

BAB I
PENDAHULUAN



A. Latar Belakang Penelitian

Dewasa ini studi mengenai implementasi kebijaksanaan semakin mendapat perhatian, bukan hanya di negara-negara industri maju tetapi juga telah menarik perhatian negara-negara sedang berkembang (termasuk Indonesia). Sekalipun demikian, harus diakui masih sedikit studi yang menaruh perhatian terhadap ciri-ciri kebijaksanaan maupun yang mencoba mengeksplorasi program-program dengan implementasinya. Padahal seperti yang diakui oleh Marilee S. Grindle, "*the implementation process is especially central to politics in the countries of Africa, Asia, and Latin America and is thus worthy of investigation and analysis*" (Solichin; 1990:123). Khusus menyangkut implementasi kebijaksanaan di Indonesia menjadi penting artinya mengingat beberapa hal.

Pertama, implementasi kebijaksanaan ternyata melibatkan masalah-masalah politik yang sering menjadi faktor yang mempengaruhi pelaksanaan suatu program, hingga dalam proses pelaksanaan suatu program aspek yang berkembang tidak sekedar bersifat teknis administratif belaka.

Sementara itu walaupun ada karya yang menganalisis kebi

jaksanaan publik di Indonesia, karya-karya itu masih merupakan analisis dampak kebijaksanaan dan bersifat teknis, belum mengkaitkannya dengan masalah politik, ekonomi, maupun sosial. Padahal telaah sebaiknya bukan sekedar mengenai cara-cara birokrasi pemerintah mempertinggi efisiensi birokrasi, melainkan hubungan yang bersifat politis di antara para administrator, dan antara administrator dan aktor-aktor politik di luar birokrasi. Kedua, dilihat dari materi isi kebijaksanaan, pada umumnya penjabaran pelaksanaan berupa rangkaian instruksi, maupun keputusan untuk mencapai tujuan dan cara-cara mencapai tujuan tersebut, masih bersifat umum hingga dirasakan kurang memberikan arahan petunjuk yang terperinci bagi para pelaksana. Akibat yang mungkin timbul adalah kerancuan dan tumpang-tindihnya pelaksanaan. Seiring dengan itu sering terjadi pada tahap implementasi masalah yang serius bagi efektifitas kebijaksanaan pembangunan di bidang sosial dan ekonomi. Banyak kebijaksanaan yang tetap saja berupa pernyataan-pernyataan simbolis pemimpin-pemimpin politik maupun hanya sekedar berupa UU seperti yang tertulis dalam perundang-undangan. Birokrasi pemerintah tampaknya bukanlah suatu kesatuan yang efektif, efisien, dan berorientasi pada tujuan.

Untuk mendalami hal tersebut penelitian yang diusulkan ini ingin mengkaji implementasi kebijaksanaan pada

tingkat lokal, menyangkut pelaksanaan peremajaan transportasi umum perkotaan. Dengan menyoroti perilaku dari lembaga-lembaga administrasi maupun badan-badan yang bertanggung jawab atas program tersebut berikut pelaksanaannya terhadap kelompok-kelompok sasaran (target groups), selain memperhatikan secara cermat berbagai jaringan kekuatan politik, ekonomi, dan sosial yang langsung atau tidak langsung berpengaruh terhadap perilaku dari berbagai pihak yang terlibat dalam program.

Peran transportasi sangat vital dalam kehidupan manusia modern saat ini, yang cenderung memiliki mobilitas yang tinggi dalam pemenuhan kebutuhan hidupnya. Transportasi merupakan bagian yang tak terpisahkan dalam kehidupan sehari-hari. Hingga salah satu ukuran suatu kota agar dapat disebut modern adalah tersedianya transportasi yang memadai bagi warga kotanya. Marbun berpandangan bahwa peran transportasi berhubungan langsung dengan kebutuhan pribadi penghuni kota dan kehidupan sosial ekonomi kota (Marbun; 1990:85).

Kota adalah suatu ranah dengan penduduk yang relatif padat dan luas daerah yang relatif terbatas. Walaupun demikian, kota cenderung tumbuh dan berkembang lebih cepat dari daerah sekelilingnya. Gejala pertumbuhan dan pemekaran wilayah kota yang lebih cepat ternyata telah menimbulkan berbagai benturan nilai-nilai sosial, sehingga memer-

lukan sistem administrasi, wewenang, yurisdiksi, dan dinamisasi yang berbeda dibanding wilayah bukan perkotaan (Yamin Ramto, 1992:16).

Pertumbuhan kota Malang sebagai kota kedua di Jawa Timur setelah kota Surabaya telah mengarah ke pertumbuhan fisik, sedangkan pertumbuhan penduduk yang semakin tinggi telah menjadikan warga kota meningkat kebutuhannya, sementara pemerintah lokalpun menjadi berkewajiban untuk memenuhinya. Prasarana dan sarana kota sebagai kebutuhan penting warga kota diduga banyak ditentukan pemerintahan kota. Dominasi pemerintah kota tampaknya masih merupakan pengendali utama perkembangan kota. Salah satunya adalah sarana transportasi umum bagi warga kota. Sejak tahun 1989, melalui SK Walikota Kotamadya Malang no 28/1989 tentang kebijaksanaan "Peremajaan Transportasi Umum Perkotaan", Pemerintah Kotamadya Malang telah melakukan penggantian besar-besaran namun secara bertahap sarana angkutan umum becak bermotor atau bemo (yang sebelumnya merupakan kendaraan yang "disingkirkan" dari kota Surabaya) dengan Mikrolet sebagai penggantinya. Kebijakan tersebut didasarkan pada usaha untuk membatasi jumlah kendaraan bermotor bemo yang sudah tidak memenuhi syarat perkembangan jaman. Selain itu pemerintah ingin merespon kondisi polusi udara dan suara yang dianggap mengganggu ketenangan masyarakat. Tu-

juan team dalam peremajaan transportasi kota adalah mengadakan penelitian pendaftaran bagi pemilik kendaraan angkutan umum dalam kota (bemo roda 3) yang secara resmi telah menjadi armada angkota; Melaksanakan penggantian/peremajaan angkota melalui sistem kredit serta mengkoordinasikan dengan pihak-pihak yang terkait; Mengadakan penelitian kembali tentang jalur trayek sehubungan dengan Peremajaan Angkota. Meskipun tidak menyeluruh, keberadaan bemo masih diakui dengan hanya memperbolehkannya beroperasi pada lintasan-lintasan pinggiran kota, dengan jumlah (sekitar 200an) dan trayek yang terbatas. Keberadaannya pun tampak akhirnya akan tersingkir dari wilayah Kotamadya Malang melalui kebijaksanaan "peremajaan yang baru" (Jawa Pos; 30 Maret 1995:8).

Setelah berlangsung selama enam tahun, kebijaksanaan transportasi kota ini dalam implementasinya tentu diharapkan oleh perumus kebijaksanaan dapat berjalan dengan efektif dalam mengemban misi kelancaran, kenyamanan, dan keamanan angkutan bagi penumpang maupun kesejahteraan pemilik (pengusaha) sopir angkutan. Implementasi ini masih relevan untuk ditelaah mengingat beberapa faktor yang mempengaruhi implementasi kebijaksanaan transportasi umum di Kotamadya Malang.

Pertama, menurut catatan kami pernah terjadi "perlawanan" terhadap kebijaksanaan yang ada, dengan terdapatnya bebe-

rapa kali demonstrasi ke kantor Pemda selama periode implementasi kebijaksanaan oleh para sopir maupun pemilik kendaraan. Demonstrasi itu menyangkut hal ketidaksepakatan perubahan trayek yang sering terjadi, tumpang-tindihnya lintasan trayek tertentu dan masuknya kendaraan dari wilayah Kabupaten.

Kedua, banyaknya aktor yang terlibat dalam implementasi kebijaksanaan ini, di antaranya Badan Pembina Transportasi Daerah, DPRD, Koordinator Pemilik Kendaraan, Paguyuban Sopir Angkutan, Pengusaha Pemberi Kredit Kendaraan, dan lainnya. Semua ini menyebabkan berkembangnya permasalahan yang tidak hanya bersifat teknis dan administratif belaka. Ia bukan lagi bersifat struktur lembaga dan memberikan pembenaran filosofis terhadap tindakan-tindakan dan tingkah-laku aktor yang terlibat. Dengan demikian kebijaksanaan ini dipengaruhi oleh masalah dimensi kepemimpinan maupun interaksi di antara pelaksana kebijaksanaan.

Ada dua penelitian berupa skripsi yang menyangkut masalah transportasi (di Surabaya) yang pernah dilakukan. Penelitian Agus Wahono di tahun 1988 berfokus pada proses "pembuatan kebijaksanaan" yang di dalamnya membahas sejumlah pihak yang terlibat dalam proses pencapaian tujuan. Sementara penelitian Heri Wahyudi pada tahun 1992 hanya membahas keterlibatan politik Organda sebagai kelompok kepentingan yang ternyata kurang berperan dalam mempengaruhi

kebijaksanaan transportasi di Surabaya. Sementara itu penelitian mengenai implementasi transportasi di Jabotabek departemen PU mengungkapkan betapa besarnya masalah angkutan bagi penduduk miskin di perkotaan, dan pentingnya sektor angkutan sebagai sumber pekerjaan bagi lapisan masyarakat tersebut (Jabotabek Metropolitan Development Plan Team, Dep. PU RI, Juni 1981).

Penelitian menyangkut angkutan kota di Malang pernah dilakukan oleh Dick tahun 1978 yang menghasilkan penemuan menarik tentang pergeseran yang terjadi dalam industri angkutan kota, terutama angkutan berskala kecil. Industri yang semua berada di tangan nonpribumi sejak tahun 1970an bergeser ke tangan para pemilik pribumi, yang umumnya berasal dari kelas menengah kota. Hal ini menunjukkan meluasnya jumlah dan bertambahnya kemakmuran golongan menengah dalam masa Orde Baru, di samping membuktikan bahwa kelas usahawan pribumi sebenarnya bisa maju tanpa bantuan atau subsidi pemerintah (Dick, 1981:14-26).

Sementara penelitian ini lebih difokuskan pada dimensi implementasi secara menyeluruh peremajaan transportasi umum di Kotamadya Malang.

B. Permasalahan dan Tujuan Penelitian

Studi kualitatif ini pada dasarnya ingin permasalahan "Bagaimana implementasi Kebijakan Publik tentang Peremajaan Transportasi Umum dilaksanakan di Kotama-

dya Malang".

Sementara pertanyaan-pertanyaan spesifik yang hendak dijawab antara lain adalah:

1. Bagaimana proses/cara kebijaksanaan peremajaan transportasi umum diimplementasikan?
2. Bagaimana interaksi antara kelompok-kelompok (Pemda/BPTD/Team Pelaksana Peremajaan, DPRD, Koordinator Pemilik Kendaraan, Paguyuban Lin/Pengemudi, Organisasi, SPSI, Primkopangda dan investor/kreditor kendaraan) yang terlibat dalam implementasi peremajaan transportasi umum tersebut dan siapa yang diuntungkan?
3. Bagaimana tanggapan *target groups* (kelompok-kelompok sasaran) terhadap kebijaksanaan peremajaan transportasi umum tersebut?

Studi kualitatif ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana pengertian (pemahaman) para pelaksana kebijaksanaan peremajaan transportasi umum secara terinci menurut perspektif para partisipan yang terlibat, baik berkenaan dengan tujuan kelompok (badan, lembaga, ataupun organisasi), maupun batasan peranan yang mereka laksanakan sehingga mampu dideskripsikan seluruh proses implementasi kebijaksanaan tentang peremajaan transportasi umum secara komprehensif dan akurat.

C. Studi Kepustakaan

Pada penelitian implementasi kebijaksanaan ini fokus/ masalah penelitian diharapkan berkembang sesuai dengan realitas di lapangan, mementingkan perspektif emik, dan bergerak dari fakta informasi peristiwa menuju ke tingkat abstraksi yang lebih tinggi (apakah konsep ataukah teori) serta bukan sebaliknya, dari teori atau konsep ke data informasi. Namun teori tetap digunakan untuk meningkatkan kepekaan kritik dalam melihat realitas/ Sehingga Teori implementasi kebijaksanaan yang dikemukakan pada bagian ini akan dipergunakan pada tahap-tahap akhir penelitian kualitatif ini (pada saat harus membahas atau mendiskusikan hasil penelitian ini).

Kebijaksanaan publik diartikan secara beraneka-ragam dimana tidak satu definisipun yang memuaskan bagi semua pihak. Para ahli yang memberikan perhatian khusus pada pelaksanaan kebijaksanaan memandang kebijaksanaan publik sebagai keputusan-keputusan pemerintah yang mempunyai tujuan atau maksud tertentu, dan kebijaksanaan publik sebagai memiliki akibat-akibat yang bisa diramalkan. Nakamura dan Smallwood (dalam Amir Santoso; 1995:5) dalam kaitan di atas melihat kebijaksanaan publik dalam tiga lingkungan: lingkungan perumusan kebijaksanaan, lingkungan pelaksanaan, dan lingkungan penilaian kebijaksanaan. Dalam konteks lingkungan pelaksanaan kebijaksanaan berarti "Serangkaian instruksi para pembuat keputusan kepada pelaksana kebijak-

sanaan yang menjelaskan tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut".

Dengan demikian kebijaksanaan publik harus memiliki tujuan-tujuan tertentu yang harus dicapai. Tujuan peremajaan transportasi umum paling tidak memberikan keamanan, kenyamanan maupun kelancaran transportasi kota. Sementara kebijaksanaan publik biasanya akan memuat petunjuk-petunjuk bagaimana mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Meskipun umumnya kebijaksanaan publik tidak memuat petunjuk pencapaian tujuan secara rinci, menurut pendapat kami kebijaksanaan publik adalah seperangkat keputusan-keputusan yang dilakukan oleh pemerintah dalam rangka mencapai tujuan-tujuan tertentu berikut petunjuk yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut terutama dalam bentuk peraturan-peraturan maupun petunjuk pelaksanaan (pusat maupun daerah). Peraturan-peraturan maupun petunjuk pelaksanaan tersebut sangat menentukan dalam rangka upaya menilai apakah implementasi telah dijalankan secara benar sesuai dengan apa yang diharapkan, atau tidak.

1. Pengertian Implementasi Kebijakan Publik

Apakah pengertian implementasi kebijakan? Kamus Webster merumuskannya secara pendek mengimplementasikan berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); *to give practical effect to* (menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu).

Bila dasar pandangan tersebut dikaji, maka implementasi kebijaksanaan dipandang sebagai suatu aktivitas proses penyediaan perangkat keputusan kebijaksanaan yang berbentuk undang-undang, dekrit-dekrit, peraturan-peraturan daerah dan sejenisnya yang berakibat berjalannya suatu aktivitas tertentu. Sementara dia mengandung tindakan-tindakan pemerintah (terhadap partisipan) yang mengarah kepada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan.

Lebih lanjut Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (dalam Solichin; 1991:51), menjelaskan makna implementasi sebagai: memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan, yakni kegiatan-kegiatan dan kejadian-kejadian yang timbul sesudah di-sahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian. Menurut Mazmanian dan Sabatier itu pula biasanya keputusan tersebut mengidentifikasikan masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas sasaran yang akan dicapai dan berbagai cara untuk mengatur proses pelaksanaannya.

Fungsi implementasi kebijaksanaan adalah untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan atau sasar-

an dapat diwujudkan sebagai akhir kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah.

Sementara itu beberapa syarat pokok yang harus dipenuhi untuk suatu implementasi kebijaksanaan adalah sebagai berikut:

- a) Tujuan dan sasaran yang telah diperinci;
- b) Program aksi (tindakan) yang telah dirancang;
- c) Biaya atau dana yang telah dialokasikan untuk mewujudkan sasaran tersebut. (Grindle; 1980:7).

Tanpa adanya syarat-syarat tersebut maka kebijaksanaan negara di bidang apapun dikuatirkan hanya sekedar retorika politik atau slogan politik belaka. Theodore Lowi (dalam Solichin; 1990:128) menyatakan bahwa macam kebijaksanaan yang dibuat akan membawa dampak tertentu terhadap macam kegiatan politik yang dirangsang oleh proses pembuatan kebijaksanaan tersebut. Pernyataan tersebut dapat diuji kebenarannya pada proses implementasi dalam rangka mengimplementasikan program. Sepanjang tindakan-tindakan publik dimaksudkan untuk menimbulkan perubahan-perubahan dalam hubungan-hubungan sosial, politik, dan ekonomi, maka pada umumnya tindakan-tindakan itu akan merangsang munculnya perlawanan dari pihak-pihak yang kepentingannya terancam oleh tindakan-tindakan tersebut.

Dari pandangan di atas terlihat bahwa suatu pelaksa-

MILIK
PERPUSTAKAAN
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA

naan kebijaksanaan yang menganggap faktor pemerintah (birokrasi) meskipun sangat menentukan hanya merupakan salah satu variabel yang mempengaruhi proses implementasi kebijaksanaan.

La Palombara umpamanya melihat birokrasi sebagai satu-satunya sektor sosial yang cukup luas bersedia menerima "tanggung jawab dalam transformasi sosial", bahkan keterlibatannya dalam sektor publik menjadi komitmen ideologi yang gigih (dalam Rahardjo, Desember 1986; 22). Karena itu perlu bagi birokrasi untuk memikirkan konsep alternatif mengenai peranan birokrasi dalam proses modernisasi yang ditandai oleh kompleksitas dan cepatnya perubahan.

Lawrence dan Lorch seperempat abad lalu mengatakan bahwa bentuk organik berupa birokrasi seyogyanya cocok untuk situasi lingkungan yang sangat kompleks dan tidak menentu, bukan suatu tempat untuk suatu hal yang rutin dan stabil. Dengan demikian seharusnya birokrasi bisa melakukan perubahan, menyesuaikan diri dengan keserbanekaan dan ketidakpastian di sekitarnya. Kalau birokrasi tidak berubah (stagnan) dan senantiasa mempertahankan stabilitasnya, rakyat (*target groups*) akan meninggalkan atau paling tidak tak memperdulikan lagi. Budaya birokrasi tampaknya menghendaki agar *partisipasi rakyat* ditumbuhkan (Thoha, 2 Agustus 1995:6). Heckscher dan Donellon, dalam Post Bu-

reaucratic Organization tahun 1994 mengedepankan model birokrasi yang mengantisipasi perubahan. Birokrasi ini tidak hanya menempatkan diri pada koherensi internal dan pemusatan kekuasaan, tetapi juga memusatkan diri pada interaksi eksternal yang berhubungan dengan institusi-institusi sosial. Kekuasaan (*power*) bukan satu-satunya alat yang ampuh untuk melaksanakan mekanisme birokrasi tanpa diimbangi dengan kewenangan melalui persuasi dan dialog. *Powering* bukan lagi satu-satunya cara mengendalikan mesin birokrasi tanpa harus diimbangi dengan cara-cara yang bergaya *empowering* (ibid, 6). Ginanjar Kartasasmita menyebutnya sebagai pemerataan dan keadilan sosial (*social equity*) kepada manusia (dalam konteks plural ke arah masyarakat atau rakyat). Arahnya ditunjukkan kepada pemihakan pada rakyat, dengan cara pemberdayaan (*empowering*), bukan memperdayakan rakyat. Budaya semacam inimenekankan bahwa susunan hierarki merupakan konsekuensi logis jika birokrasi menginginkan kerja yang rasional. Sifat impersonal menekankan cara kerja birokrasi tidak didasarkan atas hubungan pribadi maupun hubungan politik. Sikap yurisdiktif legalistik menekankan bahwa budaya yang dianut oleh birokrasi itu budaya kerja yang selalu dibatasi oleh ketentuan hukum dan bukannya ketentuan politik. Selain itu aparat pelaku birokrasi dalam menjalankan tugasnya terpisah dari pemilikan atas fasilitas dan sarana produksi. Oleh karena itu jabat-

an birokrasi bukan merupakan ladang pencarian dan sumber kekayaan yang dapat memperkaya diri dan keluarganya (Thoha, 1992:71 dan bandingkan dengan Crough, 1979; Jackson, 1979 dan King), 1977). Belajar dari pengalaman birokrasi senantiasa dituntut perubahan dan pembaharuan menuju paradigma yang memihak kepada *target groups*. Sementara kondisi yang ada, implementasi kebijaksanaan tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administrasi yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan minimbulkan ke-taatan pada *target groups* semata, melainkan menyangkut ja-ringan interaksi kekuatan-kekuatan kelompok-kelompok poli-tik, ekonomi, dan sosial yang mempengaruhi secara langsung atau tidak langsung perilaku partisipan yang terlibat.

Faktor pemerintah pun dalam implementasi kebijaksa-naan peremajaan transportasi umum di Kotamadya Malang, tampak bukan satu-satunya yang menentukan, meskipun faktor pemerintah, sebagaimana di banyak negara sedang berkembang lainnya, merupakan faktor yang dominan. Dominasi faktor pemerintah masih perlu diuji dengan melihat interaksinya sebagai administrator dengan aktor-aktor politik di luar birokrasi. Aktor politik tersebut bisa anggota DPRD yang membidangi masalah, para pengusaha pemberi kredit kenda-raan, pengusaha pemilik kendaraan, kelompok sopir angkutan dan media massa, dan sebagainya.

2. Tahap-tahap Implementasi Kebijaksanaan

Yang dimaksud dengan tahap adalah seperangkat kegiatan yang melahirkan suatu produk yang dapat diidentifikasi yang memiliki awal dan akhir. Setiap tahap terdiri atas sejumlah kegiatan yang menghasilkan suatu produk, dan setiap produk mempengaruhi tahap berikutnya sampai pada tahap akhir.

Dari proses pembuatan dan implementasi kebijaksanaan dibagi menjadi empat tahap, yaitu politisasi suatu permasalahan (penyusunan agenda), perumusan, dan pengesahan tujuan dan program, pelaksanaan program, dan monitoring serta evaluasi pelaksanaan program (Ripley dalam Ramlan S.; 1992:197).

Berikut ini dikemukakan tahap pelaksanaan (implementasi) program. Lewis A. Gunn menyebutkan bahwa implementasi kebijaksanaan terdiri dari tiga tahap, yaitu:

a. Tahap Pertama

- a. melakukan penggabungan antara rencana suatu program dengan penetapan tujuan secara jelas.
- b. menentukan standar pelaksanaan.
- c. menentukan besar biaya yang akan digunakan dan waktu pelaksanaan.

b. Tahap Kedua

Pelaksanaan program dengan mendayagunakann struktur, staf, biaya, sumberdaya, prosedur, dan metode.

c. Tahap Ketiga

- a) membuat jadwal waktu.
- b) mengadakan pemantauan.
- c) mengadakan pengawasan untuk menjamin kelancaran pelaksanaan program, sehingga apabila terjadi penyimpangan akan dapat diambil tindakan.

Dengan rumusan yang agak berbeda Ramlan Surbakti mengemukakan tahap implementasi kebijaksanaan mencakup sejumlah kegiatan:

Pertama, menyediakan sumberdaya (anggaran, personal, dan sarana) bagi pelaksanaan kebijaksanaan. *Kedua*, melakukan interpretasi dan penjabaran kebijaksanaan dalam bentuk peraturan pelaksanaan dan petunjuk pelaksanaan. *Ketiga*, menyusun rencana sejumlah langkah kegiatan pelaksanaan menurut waktu, tempat, situasi, dan anggaran. *Keempat*, pengorganisasian secara rutin atas personil, anggaran, dan sarana materiil lainnya. *Kelima*, memberikan manfaat kepada dan atau pengadaaan beban dan pengaturan perilaku terhadap individu, dan masyarakat pada umumnya. Sebagai akibat implementasi kebijaksanaan yang terakhir ini sejumlah pihak yang tidak kebagian manfaat atau yang menanggung beban yang dianggapnya tidak adil, ataupun dikenakan pembatasan ruang gerak yang dianggap melanggar mungkin akan kecewa dan frustasi sehingga bisa menimbulkan konflik dengan pembuat keputusan (pemerintah). Tindakan untuk menciptakan

integrasi kiranya perlu dilakukan pemerintah (Surbakti; 1992:199).

Secara singkat implementasi kebijaksanaan melibatkan segi penetapan waktu, perencanaan dan pengawasan.

3. Interaksi para aktor dalam Implementasi Kebijaksanaan

Memang bukan merupakan suatu yang mengejutkan apabila pendekatan oleh peneliti kebijaksanaan sebagian besar tergantung dari aspek kebijaksanaan apa yang sedang dipelajari. Dengan kelemahan dan kelebihan masing-masing kami berpandangan pendekatan elite dan kelompok akan membantu menganalisis kebijaksanaan yang ada. Perilaku individu (dalam hal ini pimpinan) pada para partisipan implementasi kebijaksanaan transportasi ini mempunyai makna politik ketika mereka bertindak sebagai bagian atas nama kepentingan kelompok atau elite.

a. Pendekatan Kelompok

Model kelompok pada dasarnya berangkat dari suatu anggapan interaksi antar kelompok sebagai fokus utama politik. Individu hanya penting kalau mereka bertindak sebagai bagian, atau atas nama kepentingan kelompok yang biasanya bergabung secara formal maupun informal untuk mendesakkan kepentingan-kepentingan mereka. Sebab itu kebijaksanaan publik dipandang sebagai suatu ekuilibrium

(keseimbangan) temporer yang dicapai melalui persaingan antar kelompok. Ekuilibrium tersebut ditentukan oleh pengaruh relatif dari kelompok kepentingan yang saling bersaing. Perubahan-perubahan dalam kelompok-kelompok yang secara relatif bersaing diperkirakan akan mengakibatkan perubahan dalam kebijaksanaan publik.

Dalam menganalisis implementasi kebijaksanaan pendekatan ini bisa dipergunakan, karena persaingan antar kelompok merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi proses tersebut. Pendekatan ini dapat digunakan untuk menganalisis interaksi antarkelompok dalam proses implementasi, proses tawar menawar dan bujuk membujuk, serta proses kasak kusuk yang dilakukan oleh mereka untuk mempengaruhi implementasi kebijaksanaan demi keuntungan kelompok masing-masing.

Variabel yang dipakai dalam pendekatan ini antara lain latar belakang kelompok, tujuan-tujuan dan masalah kepemimpinan, ukuran dan komposisi keanggotaan, tingkat kohesivitas anggota kelompok, serta keadaan sosial ekonomi anggota kelompok tersebut. Disadari bahwa kelemahan dari pendekatan ini terletak pada kenyataan bahwa kelompok-kelompok kepentingan biasanya tidak begitu berkembang di negara-negara berkembang, selain jumlahnya relatif sedikit. Namun realitas implementasi kebijaksanaan peremajaan transportasi umum yang mengalami "perlawanan (*resistance*)"

tetap menarik untuk dikaji faktanya. Untuk melengkapi pendekatan kelompok di atas digunakan pendekatan kedua, yakni pendekatan elite.

b. Pendekatan Elite

Pendekatan ini dikembangkan dengan mengacu pada teori elite. Dengan mengacu pada para teoritis elite klasik, yakni Pareto dan Mosca, para penulis belakang seperti C. Wright Mills mengungkapkan adanya gejala konsentrasi kekuasaan politik di tangan sekelompok kecil warga masyarakat. Pareto dan Mosca menyatakan bahwa kehadiran elite politik itu adalah penting dan bahkan merupakan ciri yang melekat pada semua masyarakat (Keller; 1984:13).

Dasar pemikiran dari pendekatan ini disimpulkan oleh Dye sebagai berikut:

(1) masyarakat dibagi ke dalam golongan kecil yang memiliki kekuasaan dan golongan besar yang tidak memiliki. Golongan kecil itulah yang mengalokasikan nilai-nilai bagi masyarakat; sedangkan masyarakat tidaklah menetapkan kebijaksanaan negara. Golongan kecil yang memerintah bukan tipikal dari massa yang diperintah. (2) pergerakan posisi dari non elite ke posisi elite biasanya berlangsung secara lamban dan kecenderungannya untuk terus menerus memperta-

hankan stabilitas dan menghindari revolusi. Hanya non elite yang mau menerima dasar-dasar konsensus elite yang dapat diterima ke dalam lingkungan yang memerintah. (3) para elite membagi konsensus atas nama nilai-nilai dasar dan sistem sosial dan pemeliharaan sistem tersebut. (4) elite-elite yang merupakan subyek dari sedikit pengaruh langsung dari massa yang apatis (Dye dalam Amir Santoso; 1994:11 dan Solichin; 1990:60).

Ada dua implikasi dari pendekatan ini terhadap kebijaksanaan.

Pertama, kebijaksanaan publik tidak mencerminkan tuntutan "rakyat" tetapi kepentingan dan nilai-nilai para elite. Sebagai akibat kekonservatifan golongan elite, maka perubahan dalam kebijaksanaan publik akan lebih bersifat inkremental (sedikit demi sedikit) daripada revolusioner karena perubahan yang cepat dan drastis akan mengancam posisi elite.

Kedua, massa sebagian besar dianggap apatis dan kurang tanggap. Sebab itu masalah kebijaksanaan publik jarang merupakan keputusan rakyat, kebijaksanaan tidak akan muncul dari bawah. Partisipasi rakyat atau publik dalam implementasi kebijaksanaan negara diabaikan. Dalam hal ini analisis akan peran golongan elite selama proses implementasi berlangsung bisa difokuskan pada upaya-upaya mereka mencegah atau mengatasi timbulnya rintangan-rintangan pada

saat implementasi kebijaksanaan. Di negara-negara sedang berkembang, peran elite serasa sangat penting dalam menentukan sukses atau gagalnya suatu kebijaksanaan publik.

Kebijaksanaan negara dengan demikian mencerminkan pandangan, sikap, dan nilai-nilai yang dianut oleh golongan elite. Para pejabat pemerintah dan para administrator dalam kaitan ini hanyalah sekedar menjadi perpanjangan tangan dan pelaksana kebijaksanaan yang telah ditetapkan oleh golongan elite. Miliband menyebutnya sebagai "*instrumentalisme*". Negara bukanlah sebuah badan yang netral, melainkan sebuah instrumen untuk dominasi kelas (dalam Solichin; 1990:57).

Akan tetapi, kelompok elite kalau ditelaah dari segi sifat dan karakternya, sesungguhnya bukanlah kelompok yang homogen, tetapi heterogen. Kelompok elite politik dalam hal ini dapat digolongkan menjadi tiga tipe (Surbakti; 1992:76).

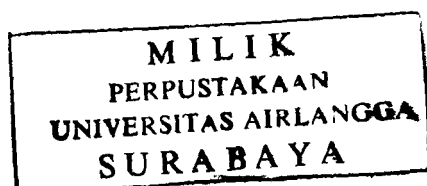
Pertama, elite politik yang dalam segala tindakan berorientasi pada kepentingan pribadi atau golongan. Elite tipe ini cenderung bersifat tertutup, dalam arti menolak golongan yang bukan elite memasuki lingkungan elite. Terdapat kolaborasi di antara elite untuk mempertahankan yang ada. Oleh karena itu, pelapisan politik tidak hanya berbentuk piramid dan hirarki, tetapi juga tidak tanggap atas aspirasi dan tuntutan masyarakat. Elite ini disebut konserva-

tif. Sikap dan perilakunya cenderung memelihara dan mempertahankan struktur masyarakat yang secara jelas menguntungkan.

Kedua, Elite politik liberal. Maksudnya, sikap dan perilaku yang membuka kesempatan seluas-luasnya bagi setiap warga masyarakat untuk meningkatkan status sosial. Elite ini cenderung bersifat terbuka terhadap golongan masyarakat yang bukan elite untuk menjadi bagian dari golongan lingkungan elite. Adanya kesempatan yang sama dan persaingan yang sehat untuk menjadi elite cenderung membuat pelapisan masyarakat ini bersifat pluralis. Elite politik ini cenderung berorientasi pada kesempatan masyarakat umum sehingga mereka juga akan bersikap tanggap atas tuntutan masyarakat.

Ketiga, elite pelawan (*counter elite*). Menurut tipe ketiga ini, para pemimpin yang berorientasi pada khalayak dengan cara menentang segala bentuk kemapanan (*established order*), maupun dengan cara menentang segala bentuk perubahan. Ciri-ciri kelompok ini biasanya ekstrim, tidak toleran, anti intelektualisme, beridentitas superioritas rasial tertentu, dan menggunakan kekerasan dalam memperjuangkan aspirasinya.

Memahami pendekatan merupakan "cara untuk membuat realitas yang kompleks menjadi mudah dipahami" (Nakamura & Smallwood; 1980:15). Tetapi bila hanya menggunakan suatu



pendekatan tunggal ada kemungkinan tidak memadai. Pendekatan elite adalah pendekatan yang paling baik untuk menelaah kebijaksanaan publik di negara-negara sedang berkembang, karena disitu hanya sedikit kelompok kepentingan yang bersaing mempengaruhi kebijaksanaan publik (Santoso; 1995:12). Di sisi lain negara-negara biasanya bukan tergolong negara demokratis. Kekuasaan politik terkonsentrasi di tangan sekelompok kecil elite dan tidak cukup tantangan bagi mereka. Pada tingkat daerah implementasi kebijaksanaan dipengaruhi elite lokal.

Untuk itu karena pendekatan elite saja tidak cukup memadai dalam mendekati masalah transportasi ini, kami mencoba mengkombinasikannya dengan pendekatan kelompok untuk memberikan jawaban lebih baik terhadap permasalahan Peremajaan Transportasi.

4. Berbagai faktor yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan.

Kesenjangan implementasi menurut Andrew Dunsire (dalam Solichin; 1991:47) merupakan suatu istilah untuk menjelaskan dimana dalam suatu proses kebijaksanaan akan terbuka kemungkinan terjadinya perbedaan antara apa yang diharapkan dengan apa yang senyatanya terjadi (dicapai). Kapasitas kemampuan suatu organisasi atau aktor untuk melaksanakan keputusan kebijaksanaan menentukan ada tidaknya jaminan bahwa sasaran yang ditetapkan dalam dokumen formal

dapat dicapai.

Secara jujur dapat dikatakan bahwa kebijaksanaan publik apapun bentuknya sesungguhnya mengandung resiko untuk mengalami kegagalan. Hogwood dan Gunn (ibid:48) memandang kegagalan kebijaksanaan terbagi dalam dua kategori, yaitu *non implementation* (tidak terimplementasikan) dan *unsuccessful implementation* (implementasi yang tidak berhasil). Tidak terimplementasi berarti bahwa suatu kebijaksanaan tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana. Ada kemungkinan karena pihak-pihak yang terlibat dalam pelaksanaan tidak mau bekerja sama atau mereka sepenuhnya tidak menguasai permasalahan, atau karena permasalahan tersebut di luar jangkauan kekuasaannya, sehingga tidak mampu diatasi dan berakibat efektifitasnya sukar terpenuhi. Sedangkan implementasi yang tidak berhasil biasanya terjadi manakala suatu kebijaksanaan tertentu yang dilaksanakan mengingat kondisi eksternal ternyata tidak menguntungkan (misalnya terjadi pergantian kekuasaan atau adanya perlawanan). Biasanya kebijaksanaan yang memiliki resiko untuk gagal itu disebabkan faktor-faktor berikut: pelaksanaannya jelek (*bad execution*), kebijaksanaannya sendiri memang jelek (*bad policy*), atau kebijaksanaannya memang bernasib jelek (*bad luck*).

Secara umum terdapat empat faktor yang mempengaruhi proses kebijaksanaan yaitu lingkungan, persepsi pembuat

kebijaksanaan mengenai lingkungan, aktivitas pemerintah perihal kebijaksanaan dan aktivitas masyarakat perihal kebijaksanaan (Randall B. Ripley dalam Ramlan S.; 1992:194). Dari sisi respon anggota masyarakat faktor-faktor yang menyebabkan anggota masyarakat (yang terkena kebijaksanaan) melaksanakan kebijaksanaan adalah: respek anggota masyarakat terhadap otoritas dan keputusan-keputusan badan pemerintah; Adanya kesadaran untuk menerima kebijaksanaan; Keyakinan bahwa kebijaksanaan itu dibuat secara sah, konstitusional dan dibuat oleh pejabat pemerintah yang berwenang untuk itu serta melalui prosedur yang benar; Adanya kepentingan (keuntungan) pribadi maupun kelompok; Adanya sanksi-sanksi tertentu bila tidak melaksanakan kebijaksanaan; Masalah waktu; Kebijakan yang bertentangan dengan sistem nilai kelompok atau masyarakat; adanya ketidakpatuhan selektif terhadap hukum; keanggotaan seseorang dalam suatu perkumpulan atau kelompok; Adanya ketidakpastian hukum (Islamy; 1991:108-112).

Sementara itu dengan memanfaatkan diagram yang dikembangkan oleh Grindle hasil akhir dampak yang diharapkan terhadap masyarakat, perseorangan maupun kelompok-kelompok dan tingkat perubahan dan penerimaannya dalam kegiatan-kegiatan implementasi dipengaruhi oleh dua faktor yakni konten (isi) kebijaksanaan dan konteks implementasi.

Dalam konten kebijaksanaan yang menjadi acuan analisis adalah:

- a. Siapa saja pihak yang kepentingannya dipengaruhi.
- b. Jenis manfaat yang diperoleh.
- c. Jangkauan perubahan yang diharapkan.
- d. Letak pengambilan keputusan (terisolasi atau tidak dari aktifitas masyarakat).
- e. Pelaksana-pelaksana program.
- f. Sumber-sumber yang dapat disediakan.

Sedangkan dalam konteks implementasi yang menjadi acuan analisa adalah:

- a. Kekuasaan, kepentingan dan strategi-strategi dari para aktor yang terlibat.
- b. Ciri-ciri kelembagaan dan rejim (bagaimana legitimasi berupa reputasi dan citra diciptakan).
- c. Konsistensi dan daya tanggap.

Dalam kaitan di atas, Grindle juga menggaris bawahi bahwa proses implementasi hanya dapat dimulai apabila tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang semula bersifat umum telah diperinci dan program aksi telah dirancang dan sejumlah dana telah dialokasikan untuk mewujudkan tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran tersebut.

D. Ruang Lingkup Penelitian

Fokus pokok permasalahan penelitian ini adalah "Bagaimana implementasi Kebijakan Publik tentang Perema-

jaan Transportasi Umum dilaksanakan di Kotamadya Malang khususnya ditinjau dari interaksi antar kelompok yang terlibat dalam proses implementasi dan respon *target groups* terhadap implementasi kebijaksanaan tersebut".

Penelitian mencakup sebanyak mungkin ranah dari sembilan pola hubungan semantis yang universal. Telaah lebih lanjut secara terfokus dibatasi pada beberapa ranah yang dipandang memiliki posisi menentukan guna menjelaskan karakteristik interaksi antar kelompok dan respon target groups dari pelaksanaan kebijaksanaan yang ada.

E. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian tesis ini diharapkan bermanfaat bagi perumus atau pelaksana kebijaksanaan dalam mengkaji ulang kebijaksanaan yang dibuat untuk digunakan sebagai bahan perbandingan. Terutama sebagai masukan informasi untuk menambah temuan beserta hipotesis-hipotesis yang dihasilkan bagi kalangan akademik utamanya adalah mengembangkan kebijaksanaan sebagai cabang ilmu pengetahuan, juga berguna untuk penelitian lebih lanjut, khususnya untuk menguji hipotesis-hipotesis yang dihasilkan melalui penelitian ini.

F. Metode Penelitian

1. Umum

Analisis implementasi kebijaksanaan yang akan dilaksa-

nakan ini bersifat deskriptif, yang menggambarkan keadaan dan letak permasalahan dengan menggunakan pendekatan penelitian kualitatif; penelitian berlangsung dalam latar yang wajar (alamiah), peneliti merupakan instrumen utama, dan analisisnya dilakukan secara induktif-kualitatif.

Pertimbangan digunakannya pendekatan kualitatif terhadap implementasi kebijaksanaan ini adalah:

Pertama, adanya keragaman dan intensitas pengalaman yang berbeda dari mereka (kelompok-kelompok) yang terlibat dalam memandang realitas (mempersepsikan) permasalahan sehingga makna subyektif perspektif baru dapat dimengerti bila ditempatkan dalam kerangka makna yang dipersepsikan pelaku kebijaksanaan (dari banyak kelompok aktor yang terlibat). Dengan pendekatan kualitatif diharapkan makna yang mendasari tingkah laku partisipan (kesamaan maupun perbedaannya) bisa lebih diungkapkan.

Kedua, mengingat banyak pihak (kelompok) yang terlibat dan mendapatkan akses (akibat) dari implementasi kebijaksanaan peremajaan transportasi ini, maka terjadi interaksi yang kompleks di antara partisipan, hingga lebih tepat digunakan pendekatan kualitatif untuk mendeskripsikannya.

2. Tahap-tahap Penelitian

Proses penelitian ini pada dasarnya berbentuk siklus, akan tetapi dapat dibedakan dalam tiga tahap utama sesuai dengan sifat atau karakteristik kegiatannya, tahapan tersebut sebagai berikut: pertama, tahap orientasi (eksplorasi) yang bersifat menyeluruh, bersifat umum atau gambaran "permukaan" tentang permasalahan, yang oleh Sprandley disebut *tour observation* dan atau *grand tour questions* (Faisal; 1990:60). Proses ini berlangsung beberapa kali, bergantung pada lingkup dan kedalaman yang diperlukan dari pertanyaan-pertanyaan penelitian itu sendiri. Proses dan waktunya bersifat terbuka akan informasi-informasi baru yang berkembang, sehingga memungkinkan dilakukannya perancangan ulang mengingat kompleksitas permasalahan implementasi kebijaksanaan. Pada tahap pertama ini dapat diperoleh gambaran menyeluruh menyangkut implementasi kebijaksanaan yang sedang diteliti. Ranah-ranah dari berbagai observasi dan wawancara tersebut meliputi:

1. Ranah yang berkaitan dengan *jenis*, yaitu:
Jenis implementasi kebijaksanaan transportasi.
2. Ranah yang berkaitan dengan *ruang (spatial)*:
Siapa yang terlibat dalam implementasi kebijakan (lingkup mereka yang terlibat).
3. Ranah yang berkaitan dengan *sebab-akibat*, yaitu:
Latar belakang diterapkannya kebijakan dan akibat

yang ditimbulkannya.

Dampak dan respon target group terhadap implementasi kebijaksanaan.

4. Ranah yang berkaitan dengan *rasional* atau *alasan* melakukan atau tidak melakukan sesuatu, yaitu:

Alasan dipilihnya kebijaksanaan peremajaan transportasi bukan kebijaksanaan lain.

5. Ranah yang berkaitan dengan *cara melakukan* atau *mencapai* sesuatu, yaitu cara yang berkaitan dengan implementasi kebijaksanaan dilaksanakan.

6. Ranah yang berkaitan dengan *fungsi*:

Peran yang dimainkan oleh masing-masing partisipan yang terlibat.

7. Ranah yang berkaitan dengan *urutan (tahap)*:

Tahap implementasi kebijaksanaan peremajaan transportasi dilaksanakan.

8. Ranah yang berkaitan dengan *atribut* atau *karakteristik*, yakni:

Karakteristik implementasi kebijaksanaan transportasi.

Kedua, tahap melakukan eksplorasi secara terfokus, sesuai dengan ranah yang dipilih sebagai fokus (dari hasil analisis tahap pertama); pilihan ranah tersebut menggunakan pertimbangan *organizing domain* dan *theoretical interest*. Ketiga, tahap mengecek hasil temuan

penelitian, terutama dengan melakukan oleh apa yang disebut Lincolnd dan Guba sebagai prosedur "*member check*" (dalam Moleong; 1993:164).

3. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data terutama menggunakan wawancara tak berstruktur dan observasi tak berstruktur, tanpa terikat pada persiapan pertanyaan dan observasi yang dipersiapkan sebelumnya, sehingga spontanitas diperlukan; jika mungkin digunakan partisipasi parsipatif terhadap *target groups*.

Digunakannya wawancara tak berstruktur dengan pertimbangan bahwa partisipan merupakan orang "penting". Selain itu dengan wawancara tak berstruktur permasalahan bisa diungkapkan lebih mendalam menyangkut suatu peristiwa, situasi atau keadaan tertentu yang berubah sesuai dengan karakteristik implementasi kebijaksanaan peremajaan transportasi yang selama ini terjadi (diwarnai dengan terjadinya konflik). Mengingat sifat observasi yang tidak dapat dispesifikasikan, maka fokus observasi berkembang sewaktu kegiatan penelitian berlangsung, untuk itu digunakan observasi tak berstruktur.

Pada tahap eksplorasi menyeluruh, penggunaan teknik pengumpulan data bersifat ekspansionistik terhadap semua partisipan guna menemukan sebanyak mungkin ranah yang ada. Sedangkan pada tahap eksplorasi terfokus,

penggunaan secara terfokus sesuai dengan pilihan ranah yang dijadikan fokus penelitian. Teknik dokumenter juga digunakan, terutama bagi kebutuhan tahap eksplorasi menyeluruh.

Dokumen sebagai jenis catatan sekunder yang dikumpulkan dalam penelitian ini meliputi Surat Keputusan atau Peraturan-peraturan Daerah yang berkaitan, kliping koran, kondisi dan jumlah kendaraan angkutan, dan lain-lain.

4. Instrumen Penelitian

Peneliti merupakan instrumen utama dalam penelitian ini, sesuai dengan karakteristik penelitian kualitatif itu sendiri.

Dalam penelitian ini, peneliti sendiri yang terjun langsung ke wilayah penelitian selaku "tangan pertama", tidak digunakan tenaga pengumpul data di luar peneliti. Walaupun demikian, sebelum terjun ke lapangan khususnya dalam rangka menguasai peran selaku instrumen penelitian, peneliti akan melakukan *peer training*, terutama tentang teknik pengumpulan dan analisis data pada tahap eksplorasi menyeluruh dan pada tahap eksplorasi terfokus. Instrumen lain yang digunakan adalah dokumentasi yang merekam data sekunder yang tersedia menyangkut implementasi program dari data pelaksana yang terkait dengan implementasi.

5. Sampel Penelitian

Sampel penelitian ini ditetapkan beberapa orang pimpinan secara insidental dari aktor yang terlibat dalam implementasi kebijaksanaan peremajaan transportasi umum di Kotamadya Malang, dimana sampel informannya adalah:

- Unsur Pimpinan Badan Pembina Transportasi daerah Kota madya Malang/Team Pelaksana peremajaan transportasi
- Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang membicarakan/berkaitan masalah transportasi dalam hal ini pihak F dan ketua DPRD
- Pengusaha Pemberi Kredit Kendaraan Bermotor
- Ketua Organda
- Koordinator Paguyuban Lin (Jalur) kendaraan Mikro - let (AMG,AT, GML, AL), bemo (Borobudur-Dinoyo, Dinoyo-Mergan, Dinoyo-Landungsari/Unmuh, dll)
- Pimpinan/Ketua Primer Koperasi Angkutan Darat
- Pimpinan/Ketua Serikat Pekerja Seluruh Indonesia
- Masyarakat pengguna jasa transportasi

Pertimbangan ditetapkannya sampel informan di atas berdasarkan pertimbangan apakah mereka telah cukup lama dan intensip menyatu dengan kegiatan implementasi kebijaksanaan peremajaan transportasi kota Malang, baik sebagai pelaksana maupun yang terlibat langsung.

Sampel ataupun informan tersebut berkembang mengikuti prinsip "bola salju", terutama pada informan koordinator jalur kendaraan dan pilihan sampel berakhir sete-

lah terdapat indikasi tidak adanya variasi munculnya informasi baru. Situasi yang akan diobservasi adalah proses interaksi kepemimpinan antar aktor yang terlibat persepsi mereka terhadap kebijaksanaan, yang diobservasi secara berulang-ulang.

6. Analisis Data

Terdapat empat teknik analisis data yang akan digunakan dalam penelitian ini yaitu:

- 1) Analisis ranah/domain
- 2) Analisis taksonomis
- 3) Analisis komponensial
- 4) Analisis thema

Ketiga analisis yang pertama dikumpulkan dan dilakukan secara simultan pada saat pengumpulan data di lapangan. Sebagai catatan analisis ranah diterapkan pada tahap eksplorasi menyeluruh, sedangkan analisis taksonomis dan komponensial pada tahap eksplorasi terfokus. Analisis data yang disebutkan terakhir (analisis thema) dilakukan setelah kegiatan pengumpulan dan analisis data di lapangan dilakukan.

Keempat analisis data di atas pada dasarnya merupakan suatu rangkaian analisis yang bertahap. Karena apabila dalam analisis ranah berusaha untuk memperoleh gambaran atau pengertian yang bersifat umum dan relatif menyeluruh tentang apa yang tercakup di suatu fokus (pokok)

permasalahan yang diteliti, hasilnya masih berupa pengertian (pengetahuan) tingkat "permukaan" tentang berbagai ranah atau kategori konseptual. Pada analisis taksonomis fokus penelitian ditetapkan terbatas pada ranah tertentu yang sangat berguna dalam mendeskripsikan fenomena yang menjadi pokok masalah penelitian. Apabila analisis taksonomis menghimpun elemen-elemen yang berkesamaan di suatu ranah, maka analisis komponensial menghimpun kontras antar elemen dalam ranah yang diperoleh melalui observasi atau wawancara terfokus (terseleksi) (Faisal; 1990:88-105).

7. Teknik Pencerminan kesahihan hasil temuan penelitian.

Terdapat pula teknik yang dipergunakan dalam kegiatan pengumpulan data dan analisis data; serta ada pula yang dipergunakan setelah berakhirnya kegiatan pengumpulan dan analisis data.

Dalam tahap kegiatan pengumpulan dan analisis data, teknik-teknik yang telah dipergunakan adalah:

- memperdulikan penciptaan *rapport* dengan menciptakan hubungan yang harmonis antara peneliti dan informan baik ke/di rumah informan maupun di lapangan tempat informan bekerja sebelum maupun selama melakukan kegiatan pengumpulan dan analisis data yang sesungguhnya;

- melakukan *peer debriefing*, dalam hal ini dengan pihak-pihak yang memahani atau mendalami kebijaksanaan publik;
- melakukan pengecekan ulang dalam rangka mengambil kesimpulan final menyangkut "isian data penelitian", analisis taksonomis, maupun analisis komponensial; dan
- melakukan triangulasi sumber data, metode pengumpulan data.

Dalam tahap setelah pengumpulan dan analisis data, teknik yang dipergunakan adalah:

- melakukan pengecekan ulang berkenaan dengan hasil temuan akhir penelitian
- berkonsultasi secara berkesinambungan dengan dosen pembimbing menyangkut metodologi penelitian kualitatif maupun teknis penulisan laporan yang baik menyangkut bahasa maupun strukturnya sehingga bisa dipertanggungjawabkan secara ilmiah sesuai dengan kaidah tesis yang benar.

Temuan yang diperoleh dari data yang dihasilkan penelitian kualitatif ini disimpulkan dan dianalisis hingga bisa ditransfer keberlakuannya oleh siapapun pada latar lain yang setipologi dengan latar yang telah diteliti dalam arti *transferability generalicity*.