

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. LATAR BELAKANG**

Potensi wisata yang terdapat pada daerah-daerah di Nusantara berperan penting dalam pembangunan dan pertumbuhan ekonomi bangsa serta mempengaruhi perekonomian nasional. Pemanfaatan pembangunan disektor pariwisata merupakan salah satu sektor unggulan bagi negara karena mencakup banyak aspek, mulai dari segi budaya, ekonomi, lingkungan, sosial dan juga berguna sebagai penggerak perekonomian bangsa. Kondisi alam yang indah, flora dan fauna sebagai anugerah Tuhan Yang Maha Esa, peninggalan purbakala, tempat bersejarah, budaya dan seni masyarakat Indonesia dapat menjadi sumber daya dan modal pengembangan destinasi wisata. Destinasi wisata sendiri terdiri dari dua jenis yaitu destinasi wisata alam dan destinasi wisata buatan. Pada destinasi wisata alam ini memanfaatkan kekayaan alam yang sudah ada sejak dulu seperti gunung, pantai, hutan, dan danau. Sedangkan destinasi wisata buatan adalah sebagai tempat wisata yang sengaja dibuat atau diciptakan oleh manusia yang dirancang dan dikembangkan dengan tujuan untuk menarik wisatawan dan menyediakan pengalaman wisata yang unik.

Dalam mengembangkan destinasi wisata alam maupun buatan pemerintah daerah membutuhkan perencanaan serta strategi yang tepat untuk mempersiapkan kawasan destinasi wisata agar menimbulkan daya tarik wisata dan mampu mendatangkan wisatawan yang banyak. Dengan adanya strategi, pemerintah dapat menentukan dan menghitung berbagai opsi yang muncul berdasarkan pengamatan dan hasil dari situasi dan kondisi di lapangan. Strategi yang tepat dapat membantu mencapai sasaran atau tujuan yang telah direncanakan secara maksimal. Pada masa ini, pemerintah daerah berlomba-lomba mengembangkan potensi wisata yang ada didaerahnya untuk mendapatkan daya tarik wisatawan. Seperti yang dilakukan pemerintah daerah Ponorogo yaitu Bupati Sugiri Sancoko selaku Bupati Ponorogo yang sedang menjabat sekarang ini, salah satu fokus beliau yaitu dalam menggiatkan pengembangan destinasi wisata.

Tidak hanya destinasi wisata alam saja yang dikembangkan, destinasi wisata buatan pun juga menjadi fokus beliau agar dapat memajukan daerah Ponorogo dan bersaing dengan kota-kota lainnya. Pada awal masa jabatannya Bupati Sugiri mencanangkan program pembangunan jalan HOS Cokroaminoto sebagai destinasi wisata baru dipusat kota dan menjadi sumbu perekonomian baru yang diharapkan meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan menyejahterakan masyarakat. Dipilihnya jalan HOS Cokroaminoto selain merupakan pusat perdagangan ditengah kota Ponorogo, nama Hos Cokroaminoto diambil dari pahlawan dan tokoh nasional yang lahir di Ponorogo yaitu Raden Hadji Oemar Said Tjokroaminoto agar semua masyarakat Ponorogo maupun luar Ponorogo dapat mengapresiasi dan menghargai pahlawan yang jadi nama jalan tersebut. Sugiri mengatakan *“Saya berharap agar seluruh warga Ponorogo dapat menghormati pahlawan yang diabadikan dalam nama jalan tersebut. Marilah kita merasa bangga sebagai anggota masyarakat Ponorogo yang berasal dari kota dengan tokoh yang luar biasa, sehingga kita juga dapat menjadi generasi yang luar biasa dan sukses”* diambil dari laman (Kominfoponorogo, 2021b) .

Dalam pembangunan jalan HOS Cokroaminoto yang dimulai pada tahun 2021 terinspirasi dari keberhasilan tata kelola Malioboro yang sekarang ini menjadi salah satu ikon dan pusat dari sumber peningkatan perekonomian Yogyakarta. Selain itu, kota tentangga yaitu Madiun sudah lebih dahulu membangun kawasan pedestrian dan wisata seperti Malioboro. Hal ini menjadikan pemerintah Ponorogo ingin juga merubah wajah Ponorogo agar mempunyai kawasan ikonik yang bisa membantu kemajuan kota. Walaupun pembangunan terinspirasi dari Malioboro dan Madiun, pemerintah ponorogo menegaskan pada pembangunan jalan HOS Cokroaminoto ini berbeda karena menonjolkan karakteristik budaya ponorogo.

Pembangunan dimulai dengan perluasan trotoar di sepanjang jalan dari perempatan Pasar Legi ke arah selatan hingga mencapai pertigaan Ngepos di Ponorogo. Dalam proses pembangunan ini, beberapa pohon diganti, lampu jalan dipasang, bangku-bangku dipasang, pembuatan spot foto menarik, dan area parkir disediakan bagi pengguna jalan. Dalam pembangunan jalan HOS

Cokroaminoto, pemerintah juga menampilkan kesenian khas Ponorogo sebagai bagian dari identitas merek (*brand identity*). Salah satunya adalah melalui pemasangan lampu hias yang dirancang menyerupai bulu merak dan pecut Samandiman, “*Tujuannya untuk memperkuat identitas khas Ponorogo dan bukan sekadar meniru seperti Malioboro. Dalam hal ini, Ponorogo memiliki nilai lebih karena memiliki tradisi Reyog yang sudah menjadi legenda*” penjelasan dari Sugiri (Bayu, 2021) .

Untuk menyukseskan kebijakan pembangunan jalan HOS Cokroaminoto tersebut, pemerintah Ponorogo menggunakan konsep gotong royong atau pembangunan partisipatif yang melibatkan masyarakat dan pihak swasta seperti Bank Jatim, BRI, BNI, NU, Muhammadiyah, koperasi dan para pemilik pertokoan di jalan tersebut (Jatim Newsroom, 2021). Mereka diikut sertakan dalam proses pengambilan keputusan dengan mempertimbangkan tujuan, peran, dan tanggungjawab masing-masing pihak dalam pembangunan. Namun tidak menutup kemungkinan dalam implementasi pembangunan yang telah direncanakan tidak berjalan sesuai yang telah ditetapkan. Oleh sebab itu diadakannya penelitian ini guna mendalami lebih jauh terkait proses birokrasi pemerintah Kabupaten Ponorogo dalam implementasi kebijakan pembangunan jalan Hos Cokroaminoto Ponorogo tersebut dengan sudut pandang dari teori George C. Edward III (1980) yang menjelaskan ada empat faktor yang harus diperhatikan pada implementasi kebijakan, yaitu; komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi.

Untuk memperkuat penelitian, peneliti memaparkan beberapa penelitian terdahulu yang memiliki keterkaitan dengan penelitian ini. Adapun penelitian terdahulu yang dimaksudkan adalah; Penelitian pertama yaitu penelitian yang dilakukan oleh Nur safira (2021) dalam bentuk skripsi yang berjudul “*Strategi Destination Branding Wisata Pedestrian Face-Off Jl. HOS Cokroaminoto Oleh Pemerintah Kabupaten Ponorogo.*” Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif dengan menggunakan teori *destination branding strategy* dari Morgan & Pritchard (2004). Berdasarkan hasil penelitian ini upaya *destination branding* yang dilakukan pemerintah daerah Kabupaten Ponorogo masih harus ditingkatkan, dan kontribusi dari

masyarakat setempat juga diperlukan agar wisata pedestrian *face-off* Hos Cokroaminoto dapat dikenal oleh wisatawan lokal hingga mancanegara.

Penelitian yang kedua yaitu penelitian Dewi & Harianto (2022) dalam bentuk jurnal yang berjudul “Dampak Sosial Ekonomi Alih Fungsi Lahan Perkotaan (Studi Kasus Pembangunan Jalan HOS Cokroaminoto Menjadi Kawasan Wisata.” Metode yang digunakan pada penelitian ini adalah metode kualitatif deskriptif dengan menggunakan teori alih fungsi lahan. Berdasarkan hasil penelitian ini didapatkan bahwa alih fungsi lahan memberikan beberapa dampak dalam segi ekonomi dan sosial budaya.

Ketiga yaitu penelitian yang dilakukan oleh P.Nilam (2022) dalam bentuk skripsi dengan judul “Collaborative governance dalam Program Face Off Jalan Hos Cokroaminoto Ponorogo”. Pada penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan teori *good governance* dan *collaborative governance*. Berdasarkan hasil penelitian ini Model collaborative governance yang diterapkan dalam face off jalan Hos Cokroaminoto yaitu melibatkan semua pihak terkait, termasuk organisasi, toko, bank, dan masyarakat untuk menciptakan pedestrian area di Kawasan Hos Cokroaminoto dengan gotong royong dari semua pihak yang terlibat.

Penelitian keempat yaitu penelitian dari Dr. Jusuf Harsono, M.Si dan Wafa (2023) dalam bentuk jurnal yang berjudul “Dampak Implementasi Kebijakan Face-Off Jalan Hos Cokroaminoto terhadap Interaksi Ruang Terbuka Publik”. Metode yang digunakan pada penelitian ini adalah Pendekatan Kualitatif dengan Metode Deskriptif dengan menggunakan teori ruang terbuka publik. Hasil dalam penelitian ini yaitu pada pemanfaatan ruang terbuka publik dibagi menjadi tiga bagian yaitu oleh masyarakat, komunitas dan pemerintah.

Dapat dipahami bahwa dari beberapa penelitian diatas berfokus pada, pertama yaitu strategi *Destination Branding* wisata pedestrian *face-off* jalan HOS Cokroaminoto oleh pemerintah Kabupaten Ponorogo. Kedua berfokus pada dampak yang ditimbulkan dalam alih fungsi lahan pembangunan kawasan wisata malam jalan HOS Cokroaminoto Ponorogo. Ketiga berfokus pada model pembangunan *collaborative governance* Face-off Jalan Hos

Cokroaminoto. Keempat berfokus pada dampak dari pembangunan Face-off jalan Hos Cokroaminoto pada interaksi ruang terbuka publik.

Pada topik permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini akan mendalami lebih jauh atau menggambarkan secara teoritik Proses Birokrasi Pemerintah Kabupaten Ponorogo dalam Implementasi Kebijakan Pembangunan Jalan Hos Cokroaminoto Ponorogo dengan sudut pandang dari teori George C.Edward III (1980) yang mengacu pada empat faktor yaitu; komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini berbeda dengan penelitian-penelitian sebelumnya, yang membedakan dari penelitian sebelumnya adanya novelty atau kebaruan pada studi kasus yang diteliti peneliti tentang proses birokrasi pemerintah Kabupaten Ponorogo dalam implementasi kebijakan pembangunan jalan Hos Cokroaminoto Ponorogo yang dimulai pada tahun 2021. Oleh sebab itu, penelitian ini ingin mendalami lebih jauh tentang proses birokrasi pada implementasi kebijakan pembangunan jalan HOS Cokroaminoto oleh pemerintah Kabupaten Ponorogo.

#### **B. RUMUSAN MASALAH**

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana proses birokrasi pemerintah Kabupaten Ponorogo dalam implementasi kebijakan pembangunan jalan Hos Cokroaminoto Ponorogo?

#### **C. TUJUAN PENELITIAN**

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui proses birokrasi pemerintah Kabupaten Ponorogo dalam implementasi kebijakan pembangunan jalan Hos Cokroaminoto Ponorogo.

#### **D. MANFAAT PENELITIAN**

Diharapkan pada penelitian ini bermanfaat bagi semua pihak yang membaca, adapun manfaatnya sebagai berikut :



## 1. Kegunaan Akademis

Hasil dari penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi dalam perkembangan ilmu pengetahuan dan sarana dalam ilmu tentang proses birokrasi pemerintah Kabupaten Ponorogo dalam implementasi kebijakan pembangunan jalan Hos Cokroaminoto Ponorogo.

## 2. Kegunaan Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi Pemerintah Kabupaten Ponorogo untuk dijadikan bahan pertimbangan kedepannya dalam peimplementasian kebijakan pembangunan khususnya pada jalan HOS Cokroaminoto Kabupaten Ponorogo.

## E. PENEGASAN ISTILAH

Beberapa istilah yang terkait dengan topik penelitian ini, meliputi :

### a. Proses Birokrasi

Birokrasi sering disebut sebagai badan / sector pemerintah, atau *public sector*. Birokrasi terjadi karena adanya organisasi negara, kemudian negara berkewajiban melayani kepentingan masyarakat sebaik-baiknya. Namun, dalam proses pelayanan itulah sering disalahgunakan oleh para pejabat, yaitu dengan tidak melayani sebagaimana mestinya, tidak sesuai dengan ketentuan yang ada dan melanggar undang-undang atau peraturan yang berlaku. Dengan demikian, birokrasi dapat diartikan sebagai pemerintahan dengan dilakukannya peraturan dan pengambilan keputusan secara terpisah-pisah untuk menghindari terjadinya subjektivitas keputusan dan pengawasan pada satu tangan. Demikian pula dalam hal pengangkatan pejabat tidak didasarkan kehendak penguasa, namun didasarkan dari persyaratan-persyaratan yang objektif, seperti pendidikan, keahlian, pengalaman, dan senioritas (Prof. Dr. Ngadisah, 2016).

### b. Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan suatu proses pelaksanaan dan penerapan suatu kebijakan yang sah sesuai dengan peraturan perundang-undangan agar menghasilkan *outcome* yang diinginkan (Elointa, 2020). Implementasi kebijakan pada dasarnya yaitu cara agar sebuah kebijakan harus ada tahap pra implementasi atau strategi implementasi. Jika sebuah kebijakan

telah dibuat, maka proses selanjutnya yaitu mengorganisasikan, menjalankan kepemimpinan untuk memimpin atau memberi pengarahan dalam pelaksanaan dan terakhir melakukan pengendalian pelaksanaan tersebut (R. D. Nugroho, 2003).

### **c. Kebijakan Publik**

Dalam kepastakaan internasional kebijakan disebut *policy* yang mengacu pada serangkaian keputusan yang diambil oleh individu atau kelompok politik dengan tujuan menetapkan tujuan dan strategi untuk mencapai tujuan atau sasaran tertentu (Riant, 2003). Menurut pandangan Wahab (2001) Kebijakan publik merupakan suatu langkah atau tindakan yang bertujuan untuk mencapai tujuan yang diusulkan oleh individu, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu. Proses ini melibatkan menghadapi tantangan dan upaya untuk mencari peluang guna mencapai hasil atau sasaran yang diharapkan. Dari pernyataan tersebut dapat diidentifikasi bahwa sebuah kebijakan publik diperlukan agar dapat mengatasi berbagai permasalahan publik, dan juga merealisasikan suatu pencapaian tertentu (Tiljen, 2019) .

Secara umum, kebijakan berhubungan dengan keputusan yang dibuat oleh pemerintah, karena pemerintah memiliki wewenang dan otoritas untuk mengarahkan masyarakat serta bertanggung jawab dalam memenuhi kepentingan publik (Krisnina, 2017). Kebijakan publik yang telah ditetapkan oleh pemerintah merupakan serangkaian keputusan yang dibuat guna mencapai suatu tujuan kebijakan tertentu dengan tetap mempertahankan stabilitas dan menghindari konflik atau penolakan terhadap kebijakan tersebut, serta dapat diterima oleh semua pihak yang terlibat.

### **d. Jalan HOS Cokroaminoto Kabupaten Ponorogo**

Pembangunan Jalan HOS Cokroaminoto ini merupakan program kerja 99 Hari Bupati Ponorogo yaitu Bapak Sugiri Sancoko yang bertujuan untuk melakukan *face off* atau perubahan tatanan dan wajah pada jalan HOS Cokroaminoto Kabupaten Ponorogo. Pembangunan jalan HOS Cokroaminoto yang dirombak menyerupai kawasan Malioboro Yogyakarta dan Jalan Pahlawan di Kota Madiun ini diharapkan akan menjadi lokasi ikonik dengan memperlihatkan karakteristik budaya Ponorogo. Pembangunan Jalan HOS

Cokroaminoto dimulai dari perempatan Pasar Legi ke arah selatan hingga mencapai pertigaan Ngepos di Ponorogo. Dalam proses pembangunan ini, beberapa pohon diganti, lampu jalan dipasang, bangku-bangku dipasang, pembuatan spot foto menarik, dan area parkir disediakan bagi pengguna jalan serta diadakannya penataan arus lalu lintas satu arah dari utara ke selatan. Pada Jalan HOS Cokroaminoto yang berlokasi dipusat kota ini ditujukan untuk menumbuhkan sektor perekonomian dibidang wisata dan perdagangan.

## **F. LANDASAN TEORI**

### **a. Implementasi Kebijakan**

Implementasi kebijakan merupakan suatu kegiatan yang dimulai setelah dikeluarkannya suatu kebijakan politik yang sah dan melibatkan pengelolaan dalam proses implementasi kebijakan untuk menciptakan luaran atau hasil bagi masyarakat (AKIB, 2008). Pada implementasi kebijakan terdapat beberapa faktor yang perlu diperhatikan karena keberhasilan atau kegagalan suatu kebijakan sangat bergantung pada implementasinya. Jika pelaksanaan kebijakan tidak dilakukan dengan baik dan tepat, maka kebijakan tersebut akan kehilangan makna dan tidak memiliki dampak yang signifikan. Dengan kata lain, kebijakan diimplementasikan secara optimal dan mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam kebijakan tersebut.

Menurut George C. Edward III. (1980) dalam Agustino (2008) kriteria penting dalam implementasi kebijakan dilihat dari empat faktor yang menjadi sumber masalah sekaligus prasyarat keberhasilan proses implementasi kebijakan adalah :

#### **1. Komunikasi**

Keberhasilan dalam mencapai tujuan implementasi kebijakan publik sangat dipengaruhi oleh faktor komunikasi. Agar implementasi kebijakan dapat berhasil, para pelaksana kebijakan harus memiliki pemahaman yang jelas mengenai tindakan yang terkait dengan pelaksanaan kebijakan tersebut. Selain itu, kelompok sasaran kebijakan juga perlu menerima informasi yang memadai tentang tujuan dan sasaran kebijakan. Komunikasi yang efektif antara pelaksana kebijakan dan



kelompok sasaran memiliki peran penting dalam menjalankan setiap kebijakan dengan baik. Melalui komunikasi yang efektif, pelaksana kebijakan dapat memastikan bahwa pesan dan informasi yang relevan disampaikan dengan jelas kepada kelompok sasaran. Komunikasi yang baik memungkinkan pelaksana untuk menjelaskan tujuan kebijakan, memahami kebutuhan dan harapan kelompok sasaran, serta mengatasi potensi hambatan atau permasalahan yang muncul.

Mensosialisasikan tujuan dan sasaran kebijakan dengan baik sangat penting guna mencegah terjadinya penyimpangan terhadap kebijakan dan program tersebut. Apabila pengetahuan kelompok sasaran mengenai program semakin tinggi, maka kemungkinan terjadinya pertentangan atau penolakan dan kesalahan dalam implementasi kebijakan program tersebut juga semakin rendah. Menurut Goerge C.Edward III (1980) dalam Agustino (2008) Untuk melihat keberhasilan faktor komunikasi dalam implementasi kebijakan terdapat tiga dimensi yang dapat dipakai, yaitu :

a) Transmisi

Jika komunikasi terdistribusi dengan baik, maka dapat juga menghasilkan implementasi yang baik. Kesalahpahaman (*misscommunication*) sering terjadi saat bertukar pesan atau informasi dengan para pelaksana.

b) Kejelasan

Pesan yang disampaikan oleh pelaksana kebijakan (*street-level bureaucrats*) harus jelas. Kejelasan dan ketidakambiguan dalam pesan kebijakan sangat penting agar pelaksana memahami dengan jelas apa yang diharapkan dari mereka. Pesan yang jelas dan tidak membingungkan dapat membantu mengurangi risiko kesalahan dan kesalahpahaman yang dapat menghambat implementasi kebijakan. Di sisi lain, ada situasi di mana pelaksana kebijakan membutuhkan fleksibilitas dalam mengimplementasikan kebijakan tersebut agar dapat menyesuaikannya dengan konteks lokal, kebutuhan unik masyarakat, atau tantangan praktis yang muncul. Ketika pesan

kebijakan terlalu kaku atau terlalu rinci, ini mungkin menghambat kemampuan pelaksana untuk menyesuaikannya dengan situasi yang berbeda-beda. Fleksibilitas dalam implementasi dapat memungkinkan mereka untuk mencapai tujuan kebijakan secara lebih efektif dengan mempertimbangkan faktor-faktor tersebut.

c) **Konsistensi**

Instruksi yang diberikan saat berkomunikasi harus konsisten dan jelas agar dapat diterapkan atau dilaksanakan. Ini karena seringnya perubahan dalam urutan tertentu dapat menyebabkan kebingungan di antara pelaksana di lapangan.

## 2. **Sumber Daya**

Keberhasilan implementasi kebijakan tidak hanya bergantung pada kejelasan informasi, tetapi juga pada sumber daya pelaksana. Jika sumber daya yang tidak mencukupi, implementasi kebijakan tidak akan optimal. Sumber daya untuk mendukung implementasi kebijakan dapat berupa sumber daya manusia, ketrampilan pelaksana, dan sumber daya keuangan. Goerge C.Edward III (1980) dalam buku Agustino (2008) menyatakan terdapat faktor sumber daya yang terdiri dari beberapa unsur, yaitu:

a) **Staf**

Sumber daya staf atau manusia merupakan aspek yang sangat penting dalam proses implementasi kebijakan. Kurangnya jumlah staf atau kekurangan kompetensi di lapangan dapat menjadi hambatan serius dalam melaksanakan kebijakan dengan efektif. Oleh karena itu, tidak hanya penting untuk menambah jumlah staf dan pelaksana, tetapi juga penting untuk memiliki staf yang memiliki keterampilan dan kemampuan yang diperlukan (kompeten) untuk melaksanakan kebijakan dengan baik.

b) **Informasi**

Saat mengimplementasikan kebijakan, terdapat dua bentuk informasi penting. Informasi pertama berkaitan dengan proses implementasi

kebijakan, yang memberikan petunjuk kepada pelaksana tentang tindakan yang harus diambil ketika mereka menerima perintah. Informasi ini membantu pelaksana dalam menjalankan tugas mereka dengan benar. Informasi kedua adalah data kepatuhan terhadap peraturan pemerintah yang berlaku. Ini memberikan pemahaman kepada pelaksana mengenai sejauh mana orang-orang yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan mematuhi hukum yang telah ditetapkan. Hal ini memungkinkan pelaksana untuk mengambil tindakan yang diperlukan agar kebijakan dapat diimplementasikan sesuai dengan ketentuan hukum.

c) Wewenang

Kewenangan merujuk pada hak atau legitimasi yang diberikan kepada pelaksana kebijakan untuk menjalankan tugas dan tanggung jawab mereka secara formal. Kewenangan ini merupakan dasar yang memungkinkan pelaksana untuk mengambil tindakan yang diperlukan dalam rangka menegakkan kebijakan. Dengan otoritas nol, kekuasaan pelaksana dapat menggagalkan proses implementasi kebijakan dan hal itu tidak dibenarkan di mata masyarakat umum. Namun, dalam konteks lain, ketika izin formal ada, kesalahan sering terjadi saat memverifikasi validitas izin.

d) Fasilitas

Aspek fisik juga memiliki peran penting dalam pelaksanaan suatu kebijakan. Meskipun pelaksana kebijakan mungkin memiliki staf yang cukup, pemahaman yang baik tentang tindakan yang harus diambil, dan memberdayakan mereka untuk melaksanakan tugas mereka, namun jika tidak ada fasilitas pendukung yang mencakup sarana dan prasarana, implementasi kebijakan tidak akan berhasil.

### 3. Disposisi

Disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan merupakan faktor penting ketiga dalam melaksanakan kebijakan. Hal yang perlu diperhatikan pada disposisi menurut Goerge C.Edward III (1980) adalah:

a) Pengangkatan birokrat

Jika pelaksana tidak menjalankan kebijakan sesuai dengan harapan pejabat yang lebih tinggi, sikap pelaksana tersebut dapat menjadi hambatan nyata dalam implementasi kebijakan. Maka dari itu, sangat penting dalam memilih dan menunjuk orang yang memiliki tanggung jawab besar untuk melaksanakan kebijakan, harus memilih individu yang memiliki komitmen kuat terhadap kebijakan yang telah ditentukan.

b) Insentif

Edward III (1980) merekomendasikan pemecahan masalah terkait kecenderungan perilaku pelaksana dengan memanipulasi insentif. Hal ini dikarenakan kebanyakan orang cenderung bertindak untuk keuntungan pribadi mereka. Oleh karena itu, dengan memanipulasi insentif yang diberikan oleh pembuat kebijakan, diharapkan dapat mempengaruhi perilaku para pelaksana kebijakan. Dengan menambahkan manfaat dan biaya tertentu, hal ini dapat menjadi dorongan yang kuat dalam penegakan kebijakan dan implementasinya di lapangan. Tujuannya adalah untuk memenuhi kepentingan pribadi atau kepentingan organisasi.

**4. Struktur birokrasi**

Tingkat keberhasilan implementasi kebijakan publik dapat dipengaruhi dari struktur birokrasi. Meskipun tersedia sumber daya untuk melaksanakan suatu kebijakan, serta pihak yang bertanggung jawab memiliki pemahaman dan keinginan untuk melaksanakan kebijakan tersebut, kelemahan dalam birokrasi dapat menghambat pencapaian tujuan tersebut. Kebijakan yang kompleks membutuhkan kerjasama dari berbagai pihak, namun apabila struktur birokrasi tidak mendukung kebijakan yang ada, maka sumber daya yang tersedia tidak akan digunakan secara efisien dan dapat menghambat kemajuan implementasi kebijakan. Sebagai pelaksana kebijakan, penting bagi birokrasi atau organisasi untuk memiliki kemampuan yang kuat dalam mendukung kebijakan yang telah ditetapkan secara politik melalui koordinasi yang

efektif dan lancar. Dalam konteks ini, Edward III (1980) mengidentifikasi dua karakteristik kunci yang dapat signifikan meningkatkan kinerja dan membawa perubahan positif dalam struktur birokrasi/organisasi, yaitu dengan melakukan :

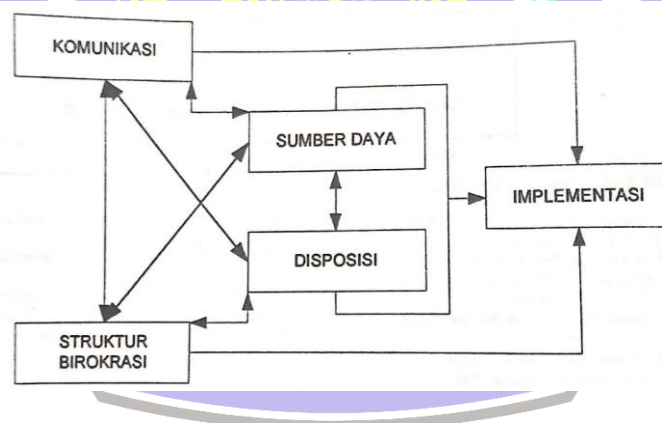
a) *Standar Operating Procedures* (SOPs)

Melakukan kegiatan rutin yang memungkinkan pegawai, pelaksana kebijakan, atau birokrat menjalankan tugas sehari-hari sesuai dengan standar yang telah ditetapkan, atau setidaknya memenuhi kebutuhan minimum masyarakat, menjadi hal yang penting untuk memastikan efektivitas dan efisiensi pelaksanaan kebijakan.

b) Fragmentasi

Upaya pembagian tanggungjawab kegiatan atau aktivitas-aktivitas pegawai diantara beberapa unit kerja.

Gambar 1.1. Faktor keberhasilan proses implementasi menurut teori Edward III (1980)



Sumber : Agustino (2008)

## G. DEFINISI OPERASIONAL

Pada penelitian ini memaparkan beberapa definisi yang digunakan untuk mengoprasionalkan penelitian sesuai dengan kondisi lapangan agar mendapatkan luaran atau *output* pada penelitan ini. Definisi operasional pada penelitian ini menjelaskan tentang proses birokrasi pemerintah Kabupaten Ponorogo dalam implementasi kebijakan pembangunan jalan Hos Cokroaminoto Ponorogo.



## **Implementasi Kebijakan**

Implementasi kebijakan dijelaskan sebagai suatu proses atau kegiatan dalam menjalankan kebijakan secara maksimal agar dapat mencapai tujuan yang diharapkan atau direncanakan dari kebijakan itu sendiri. Pada penelitian ini menggunakan teori implementasi kebijakan dari sudut pandang Edward III (1980) yang berfokus pada peneparan empat faktor untuk mendalami dan melihat keberhasilan suatu kebijakan. Empat faktor tersebut diharapkan mampu menggambarkan bagaimana proses birokrasi pemerintah Kabupaten Ponorogo dalam implementasi kebijakan pembangunan jalan Hos Cokroaminoto Ponorogo.

Faktor yang pertama yaitu komunikasi, komunikasi akan berkenaan dengan cara komunikasi pemerintah dan sikap serta tindakan dari para pihak yang terlibat dalam pembangunan jalan HOS Cokroaminoto Ponorogo. Kedua Sumber daya, berkenaan dengan kesiapan dari pelaksana kebijakan dalam mensukseskan implementasi kebijakan pemerintah Kabupaten Ponorogo dalam pembangunan jalan HOS Cokroaminoto Ponorogo. Ketiga, disposisi yang berkenaan dengan kewenangan dan kesigapan dari para pelaksana kebijakan dalam menjalankan kebijakan pembangunan jalan HOS Cokroaminoto Ponorogo. Terakhir yaitu struktur birokrasi, dalam hal ini mencakup kesesuaian instansi terkait yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan apakah mampu mendorong keberhasilan kebijakan yang telah ditetapkan melalui koordinasi yang tersistematis dan lancar. Adapun dimensi yang dimiliki dari penelitian ini, seperti berikut :

Tabel 1.1. Teknik Analisis Implementasi Kebijakan Dari Edward III (1980)

Faktor	Pengukuran
Komunikasi	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Apakah tujuan kebijakan sudah dipahami oleh orang-orang yang mempunyai peran dan bertanggungjawab dalam mewujudkan pencapaian tujuan kebijakan</li> <li>2. Pola komunikasi antar pelaksana kebijakan</li> </ol>
Sumberdaya	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. Informasi yang jelas dan memadai untuk mengimplementasikan kebijakan dan menyediakan sumber daya yang sesuai dalam mengimplementasikan program</li> <li>4. Jumlah staf yang memadai</li> <li>5. Keahlian atau kemampuan dari para pelaksana kebijakan dalam mengimplementasikan program dan menanggapi permasalahan yang terjadi</li> <li>6. Adanya kewenangan yang menjamin bahwa program dapat diarahkan sesuai dengan yang diharapkan</li> </ol>
Disposisi	<ol style="list-style-type: none"> <li>7. Respon pelaksana terhadap kebijakan</li> <li>8. Kesadaran pelaksana pada arahan/petunjuk yang diberikan untuk menjalankan kegiatan program kearah penerimaan atau penolakan</li> <li>9. Intensitas atau kesungguhan respon</li> </ol>
Struktur Birokrasi	<ol style="list-style-type: none"> <li>10. Kesesuaian karakteristik lembaga berwenang yang memiliki hubungan potensial dan aktual dengan apa yang mereka miliki dalam menjalankan kebijakan</li> <li>11. Kepatuhan terhadap norma atau hukum dalam lembaga berwenang yang mempunyai hubungan baik potensial maupun dan aktual dengan apa yang mereka miliki dalam menjalankan kebijakan</li> <li>12. Kesesuaian pola hubungan berulang yang sesuai di lembaga berwenang yang memiliki hubungan potensial dan aktual dengan apa yang mereka miliki dalam menjalankan kebijakan</li> </ol>

Sumber : Nugroho (2018)

## H. METODE PENELITIAN

### a. Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif dengan pendekatan Kuliitatif. Menurut Creswell (2013) penelitian kualitatif didefinisikan sebagai suatu pendekatan yang digunakan untuk mengeksplorasi dan memahami fenomena secara mendalam. Untuk memahami sebuah fenomena peneliti harus menganalisis dengan mewawancarai partisipan penelitian dan mengajukan pertanyaan yang umum dan cukup luas. Hasil analisis dari wawancara tersebut dapat berupa penggambaran atau penjelasan, serta tema. Dalam penelitian kualitatif, format yang disajikan dalam laporan akhir memiliki struktur atau kerangka kerja yang fleksibel (Irmawartini, 2017).

### b. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian ini dilakukan di Kantor BAPPEDA (Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Penelitian dan Pengembangan) Kabupaten Ponorogo, Kantor Dinas Lingkungan Hidup Ponorogo, Kantor Pekerjaan Umum, Kantor

Dinas Perhubungan dan dilakukan disepanjang jalan HOS Cokroaminoto. Lokasi penelitian ini dipilih bertujuan untuk mendapatkan informasi yang valid, lengkap dan akurat sehingga mempermudah peneliti untuk melakukan observasi karena penelitian ini membutuhkan lembaga BAPPEDA, Dinas Lingkungan Hidup, Dinas Pekerjaan Umum dan Dinas Perhubungan sebagai institusi yang bertugas melakukan proses pembangunan dari mulai perencanaan hingga pengimplementasian pembangunan jalan HOS Cokroaminoto Ponorogo.

### c. Subjek Penelitian

Pada penelitian ini yang akan menjadi subjek penelitian adalah Pemerintah Kabupaten Ponorogo. Lembaga pemerintah yang terkait dalam pembangunan jalan HOS Cokroaminoto ditetapkan sebagai subjek dan informan dalam penelitian ini. Penelitian ini menerapkan teknik *purposive sampling* sebagai metode penentuan informan. Teknik pengumpulan *purposive* ini juga diartikan sebagai pengambilan informan yang dilakukan secara sengaja atau telah ditentukan dan dipikirkan terlebih dahulu untuk mendapatkan informan yang berkualitas.

Peneliti menggunakan teknik *purposive* pada penelitian ini dikarenakan sudah menetapkan informan yaitu:

1. Kepala Bidang Prasarana BAPPEDA Ponorogo sebagai perencana atau perancang kebijakan pembangunan jalan HOS Cokroaminoto.
2. Kepala Divisi Taman Dinas Lingkungan Hidup Ponorogo atau staf yang terlibat sebagai penanggungjawab penghijauan atau peremajaan pohon dalam pembangunan jalan HOS Cokroaminoto.
3. Kepala Bidang Bina Teknis Jalan dan Jembatan Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Kawasan Permukiman atau staf yang terlibat sebagai penanggungjawab pedestrian dalam pembangunan jalan HOS Cokroaminoto
4. Kepala Bidang Lalu Lintas Sarana Dan Prasarana Dinas Perhubungan sebagai penanggungjawab bagian penerangan jalan dan rambu jalan atau marka jalan.

Pada teknik *purposive sampling* peneliti sudah menetapkan apa saja yang perlu diketahui dan sudah memutuskan seseorang yang tepat dan bersedia untuk memberikan informasi berdasarkan pengetahuan atau pengalaman (Etikan, 2016) .

#### **d. Teknik Pengumpulan Data**

Dalam penelitian ini, untuk memperoleh data yang akurat, informasi, dan keterangan yang dibutuhkan, peneliti menggunakan teknik pengumpulan data dengan melakukan penelitian secara langsung di lokasi. Teknik pengumpulan data tersebut dapat dilakukan dengan cara sebagai berikut :

##### 1) Observasi

Observasi adalah metode pengumpulan data dalam penelitian yang melibatkan pengamatan langsung mengenai perilaku atau aktivitas kehidupan objek penelitian di lokasi penelitian dengan peneliti menempatkan diri dalam aktivitas kehidupan informan atau objek pengamatan. Untuk membantu dalam pengumpulan data observasi, peneliti dapat menggunakan alat bantu memo sebagai pengingat atau catatan untuk mencatat temuan atau peristiwa penting yang terjadi selama observasi. Metode pengumpulan data dalam penelitian ini melibatkan pengamatan langsung terhadap objek penelitian, dengan penekanan pada pengamatan terhadap gejala-gejala yang terlihat di lapangan. Dengan demikian, tujuan utama adalah mengkaji secara mendalam data yang diperlukan sebagai acuan untuk topik penelitian. Melalui observasi ini, peneliti dapat memperoleh pemahaman yang lebih rinci tentang objek penelitian dan mengumpulkan data yang akurat berdasarkan pengamatan langsung di lapangan. Maka, observasi ini memungkinkan peneliti untuk mendapatkan wawasan yang lebih komprehensif dan data yang dapat diandalkan.

##### 2) Wawancara

Menurut Babbie (2012) wawancara kualitatif adalah interaksi antara pewawancara dengan informan yang sudah direncanakan dalam penelitian umum dan mencakup topik pembahasan, tetapi rangkaian pertanyaan harus dalam kata-kata tertentu dan dalam urutan tertentu, atau sesuai dengan apa yang telah dipersiapkan sebelumnya. Pada saat wawancara, pewawancara

diwajibkan memahami semua pertanyaan yang akan diajukan. Hal ini bertujuan agar wawancara dapat berjalan lancar dan alami. Pengertian sederhananya teknik wawancara merupakan suatu proses untuk memperoleh keterangan dan informasi dalam penelitian dengan berinteraksi dan berkomunikasi secara langsung atau tatap muka antara pewawancara dengan informan melalui pertanyaan yang sudah dibuat sebelumnya sesuai dengan topik pembahasan.

Metode wawancara yang digunakan dalam penelitian ini didasarkan pada serangkaian topik yang akan dibahas secara mendalam dengan cara semi terstruktur. Pewawancara mengacu pada pertanyaan wawancara yang sudah ditetapkan, akan tetapi pertanyaan-pertanyaannya dapat keluar dari instrumen pertanyaan yang telah dibuat. Wawancara seperti ini mempunyai kelebihan agar informasi yang diperoleh lebih mendalam dan data yang didapat juga lebih lengkap mengenai implementasi kebijakan pemerintah Kabupaten Ponorogo dalam pembangunan jalan HOS Cokroaminoto di Kabupaten Ponorogo.

### 3) Dokumentasi

Pada penelitian ini, dokumentasi juga menjadi salah satu metode pengambilan data yang berupa catatan atau foto-foto dan rekaman di lokasi penelitian untuk dijadikan sebagai bukti dari hasil studi lapangan agar data maupun informasi yang diperoleh lebih orientik.

### e. Metode Analisis Data

Penelitian yang dilakukan oleh peneliti merupakan penelitian dengan metode deskriptif Kualitatif dengan jenis penelitian studi kasus. Analisis deskriptif kualitatif merupakan cara yang menganalisis, menggambarkan dan menjabarkan arti dari berbagai yang diperoleh dengan spesifik dan kimpulkan berubapa hasil wawancara, dokumentasi atau pengamatan mengenai permasalahan yang sedang sebenarnya terjadi dilokasi penelitian yang diteliti (Wirartha, 2006) .

Menurut Creswell (2013) analisis data dapat dilakukan dengan langkah-langkah sebagai berikut :

1. Mengolah dan mempersiapkan data untuk dianalisis.



Pada langkah ini, peneliti melakukan beberapa tindakan, seperti menyalin isi wawancara, memindai materi, mengetik data yang diperoleh di lapangan, dan melakukan dokumentasi. Dalam langkah ini, peneliti mengorganisir dan mengelompokkan data ke dalam kategori yang berbeda tergantung pada sumber informasinya.

2. Membaca keseluruhan data.

Langkah pertama yang dilakukan yaitu memberikan pengertian umum atas informasi yang diperoleh dan merefleksikan maknanya secara keseluruhan.

3. Menganalisis lebih detail dengan meng-coding data.

*Coding* merupakan proses mengolah materi atau informasi menjadi point-point tulisan sebelum memaknainya. Pada proses coding ini penulis dapat mengkombinasikan kode-kode berdasarkan informasi yang muncul dengan sendirinya (*emerging code*) dan membuat kode-kode yang telah ditentukan sebelumnya (*predetermined code*).

4. Melakukan proses pengkodean untuk menggambarkan pengaturan, individu, kategori, dan tema yang akan dianalisis.

Dalam tahap ini, peneliti menciptakan kode-kode untuk merinci semua informasi tentang orang, lokasi, atau peristiwa dalam konteks tertentu, kemudian melakukan analisis terhadapnya. Tema-tema ini kemudian dijadikan judul dalam bagian hasil penelitian.

5. Menunjukkan gambaran atau deskripsi dan menyajikan tema-tema dalam laporan kualitatif.

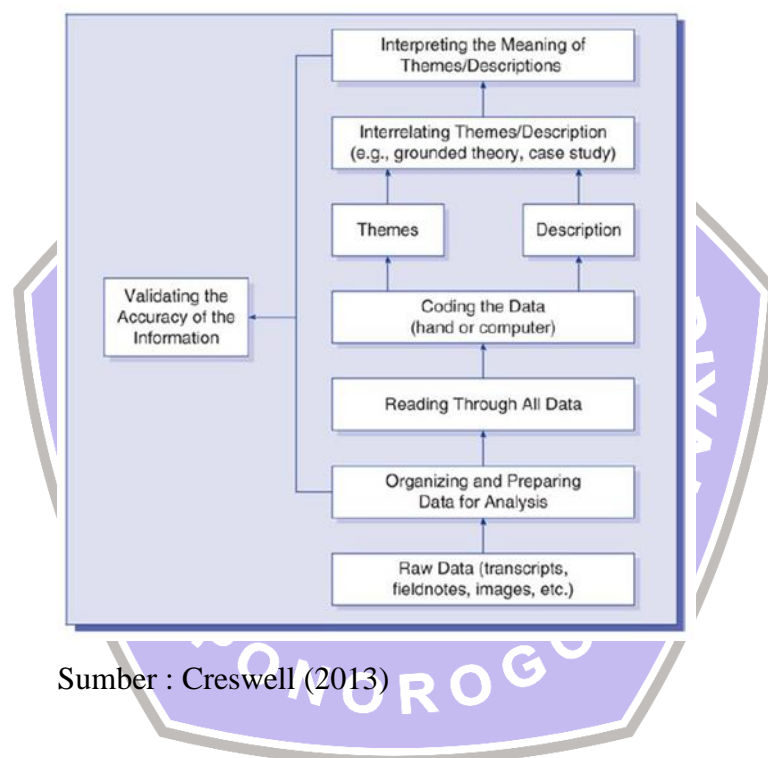
Pendekatan naratif ini mencakup penguraian tentang urutan peristiwa, penjelasan mendalam mengenai beberapa tema, atau tentang hubungan yang saling terkait antara tema-tema tersebut.

6. Langkah terakhir yaitu dengan menginterpretasi atau memaknai data.

Melalui langkah ini, penulis memiliki kemampuan untuk secara lebih mendalam mengungkapkan esensi atau inti dari suatu gagasan yang sedang dibahas. Proses ini melibatkan analisis yang cermat terhadap informasi yang ditemukan, data yang dikumpulkan, atau argumen yang disajikan, dengan tujuan untuk mengungkapkan makna dan pesan yang

ingin disampaikan oleh penulis. Dengan melakukan ini, penulis akan dapat memperoleh pemahaman yang lebih mendalam dan mengaitkan temuan penelitian dengan konteks yang lebih luas. Dengan demikian, interpretasi memiliki peran penting dalam menganalisis temuan penelitian dan memperluas pemahaman tentang topik yang sedang dibahas. Selain itu, interpretasi juga membantu penulis dalam mengaitkan temuan penelitian dengan kerangka teoritis yang sudah ada, sehingga meningkatkan validitas dan relevansi penelitian tersebut.

Gambar 1.2. Analisis Data dalam Penelitian Kualitatif



Sumber : Creswell (2013)

#### f. Keabsahan Data

Pada penelitian ini, untuk mendapatkan hasil penelitian yang sempurna perlu adanya keabsahan data. Oleh karena itu, teknik yang digunakan oleh peneliti untuk memastikan keabsahan data adalah triangulasi data. Triangulasi merupakan suatu metode untuk memeriksa keabsahan data dengan menggunakan sumber lain di luar data itu sendiri, yang digunakan sebagai alat pemeriksaan atau pembanding terhadap data tersebut (Bachri, 2010).

Menurut Norman K. Denzin (1978) Triangulasi adalah penggabungan atau kombinasi berbagai metode yang digunakan untuk menyelidiki fenomena yang saling terkait dari sudut pandang dan perspektif yang berbeda. Terdapat empat aspek yang termasuk dalam triangulasi, yaitu triangulasi metode, triangulasi antar peneliti, triangulasi sumber data, dan triangulasi teori. Dalam penelitian ini sendiri peneliti menggunakan triangulasi, sebagai berikut :

1) Triangulasi Metode

Jika data penelitian diambil dari beberapa orang dengan jumlah yang banyak dan terletak pada wilayah geografis yang luas, maka dibutuhkan metode wawancara, observasi, dan analisis dokumen untuk memperoleh data yang akurat dan gambaran yang komprehensif mengenai informasi yang spesifik, dengan mempertimbangkan berbagai perspektif atau pandangan dari informan. Hal ini diharapkan akan menghasilkan hasil yang mendekati kebenaran. Dalam konteks ini, triangulasi tahap ini dilakukan karena data yang diperoleh dari satu sumber atau informan belum tentu benar atau masih memunculkan keraguan, sehingga metode ini dapat digunakan untuk memvalidasi atau mencari kebenaran melalui sumber atau informan lainnya.

