini menunjukkan kepada pendekatan ekologis, dimana diperhatikan hubungan timbale balik antara manusia dan lingkungan.

⁹³Undang-Undang No. 26 Tahun 2007



2. Tafsiran ruang sebagai *space*, atau pendekatan yang memandang ruang sebagai keruangan
3. Tafsiran ruang sebagai wilayah atau *region*.⁹⁴

Sedangkan Ruang terbuka adalah ruang yang bisa diakses oleh masyarakat baik secara langsung dalam kurun waktu terbatas maupun secara tidak langsung dalam kurun waktu tidak tertentu. Ruang terbuka itu sendiri bisa berbentuk jalan, trotoar, ruang terbuka hijau seperti taman kota, hutan dan sebagainya. Lain halnya dengan ruang terbuka hijau, Ruang Terbuka Hijau kota adalah bagian dari ruang-ruang terbuka (*open spaces*) suatu wilayah perkotaan yang diisi oleh tumbuhan, tanaman, dan vegetasi guna mendukung manfaat langsung atau tidak langsung yang dihasilkan oleh RTH dalam kota tersebut yaitu keamanan, kenyamanan, kesejahteraan, dan keindahan wilayah perkotaan tersebut⁹⁵. Status kepemilikan RTH diklasifikasikan menjadi RTH publik, yaitu RTH yang berlokasi pada lahan-lahan publik atau lahan yang dimiliki oleh pemerintah dan RTH privat atau non publik, yaitu RTH yang berlokasi pada lahan-lahan milik pribadi.⁹⁶

I.6 Definisi Konsep

1. Implementasi kebijakan adalah suatu cara yang dilakukan oleh para birokrat baik dari tingkat atas hingga *level street* sebagai upaya untuk mentransformasikan kebijakan publik yang telah ditetapkan sehingga dapat menjadi tindakan operasional.

⁹⁴N.Daljoeni, *Seluk Beluk Masyarakat Kota (Pusparagam Sosiologi Kota)*, Alumni, Bandung, 1978, Hal. 46

⁹⁵ Departemen Pekerjaan Umum, 2008

⁹⁶ Ibid



2. Ruang Terbuka Hijau atau RTH adalah bagian dari ruang-ruang terbuka (open spaces) suatu wilayah perkotaan yang diisi oleh tumbuhan, tanaman, dan vegetasi guna mendukung manfaat langsung atau tidak langsung yang dihasilkan oleh RTH dalam kota tersebut yaitu keamanan, kenyamanan, kesejahteraan, dan keindahan wilayah perkotaan tersebut. Ruang terbuka hijau dibagi menjadi dua, yakni privat dan publik. Akan tetapi dalam pelaksanaan pengembangannya semua diatur oleh beberapa SKPD yang saling terkait. SKPD tersebut meliputi BAPPEDA, Badan Penanaman Modal dan Perizinan, Dinas Pekerjaan Umum, dan Badan Lingkungan Hidup yang mempunyai posisi penting sebagai pelaksana kebijakan dilapangan
3. Sumberdaya : ketersediaan sumberdaya staff, sumberdaya finansial, dan sumberdaya waktu dalam implementasi Peraturan Daerah No. 8 Tahun 2011 mengenai ruang terbuka hijau Kabupaten Gresik.
4. Komunikasi : proses mengalirkan informasi mengenai kebijakan dari Badan Lingkungan Hidup Kabupaten Gresik sebagai pelaksana kebijakan kepada instansi terkait dan kelompok sasaran yakni masyarakat dan swasta.
5. Disposisi: kecenderungan sikap atau komitmen dari aparat Badan Lingkungan Hidup dalam melaksanakan implementasi Peraturan Daerah No. 8 Tahun 2011 mengenai ruang terbuka hijau Kabupaten Gresik.



I.7 Metodologi Penelitian

Metodologi yang digunakan adalah metode kualitatif dimana metode ini didasarkan atas pemahaman terhadap permasalahan sosial yang ada. Hadri dan Martini Nawawi memahami metodologi kualitatif merupakan serangkaian kegiatan menyaring informasi dari kondisi sewajarnya dalam kehidupan suatu objek, dihubungkan dengan pemecahan suatu masalah baik dari sudut pandang praktis atau teoritis. Informasi yang diperoleh tersebut akan dipelajari dan ditafsirkan dengan usaha memahami maknanya sesuai dengan sudut pandang sumber data.⁹⁷

Penelitian kualitatif pada dasarnya menganggap fenomena sosial yang menjadi pusat perhatian ilmu-ilmu sosial sangatlah berbeda dengan fenomena alami yang menjadi fokus perhatian ilmu-ilmu kealaman karena fenomena sosial yang melibatkan manusia sebagai pelaku praktis atau aktivitas sosial, senantiasa sarat dengan dunia makna yang melekat pada subjek (manusia) pelakunya. Ia senantiasa melibatkan interpretasi, kesadaran, dan makna subjektif ditingkat individu sang manusia sebagai tindakan sosial. Dalam pandangan ini untuk memahami suatu fenomena sosial haruslah dari hasil “membaca” bagaimana sang pelaku itu memahami dunianya.⁹⁸

I.7.1 Tipe Penelitian

Dalam penelitian ini menggunakan tipe penelitian eksploratif. Penelitian eksploratif adalah penelitian yang bertujuan utama untuk menjelaskan suatu

⁹⁷ Hadari Nawawi dan M. Martini Nawawi, *Instrumen Penelitian Bidang Sosial*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1992, hal 209

⁹⁸ Burhan Bungin, *Analisis Data Penelitian Kualitatif*. Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 2003, hal. 13-14



keadaan dan memberikan pemahaman mengenai permasalahan yang dialami oleh periset. Penelitian eksploratif dalam penelitian ini dilakukan melalui studi kepustakaan dan riset data-data publikasi untuk mendapatkan data sekunder yang relevan dari berbagai sumber. Adapun sumber-sumber yang digunakan meliputi jurnal ilmiah, dan website yang berkaitan. Tipe penelitian eksploratif ini akan mencoba mengungkap apa saja faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi pada pengembangan kawasan ruang terbuka hijau yang ada di Kabupaten Gresik .

I.7.2 Lokasi Penelitian

Cara terbaik yang dapat ditempuh dalam penentuan lapangan penelitian adalah dengan jalan mempertimbangkan teori substantif, pergilah dan jajaki lapangan guna melihat apakah terdapat kesesuaian dengan kenyataan yang ada. Kemudian keterbatasan geografis dan praktis seperti waktu, biaya dan tenaga juga perlu pula dijadikan sebuah pertimbangan dalam penentuan lokasi penelitian.⁹⁹ Pada penelitian kali ini lokasi yang dipilih adalah Kantor Badan Lingkungan Hidup Kabupaten Gresik. Penentuan pemilihan lokasi tersebut adalah dikarenakan Badan Lingkungan Hidup adalah instansi “ujung tombak” yang menjalankan pengembangan kawasan Ruang Terbuka Hijau yang ada di Kabupaten Gresik.

I.7.3 Teknik Penentuan Informan Penelitian

Penelitian kualitatif bertolak dari asumsi tentang realitas sosial atau fenomena sosial yang bersifat unik dan kompleks maka pada penelitian kualitatif prosedur sampling yang terpenting adalah bagaimana menentukan informan kunci (*key informan*). Untuk memilih informan lebih tepatnya dilakukan dengan sengaja

⁹⁹ Lexy Moleong, *Metodelogi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2000 hal 86.



(*purposive sampling*). Selanjutnya bilamana dalam proses pengumpulan data sudah tidak ditemukan variasi informasi maka peneliti tidak perlu untuk lagi mencari informan baru, proses pengumpulan informasi dianggap selesai. Dengan demikian penelitian kualitatif tidak mempersoalkan jumlah sampel. Umumnya terdapat tiga tahap pemilihan sampel dalam penelitian kualitatif, yakni pertama pemilihan sampel awal, apakah itu informan (untuk diwawancarai) atau suatu situasi sosial (untuk diobservasi). Kedua adalah pemilihan sampel lanjutan guna memperluas deskripsi informasi dan melacak variasi informasi yang mungkin ada. Ketiga adalah menghentikan pemilihan sampel lanjutan bilamana dianggap sudah tidak ditemukan lagi variasi informasi (sudah ada replikasi informasi). Dalam menempuh tiga tahapan tersebut pemilihan sampel dalam penelitian kualitatif yang lazim digunakan adalah melalui teknik *snowball sampling*.¹⁰⁰

Dari pengertian diatas maka penelitian ini dalam menentukan penarikan informan adalah menggunakan *purposive sampling* dan tehnik *snowball sampling*. *Purposive sampling* digunakan pada instansi yang terkait yaitu Badan Lingkungan Hidup Kabupaten Gresik yang akan menemui langsung Kepala Sub bidang Pertamanan yakni Ibu Soeraniningsih, ST,MT. Sub bidang Pertamanan Badan Lingkungan Hidup adalah Sub bidang yang menangani langsung masalah RTH, baik pengembangan dan pengendaliannya. Selanjutnya peneliti akan menemui Kepala Sub Bidang dekorasi Cipta Karya Badan Lingkungan Hidup Kabupaten Gresik yakni Drs. Burhanudin, S.sos untuk wawancara selanjutnya.

¹⁰⁰Burhan Bungin, Analisis Data Penelitian Kualitatif.Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 2003, hal. 53-54



I.7.4 Teknik Pengumpulan Data

Untuk menghasilkan suatu penelitian yang akurat dan valid diperlukan data representatif. Menurut Lofland (1984) sumber data dalam penelitian kualitatif adalah kata-kata dan tindakan yang selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lainnya.¹⁰¹

Guna mengumpulkan data yang diperlukan dalam penelitian maka teknik pengumpulan data yang digunakan adalah dengan:

a. Wawancara

Merupakan percakapan dengan maksud tertentu. Percakapan itu dilakukan oleh dua pihak, yaitu pewawancara yang mengajukan pertanyaan dan yang diwawancarai yang memberikan jawaban pertanyaan. Lincoln dan Guba (1985:266) menegaskan bahwa maksud wawancara antara lain mengkonstruksi mengenai orang, kejadian, kegiatan, organisasi, perasaan, motivasi, tuntutan, kepedulian dan lainnya.

b. Pengamatan/Observasi

Secara metodologis penggunaan pengamatan bermanfaat bagi penelitian, yaitu pengamatan mengoptimalkan kemampuan peneliti dari segi motif, kepercayaan, perhatian, perilaku tak sadar, kebiasaan dan sebagainya. Pengamatan memungkinkan pengamat untuk melihat dunia sebagaimana yang dilihat oleh subjek penelitian, kemudian pengamatan juga memungkinkan peneliti merasakan apa yang dirasakan dan dihayati

¹⁰¹ *Ibid*, hal 112.



oleh subjek. Pengamatan juga memungkinkan pembentukan pengetahuan yang diketahui bersama baik dari pihaknya maupun dari pihak subjek.

c. Studi dokumentasi

Studi dokumentasi adalah bagaimana cara kita mendapatkan data dari arsip-arsip atau dokumen yang berkaitan dengan masalah yang akan diteliti. Dalam hal ini peneliti nantinya akan memeliti dari arsip atau dokumen dari Badan Penanaman Modal dan Perizinan Kabupaten Gresik.

I.7.5 Teknik Pemeriksaan Keabsahan Data

Penarikan keabsahan data diperlukan agar hasil atau penelitian dapat dipertanggungjawabkan baik secara teoritis dan praktis. Pada penelitian kali ini pemeriksaan keabsahan data menggunakan teknik triangulasi. Triangulasi adalah teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang di luar data itu untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data tersebut.

Denzin (1978) membedakan empat macam triangulasi sebagai teknik pemeriksaan yang memanfaatkan penggunaan sumber metode, penyidik dan teori. Triangulasi dengan sumber berarti membandingkan dan mengecek balik derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui alat dan waktu yang berbeda. Sedangkan triangulasi dengan metode menurut Patton (1987) terdapat dua strategi yaitu pengecekan derajat kepercayaan penemuan hasil penelitian beberapa teknik pengumpulan data dan pengecekan derajat kepercayaan beberapa sumber



data dengan metode yang sama. Teknik triangulasi ketiga adalah dengan jalan memanfaatkan peneliti atau pengamat lainnya untuk keperluan pengecekan kembali data yang diperoleh. Dan triangulasi terakhir adalah dengan teori, menurut Lincoln dan Guba (1981) cara ini berdasarkan anggapan bahwa fakta tertentu tidak dapat diperiksa derajat kepercayaannya dengan satu atau lebih sebuah teori.¹⁰²

I.7.6 Teknik Analisis Data

Menurut B. Miles dan Michel A. Huberman, analisis data terdiri dari alur kegiatan sesuai yang saling menjalin pada saat sebelum, selama dan sesudah pengumpulan data. Alur kegiatan tersebut terdiri:¹⁰³

1. Reduksi data. Yaitu sebagai pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan, dan transformasi data „kasar“ yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan dan berlangsung secara terus menerus, sehingga dapat ditarik kesimpulan akhirnya dan diverifikasi.
2. Penyajian data. Merupakan sekumpulan informasi yang tersusun, yang memberi kemungkinan adanya kesimpulan dan pengambilan tindakan. Penyajian data ini bisa berupa matrik, grafik, bagan/jaring.

Penarikan kesimpulan atau verifikasi. Merupakan kegiatan untuk menyimpulkan catatan-catatan lapangan dimana kesimpulan akhir tidak akan muncul sampai data berakhir, verifikasi merupakan suatu tinjauan ulang pada

¹⁰² *Ibid*, hal 178.

¹⁰³ Mathew J.Miles, dan A. Michael Huberman , *Analisis Data Kualitatif: Buku Sumber Tentang Metode Baru*, UI Press, Jakarta,1992,hal 15-20



catatan-catatan lapangan. Dimana makna-makna yang muncul dari data harus diuji kebenaran, kekokohan dan kecocokannya, yakni yang merupakan validitasnya.

