

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perencanaan tata ruang wilayah menjadi salah satu problematika pada perkembangan Kota dewasa ini. Perkembangan kota yang cukup cepat dengan pertumbuhan penduduk yang cukup pesat juga, maka masalah lingkungan mejadi suatu masalah yang cukup urgen dalam pembahasan mengenai keberlanjutan lingkungan untuk masa depan generasi. Perencanaan tata ruang menjadi hal yang penting maka setiap wilayah Provinsi, Kota/ Kabupaten harus mempunyai aturan yang akan menjadi pedoman dalam penataan ruang dan menjadi acuan dalam pelaksanaan pembangunan. Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Ponorogo diatur dalam Perda Nomor 1 tahun 2012, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan pemanfaatan ruang wilayah, Undang-undang RI. Nomor 26 tahun 2007 pasal 2 penataan tata ruang diselenggarakan berasaskan: keterpaduan, keserasian, keselarasan, dan keseimbangan; keberlanjutan; keserasian, keselarasan, dan kesinambungan keberlanjutan, keberdayagunaan dan keberhasilgunaan, keterbukaan, kebersamaan dan kemitraan, pelindung kepentingan umum, kepastian hukum dan keadilan, dan akuntabilitas. Kebijakan Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, yang dijabarkan ke dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi, dan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) tersebut perlu dijabarkan ke dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Kota (RTRWK).

Implementasi kebijakan Peraturan Daerah RTRW merupakan acuan perencanaan penataan ruang wilayah berdasarkan arahan pemanfaatan ruang yang meliputi tiga hal yaitu: pertama; strategi perwujudan struktur ruang, kedua; perwujudan pusat kegiatan, dan ketiga; perwujudan sistem prasarana.

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif, dengan tujuan untuk mendiskripsikan, dan menganalisis, implementasi kebijakan Perda RTRW dalam perspektif pembangunan berkelanjutan, dalam dimensi ekonomi, sosial, dan lingkungan.

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang telah mengamanatkan bahwa setiap kota dalam rencana tata ruang wilayahnya diwajibkan untuk mengalokasikan sedikitnya 30% dari ruang atau wilayahnya untuk RTH, dimana 20% diperuntukkan bagi RTH publik dan 10% diperuntukkan bagi RTH privat pada lahan-lahan yang dimiliki oleh swasta atau masyarakat. Pengembangan, penataan, dan pemenuhan ruang terbuka hijau bagi seluruh komponen lingkungan hidup perkotaan menjadi tanggung jawab seluruh pemangku kepentingan baik pemerintah pusat, provinsi, atau daerah, swasta, dan masyarakat.

Kegiatan penataan ruang Kota Ponorogo mencakup aspek perencanaan, pemanfaatan maupun pengendalian dan pemeliharaan. Salah satunya memfokuskan pada pengendalian dan pemeliharaan kualitas lingkungan yang akan dijadikan pedoman dalam pembangunan secara umum. Untuk menciptakan pembangunan yang berwawasan lingkungan yang dalam hal ini terkait dengan ketersediaan RTH tidak hanya memerlukan perencanaan yang baik tetapi juga memerlukan pengawasan dalam implementasi atau pelaksanaan dari perencanaan tersebut. Pengawasan berorientasi pada tujuan organisasi, perencanaan dan pelaksanaannya. Pengawasan dalam penyediaan

RTH menjadi sangat penting seiring dengan pesatnya kemajuan dan perkembangan teknologi serta pembangunan yang ada di Indonesia saat ini.

JL Hos Cokroaminoto akan menjadi pusat ekonomi dan dapat membangkitkan garirah perekonomian di bumi reog. Rencana tata ruang wilayah pembangunan pedestrian merupakan hasil swadaya berbagai organisasi masyarakat seta perusahaan dan perbankan dan tidak menggunakan APBD Kabupaten Ponorogo. Berdasarkan fenomena masalah yang dijelaskan diatas, peneliti tertarik untuk mengadakan penelitian mengenai, masalah pada implementasi Rencana Tata Ruang Wilayah dalam penyediaan manfaat Ruang Terbuka Hijau menarik perhatian penulis untuk dilakukan pengkajian lebih mendalam dalam sebuah penelitian yang berjudul: **IMPLEMENTASI KEBIJAKAN RUANG TERBUKA HIJAU (RTH) MENURUT PERATURAN DAERAH KABUPATEN PONOROGO NO 1 TAHUN 2012**”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang maka rumusan masalah penelitian adalah:

1. Bagaimana implementasi kebijakan ruang terbuka hijau menurut Peraturan Daerah Kabupaten Ponorogo No 1 tahun 2012 tentang rencana tata ruang wilayah di Kabupaten Ponorogo?
2. Faktor apa sajakah yang mempengaruhi implementasi kebijakan dalam pemanfaatan ruang terbuka hijau di Kabupaten Ponorogo?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Mendiskripsikan implementasi kebijakan ruang terbuka hijau menurut Peraturan Daerah Kabupaten Ponorogo No 1 tahun 2012.
2. Mendiskripsikan faktor apa sajakah yang mempengaruhi implementasi kebijakan dalam pemanfaatan ruang terbuka hijau di Kabupaten Ponorogo.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat teoritis dan manfaat praktis.

1. Manfaat teoritis diharapkan memberikan sumbangan pengetahuan dan bahan informasi tentang pembangunan ruang terbuka hijau yang sesuai dengan peraturan daerah dan pemanfaatan ruang terbuka hijau.
2. Manfaat praktis diharapkan dapat memperkaya pemahaman bagi:
 - a) Menambah dan memperdalam wawasan dalam sistem implementasi dan kebijakan publik.
 - b) Pemerintah yaitu diharapkan dapat berguna untuk mengevaluasi kinerja dan melakukan perbaikan-perbaikan terhadap proses implelementasi kebijakan di Kabupaten Ponorogo.

E. Landasan Teori

1. Implementasi Kebijakan

a. Implementasi

Berkaitan dengan implementasi kebijakan Abdul Wahab (2008) menyampaikan bahwa:

“Implementasi kebijakan sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi melainkan lebih dari itu, ia menyangkut konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan.”

Van Meter dan Van Horn dalam Winarno (2002) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai berikut, *policy implementation encompasses those actions by public and private individuals (and groups) that are directed at the achievement of the goals and objectives set out in the previous policy decision.* Dalam Parson (2005) memaparkan beberapa model implementasi kebijakan dengan deskripsi ringkas mengenai masing-masing model, *Implementation as perfect administration, Implementation as Policy Management, Implementation as evolution. Implementation as learning. Implementation as structure, Implementation as outcome. Implementation as prespective. Implementation as backward mapping, Implementation as symbolism. Implementation as ambiguity. Implementation as coalition.* Selain model diatas masih ada model implementasi menurut Brian W.Hogwood dan Lewis A. Gunn.

Berdasarkan peraturan Daerah Ponorogo 1 tahun 2012 mengatakan bahwa, tujuan penataan ruang Kabupaten Ponorogo untuk mewujudkan ruang wilayah yang produktif berbasis pertanian dan pariwisata unggulan agar berwawasan lingkungan hidup di Jawa Timur.

Jadi, implementasi merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan. Dalam membuat kebijakan pemerintah harus mengkaji terlebih dahulu apakah kebijakan tersebut dapat memberikan dampak yang buruk atau tidak bagi masyarakat. Kebijakan tersebut bertujuan agar tidak bertentangan dengan masyarakat apalagi sampai merugikan masyarakat.

Selanjutnya, studi implementasi menurut Jenkins dalam Parsons (2006) adalah studi perubahan. Bagaimana perubahan terjadi, sebagaimana memungkinkan perubahan bisa dimunculkan dan juga merupakan studi tentang mikro struktur dari kehidupan politik, bagaimana organisasi diluar dan didalam sistem politik menjalankan urusan mereka dan berinteraksi satu sama lain, apa motivasi mereka bertindak seperti itu dan apa motivasi lain yang membuat mereka bertindak secara berbeda.

Sedangkan menurut Pressman dan Wildavsky dalam Parsons (2006) mengungkapkan implementasi adalah menjadikan orang melakukan apa-apa yang diperintahkan dan mengontrol urutan tahap dalam sebuah sistem dan implementasi adalah soal pengembangan sebuah program kontrol yang meminimalkan konflik dan deviasi dari tujuan yang ditetapkan oleh hipotesis kebijakan. Dan menurut teori Cheema dan Rondinelli dalam Subarsono (2005) analisis implementasi program- program pemerintah yang bersifat desentralisasi, ada empat kelompok variabel yang dapat mempengaruhi kinerja dan dampak suatu program, yakni:

- a. kondisi lingkungan

- b. hubungan antar organisasi
- c. sumberdaya organisasi untuk implementasi program
- d. karakteristik dan kemampuan agen pelaksana

Dalam praktiknya, implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang begitu kompleks, bahkan tidak jarang bermuatan politis karena adanya intervensi dari berbagai kepentingan.

Definisi lain juga diutarakan oleh Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier yang menjelaskan makna implementasi dengan mengatakan bahwa: Hakikat utama implementasi kebijakan adalah memahami apa yang seharusnya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan. Pemahaman tersebut mencakup usaha-usaha untuk mengadministrasikannya dan menimbulkan dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian (Mazmanian dan Sabatier dalam Widodo (2010)).

Model Implementasi Kebijakan Publik yang selanjutnya dikemukakan Grindle (1980) menuturkan bahwa Keberhasilan proses implementasi kebijakan sampai kepada tercapainya hasil tergantung kepada kegiatan program yang telah dirancang dan pembiayaan cukup, selain dipengaruhi oleh *Content of Policy* (isi kebijakan) dan *Contex of Implementation* (konteks implementasinya).

Secara estimologis implementasi dapat dimaksudkan sebagai suatu aktivitas yang bertalian dengan penyelesaian suatu pekerjaan dengan penggunaan sarana (alat) untuk memperoleh hasil. Sehingga bila dirangkaikan dengan kebijakan publik, maka kata implementasi kebijakan publik dapat diartikan sebagai aktivitas penyelesaian atau pelaksanaan suatu kebijakan publik

yang telah ditetapkan/disetujui dengan penggunaan sarana (alat) untuk mencapai tujuan kebijakan. Dengan demikian maka implementasi kebijakan publik teori Edward III yang cocok seringkali dikaitkan dengan proses administratif di mana ditemukan banyak tujuan dari proses dan aktivitas organisasional dalam proses dan pendekatan yang dilakukannya.

b. Kebijakan

Lingkup dari studi kebijakan publik sangat luas karena mencakup berbagai bidang dan sektor seperti ekonomi, politik, sosial, budaya, hukum, dan sebagainya. Disamping itu dilihat dari hirarkirnya kebijakan publik dapat bersifat nasional, regional maupun lokal seperti undangundang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, peraturan pemerintah daerah/provinsi, keputusan gubernur, peraturan daerah kabupaten/kota, dan keputusan bupati/walikota.

Untuk melakukan studi kebijakan publik merupakan studi yang bermaksud untuk menggambarkan, menganalisis, dan menjelaskan secara cermat berbagai sebab dan akibat dari tindakan-tindakan pemerintah. Studi kebijakan publik menurut Thomas R. Dye, sebagaimana dikutip Sholichin Abdul Wahab (Suharno: 2010) sebagai berikut:

“Studi kebijakan publik mencakup menggambarkan upaya kebijakan publik, penilaian mengenai dampak dari kekuatankekuatan yang berasal dari lingkungan terhadap isi kebijakan publik, analisis mengenai akibat berbagai pernyataan kelembagaan dan proses-proses politik terhadap kebijakan publik; penelitian mendalam mengenai akibat-akibat dari berbagai kebijakan politik pada masyarakat, baik berupa dampak kebijakan

publik pada masyarakat, baik berupa dampak yang diharapkan (direncanakan) maupun dampak yang tidak diharapkan.”

Secara terminologi pengertian kebijakan publik (*public policy*) itu ternyata banyak sekali, tergantung dari sudut mana kita mengartikannya. Easton memberikan definisi kebijakan publik sebagai *the authoritative allocation of values for the whole society* atau sebagai pengalokasian nilai-nilai secara paksa kepada seluruh anggota masyarakat. Laswell dan Kaplan juga mengartikan kebijakan publik sebagai *a projected program of goal, value, and practice* atau sesuatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dalam praktek-praktek yang terarah.

Irfan Islamy sebagaimana dikutip Suandi (2010) kebijakan harus dibedakan dengan kebijaksanaan. *Policy* diterjemahkan dengan kebijakan yang berbeda artinya dengan *wisdom* yang artinya kebijaksanaan. Pengertian kebijaksanaan memerlukan pertimbangan pertimbangan lebih jauh lagi, sedangkan kebijakan mencakup aturan-aturan yang ada didalamnya. James E Anderson sebagaimana dikutip Islamy (2009) mengungkapkan bahwa kebijakan adalah “*a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern*” (Serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu).

Konsep kebijakan yang ditawarkan oleh Anderson ini menurut Budi Winarno (2007) dianggap lebih tepat karena memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau

dimaksudkan. Selain itu konsep ini juga membedakan secara tegas antara kebijakan (*policy*) dengan keputusan (*decision*) yang mengandung arti pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada.

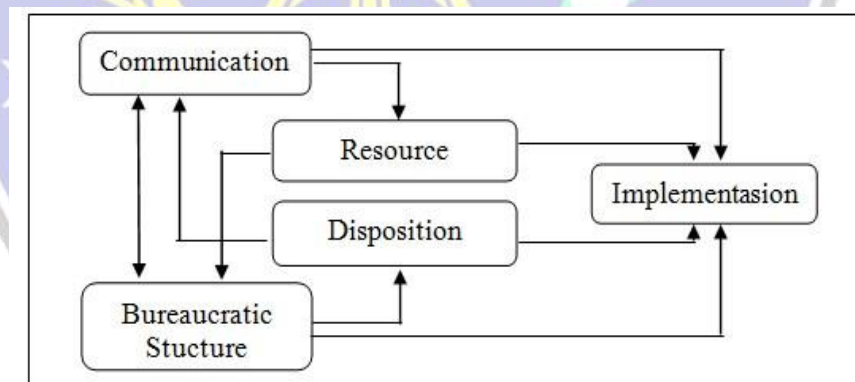
Richard Rose sebagaimana dikutip Budi Winarno (2007) juga menyarankan bahwa kebijakan hendaknya dipahami sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensi bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai keputusan yang berdiri sendiri. Pendapat kedua ahli tersebut setidaknya dapat menjelaskan bahwa mempertukarkan istilah kebijakan dengan keputusan adalah keliru, karena pada dasarnya kebijakan dipahami sebagai arah atau pola kegiatan dan bukan sekadar suatu keputusan untuk melakukan sesuatu.

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut di atas maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan adalah tindakan-tindakan atau kegiatan yang sengaja dilakukan atau tidak dilakukan oleh seseorang, suatu kelompok atau pemerintah yang di dalamnya terdapat unsur keputusan berupa upaya pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada guna mencapai maksud dan tujuan tertentu.

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 kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Rangkaian implementasi kebijakan dapat diamati dengan jelas yaitu dimulai dari program, ke proyek dan

ke kegiatan. Model tersebut mengadaptasi mekanisme yang lazim dalam manajemen, khususnya manajemen sektor publik. Kebijakan diturunkan berupa program program yang kemudian diturunkan menjadi proyek-proyek, dan akhirnya berwujud pada kegiatan-kegiatan, baik yang dilakukan oleh pemerintah, masyarakat maupun kerjasama pemerintah dengan masyarakat.

Menurut peneliti teori yang tepat untuk meneliti karya ilmiah ini adalah teori George Edward III karena lebih sesuai dijadikan pedoman teoritik dalam penelitian ini karena lebih sesuai dengan kondisi dan situasi Pemerintah Daerah dan masyarakat di Kabupaten Ponorogo yang secara geografis terletak di lereng gunung lawu dengan masyarakat yang masih sederhana. Menurut George Edward III dalam Widodo (2010) terdapat 4 faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan antara lain yaitu faktor (1) komunikasi, (2) sumberdaya, (3) disposisi dan (4) struktur birokrasi, dengan alur gambar sebagai berikut:



Gambar 2. Faktor Penentu Keberhasilan Implementasi menurut Edward III

c. Komunikasi

Menurut Edward III dalam Widodo (2010), komunikasi diartikan sebagai “proses penyampaian informasi komunikator kepada komunikan”. Informasi mengenai kebijakan publik menurut Edward III dalam Widodo (2010) perlu disampaikan kepada pelaku kebijakan agar para pelaku kebijakan dapat mengetahui apa yang harus mereka persiapkan dan lakukan untuk menjalankan kebijakan tersebut sehingga tujuan dan sasaran kebijakan dapat dicapai sesuai dengan yang diharapkan. Menurut Edward III dalam Widodo (2010), komunikasi kebijakan memiliki beberapa dimensi, antara lain dimensi transmisi (*transmission*), kejelasan (*clarity*) dan konsistensi (*consistency*).

- 1) Dimensi transmisi menghendaki agar kebijakan publik disampaikan tidak hanya disampaikan kepada pelaksana (*implementors*) kebijakan tetapi juga disampaikan kepada kelompok sasaran kebijakan dan pihak lain yang berkepentingan baik secara langsung maupun tidak langsung.
- 2) Dimensi kejelasan (*clarity*) menghendaki agar kebijakan yang ditransmisikan kepada pelaksana, target grup dan pihak lain yang berkepentingan secara jelas sehingga diantara mereka mengetahui apa yang menjadi maksud, tujuan, sasaran, serta substansi dari kebijakan publik tersebut sehingga masing-masing akan mengetahui apa yang harus dipersiapkan serta dilaksanakan untuk mensukseskan kebijakan tersebut secara efektif dan efisien.

- 3) Dimensi konsistensi (*consistency*) diperlukan agar kebijakan yang diambil tidak simpang siur sehingga membingungkan pelaksana kebijakan, target grup dan pihak-pihak yang berkepentingan.

d. Sumberdaya

Edward III dalam Widodo (2010) mengemukakan bahwa faktor sumberdaya mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan. Menurut Edward III dalam Widodo (2010) bahwa sumberdaya tersebut meliputi sumberdaya manusia, sumberdaya anggaran, dan sumberdaya peralatan dan sumberdaya kewenangan.

1) Sumberdaya Manusia

Sumberdaya manusia merupakan salah satu variabel yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Edward III dalam Widodo (2010) menyatakan bahwa *“probably the most essential resources in implementing policy is staff”*. Edward III dalam Widodo (2010) menambahkan *“no matter how clear and consistent implementation order are and no matter accurately they are transmitted, if personnel responsible for carrying out policies lack the resources to do an effective job, implementing will not effective”*

2) Sumberdaya Anggaran

Edward III dalam Widodo (2010) menyatakan dalam kesimpulan studinya *“budgetary limitation, and citizen opposition limit the acquisition of adequate facilities. This in turn limit the quality of service that implementor can be provide to public”*. Menurut Edward III, terbatasnya anggaran yang tersedia menyebabkan kualitas pelayanan yang seharusnya diberikan kepada masyarakat

juga terbatas. Edward III dalam Widodo (2010) menyatakan bahwa “*new towns studies suggest that the limited supply of federal incentives was a major contributor to the failure of the program*”. Menurut Edward III, terbatasnya insentif yang diberikan kepada implementor merupakan penyebab utama gagalnya pelaksanaan program. Edward III dalam Widodo (2010) menyimpulkan bahwa terbatasnya sumber daya anggaran akan mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Disamping program tidak bisa dilaksanakan dengan optimal, keterbatasan anggaran menyebabkan disposisi para pelaku kebijakan rendah.

3) Sumberdaya Peralatan

Edward III dalam Widodo (2010) menyatakan bahwa sumberdaya peralatan merupakan sarana yang digunakan untuk operasionalisasi implementasi suatu kebijakan yang meliputi gedung, tanah, dan sarana yang semuanya akan memudahkan dalam memberikan pelayanan dalam implementasi kebijakan. Edward III dalam Widodo (2010) menyatakan : *Physical facilities may also be critical resources in implementation. An implementor may have sufficient staff, may understand what he supposed to do, may have authority to exercise his task, but without the necessary building, equipment, supplies and even green space implementation will not succeed.*

4) Sumberdaya Kewenangan

Sumberdaya lain yang cukup penting dalam menentukan keberhasilan suatu implementasi kebijakan adalah kewenangan. Menurut Edward III dalam Widodo (2010) menyatakan bahwa: Kewenangan (authority) yang cukup untuk

membuat keputusan sendiri yang dimiliki oleh suatu lembaga akan mempengaruhi lembaga itu dalam melaksanakan suatu kebijakan. Kewenangan ini menjadi penting ketika mereka dihadapkan suatu masalah dan mengharuskan untuk segera diselesaikan dengan suatu keputusan. Oleh karena itu, Edward III dalam Widodo (2010), menyatakan bahwa pelaku utama kebijakan harus diberi wewenang yang cukup untuk membuat keputusan sendiri untuk melaksanakan kebijakan yang menjadi kewenangannya.

e. Disposisi

Pengertian disposisi menurut Edward III dalam Widodo (2010) dikatakan sebagai “kemauan, keinginan dan kecenderungan para pelaku kebijakan untuk melaksanakan kebijakan tadi secara sungguh sungguh sehingga apa yang menjadi tujuan kebijakan dapat diwujudkan”. Edward III dalam Widodo (2010) mengatakan bahwa : jika implementasi kebijakan ingin berhasil secara efektif dan efisien, para pelaksana (implementors) tidak hanya mengetahui apa yang harus dilakukan dan mempunyai kemampuan untuk melakukan kebijakan tersebut, tetapi mereka juga harus mempunyai kemauan untuk melaksanakan kebijakan tersebut Faktor-faktor yang menjadi perhatian Edward III dalam Agustinus (2006) mengenai disposisi dalam implementasi kebijakan terdiri dari:

- 1) Pengangkatan birokrasi. Disposisi atau sikap pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personel yang ada tidak melaksanakan kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat yang lebih atas. Karena itu, pengangkatan dan pemilihan personel pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi

pada kebijakan yang telah ditetapkan, lebih khusus lagi pada kepentingan warga masyarakat.

- 2) Insentif merupakan salah-satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah sikap para pelaksana kebijakan dengan memanipulasi insentif. Pada dasarnya orang bergerak berdasarkan kepentingan dirinya sendiri, maka memanipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana menjalankan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi atau organisasi.

f. Struktur Birokrasi

Ripley dan Franklin dalam Winarno (2005) mengidentifikasi enam karakteristik birokrasi sebagai hasil pengamatan terhadap birokrasi di Amerika Serikat, yaitu:

- 1) Birokrasi diciptakan sebagai instrumen dalam menangani keperluan-keperluan publik (*public affair*).
- 2) Birokrasi merupakan institusi yang dominan dalam implementasi kebijakan publik yang mempunyai kepentingan yang berbeda-beda dalam setiap hierarkinya.
- 3) Birokrasi mempunyai sejumlah tujuan yang berbeda.
- 4) Fungsi birokrasi berada dalam lingkungan yang kompleks dan luas.

- 5) Birokrasi mempunyai naluri bertahan hidup yang tinggi dengan begitu jarang ditemukan birokrasi yang mati.
- 6) Birokrasi bukan kekuatan yang netral dan tidak dalam kendali penuh dari pihak luar.

Meskipun sumber-sumber untuk mengimplementasikan suatu kebijakan cukup dan para pelaksana (*implementors*) mengetahui apa dan bagaimana cara melakukannya, serta mempunyai keinginan untuk melakukannya, namun Edward III dalam Widodo (2010) menyatakan bahwa “implementasi kebijakan bisa jadi masih belum efektif karena ketidakefisienan struktur birokrasi”. Struktur birokrasi ini menurut Edward III dalam Widodo (2010) mencangkup aspek-aspek seperti struktur birokrasi, pembagian kewenangan, hubungan antara unit-unit organisasi dan sebagainya. Menurut Edwards III dalam Winarno (2005) terdapat dua karakteristik utama dari birokrasi yakni: “Standard Operational Procedure (SOP) dan fragmentasi”. Menurut Winarno (2005:150), “Standard operational procedure (SOP) merupakan perkembangan dari tuntutan internal akan kepastian waktu, sumber daya serta kebutuhan penyeragaman dalam organisasi kerja yang kompleks dan luas”. Edward III dalam Widodo (2010:107) menyatakan bahwa : demikian pula dengan jelas tidaknya standar operasi, baik menyangkut mekanisme, system dan prosedur pelaksanaan kebijakan, pembagian tugas pokok, fungsi dan kewenangan, dan tanggung jawab diantara pelaku, dan tidak harmonisnya hubungan diantara organisasi pelaksana satu dengan yang lainnya ikut pula menentukan keberhasilan implementasi kebijakan. Namun, berdasarkan hasil penelitian Edward III dalam Winarno (2005:152)

menjelaskan bahwa: SOP sangat mungkin dapat menjadi kendala bagi implementasi kebijakan baru yang membutuhkan cara-cara kerja baru atau tipe-tipe personil baru untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan. Dengan begitu, semakin besar kebijakan membutuhkan perubahan dalam cara-cara yang lazim dalam suatu organisasi, semakin besar pula probabilitas SOP menghambat implementasi Edward III dalam Winarno (2005) menjelaskan bahwa "fragmentasi merupakan penyebaran tanggung jawab suatu kebijakan kepada beberapa badan yang berbeda sehingga memerlukan koordinasi" Edward III dalam Widodo (2010), mengatakan bahwa: struktur birokrasi yang terfragmentasi (terpecah-pecah atau tersebar red.) dapat meningkatkan gagalnya komunikasi, karena kesempatan untuk instruksinya terdistorsi sangat besar. Semakin terdistorsi dalam pelaksanaan kebijakan, semakin membutuhkan koordinasi yang intensif'.

2. Penataan Ruang

Menurut istilah geografi umum, yang dimaksud dengan ruang (*space*) adalah seluruh permukaan bumi yang merupakan lapisan biosfera, tempat hidup tumbuh-tumbuhan, hewan, dan manusia. Menurut geografi regional, ruang dapat merupakan suatu wilayah yang mempunyai batas geografi, yaitu batas menurut keadaan fisik, sosial, atau pemerintahan, yang terjadi dari sebagian permukaan bumi dan lapisan tanah dibawahnya serta lapisan udara diatasnya (Jayadinata, 1992)

Menurut UU No 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang menyebutkan bahwa ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, ruang udara,

termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidup.

Wilayah adalah suatu tempat kedudukan berupa hamparan yang dibatasi oleh dimensi luas dan isi. Dimensi luas wilayah ditentukan oleh kesamaan komponen sumber daya alam dan sumber daya buatan yang terdapat secara horizontal di permukaan, sedangkan dimensi isi ditentukan oleh kesamaan sumber daya alam dan sumber daya buatan baik teknis, sosial, budaya, ekonomis, politis, maupun administratif yang terlingkup pada posisi horizontal maupun vertikal di suatu wilayah tertentu (Subroto,2003, Kodoatie, Robert J dalam Tata Ruang Air).

Penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang. Kegiatan penataan ruang yang dimaksudkan untuk mengatur ruang dan membuat suatu tempat menjadi bernilai dan mempunyai ciri khas dengan memperhatikan kondisi fisik wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang rentan terhadap bencana, budaya, politik, hukum, pertahanan, keamanan, lingkungan hidup, serta ilmu pengetahuan dan teknologi sebagai satu kesatuan, geostrategic, geopolitik, dan geoekonomi (UU No 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang).

Dapat disimpulkan bahwa tata ruang wilayah merupakan wujud susunan dari suatu tempat kedudukan yang berdimensi luas dan isi dengan memperhatikan struktur dan pola dari tempat tersebut yang berdasarkan sumber daya alam dan buatan yang tersedia serta aspek administratif dan aspek

fungsional untuk mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan demi kepentingan generasi sekarang dan di masa yang akan datang.

a. Aspek Sosial Budaya

Aspek sosial merupakan kajian yang perlu dilaksanakan sebelum pelaksanaan penataan ruang terutama dalam rangka pemenuhan infrastruktur. Aspek ini meliputi karakteristik sosial penduduk, karakteristik budaya (adat) masyarakat, kehidupan sosial masyarakat, jumlah penduduk, kepadatan penduduk dan penyebarannya sehingga dalam pelaksanaannya tidak bertentangan dengan kehidupan sosial dan budaya penduduk sosial (Kodoatie, Robert J, 2010)

Kompleksitas masyarakat, perbedaan kebudayaan, ideologi, etika, persepsi moral dan latar belakang pendidikan sangat mempengaruhi dalam penataan ruang. Di tambah lagi kebudayaan cenderung dinamis dan tidak seragam, sehingga dalam perencanaan penataan ruang diperlukan pendekatan sosial. (Randolph, dalam Tata Ruang Air, 2010:411)

Analisis sosial diperlukan diantaranya untuk mengetahui dampak sosial yang akan muncul akibat adanya pembangunan. Analisis sosial tersebut meliputi, pemahaman dan pengertian sosial terhadap pentingnya proyek, analisis terhadap dampak sosial dari proyek terutama yang menyangkut keuntungan dan kerugian sosial, partisipasi sosial terhadap proyek (Kodoatie, dalam Tata Ruang Air, 2010:411)

b. Aspek Lingkungan

Penataan ruang tidak hanya memperhatikan sektor ekonomi dan sosial namun, aspek lingkungan juga merupakan aspek yang sangat penting dalam penataan ruang. Penetapan kebijakan-kebijakan dan perencanaan penataan ruang harus memperhatikan sistem ekologi global dan lokal, serta sumber daya alam yang terkandung dalam suatu wilayah. Pemanfaatan sumber daya alam seperti air, udara, energi, suatu kota tidak hanya berpengaruh pada kota tersebut, akan tetapi juga berpengaruh pada kota-kota di sekitarnya. Setiap pembangunan harus memperhatikan aspek-aspek lingkungan sebagai berikut (Devas dan Rakodi, dalam Tata Ruang Air, 2010:412):

1. Meminimalisasi dampak dari pembangunan dan kegiatan-kegiatan pada perubahan ekologi.
2. Meminimalisasi risiko akibat adanya perubahan-perubahan terhadap bumi, seperti kerusakan lapisan ozon, pemanasan global yang disebabkan emisi Karbondioksida, perubahan iklim lokal yang disebabkan banjir, kekeringan, penebangan liar.
3. Meminimalisasi polusi udara, air, dan tanah.
4. Adanya jaminan dan pembangunan yang berkelanjutan serta berwawasan lingkungan.

Budiharjo menambahkan bahwa untuk pembangunan yang berkelanjutan diperlukan “*The 10 Commandments*” *Of Sustainable Development* (Research Triangle Institute, 1996 with *elaborated* by Budiharjo (Budiharjo, dalam Tata Ruang Air, 2010:413):

1. Employment / Economy

2. *Environment / Ecology*
3. *Engagement / Participation*
4. *Equity*
5. *Enforcement*
6. *Empowerment*
7. *Enjoyment*
8. *Ethics of Development*
9. *Energy Conservation*
10. *Aesthetics*

c. Aspek Ekonomi

Dari segi ekonomi penataan ruang tidak hanya dipengaruhi oleh biaya tetapi juga kegiatan ekonomi dan potensi baik sumber daya alam maupun buatan pada wilayah tersebut. Dari segi ekonomi misalnya penetapan kawasan industri, perdagangan, pertanian, daerah wisata, permukiman, penetapan pasar, dan pusat-pusat kegiatan ekonomi lainnya. Penataan ruang umumnya berkembang dari terbentuknya wilayah pasar secara spasial berlandaskan kaidah permintaan (ekonomi) hasil dari aktivitas suatu monopoli (Nugroho dan Danuri, dalam Tata Ruang Air, 2010:407).

d. Pemanfaatan Ruang

Dalam kerangka perencanaan wilayah, yang dimaksud dengan ruang wilayah adalah ruang pada permukaan bumi di mana manusia dan makhluk lainnya dapat hidup dan beraktivitas. Direktorat Bina Tata Perkotaan dan Pedesaan Ditjen Cipta Karya Dep. PU (1996) memberikan definisi tentang ruang

yaitu wadah yang meliputi ruang daratan, ruang lautan, dan ruang udara; termasuk di dalamnya lahan atau tanah, air, udara dan benda lainnya serta daya dan keadaan, sebagai satu kesatuan wilayah tempat manusia dan makhluk lainnya hidup dan melakukan kegiatan serta memelihara kelangsungan hidupnya. Sedangkan yang dimaksud dengan wilayah adalah sebutan untuk lingkungan permukiman bumi yang tentu batasnya.(Purnomo Sidi,1981)

Pemanfaatan ruang dilakukan melalui pelaksanaan program pemanfaatan ruang beserta pembiayaannya. Pelaksanaan program pemanfaatan ruang merupakan aktifitas pembangunan, baik yang dilaksanakan oleh pemerintah maupun masyarakat untuk mewujudkan rencana tata ruang. Pemanfaatan ruang dapat dilaksanakan baik pemanfaatan ruang secara vertikal maupun pemanfaatan ruang di dalam bumi.

Pemanfaatan ruang secara vertikal dan pemanfaatan ruang di dalam bumi dimaksudkan untuk meningkatkan kemampuan ruang dalam menampung kegiatan secara lebih intensif. Contoh pemanfaatan ruang secara vertikal misalnya berupa bangunan bertingkat, baik di atas tanah maupun di dalam bumi. Sementara itu pemanfaatan ruang lainnya di dalam bumi antara lain, untuk jaringan utilitas (jaringan transmisi listrik, jaringan telekomunikasi, jaringan pipa air bersih, jaringan gas, dan lain-lain) dan jaringan kereta api maupun jaringan jalan bawah tanah.

Pemanfaatan ruang mengacu pada fungsi ruang yang ditetapkan dalam rencana tata ruang dilaksanakan dengan mengembangkan penatagunaan tanah, penatagunaan air, penatagunaan udara dan penatagunaan sumber daya alam lain,

antara lain adalah penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, air, udara dan sumber daya alam lain melalui pengaturan yang terkait dengan pemanfaatan tanah, air, udara dan sumber daya alam lain sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil.

e. Fungsi Arahan Pemanfaatan Ruang

Arahan pemanfaatan ruang wilayah kota/kabupaten merupakan perwujudan rencana tata ruang yang dijabarkan ke dalam indikasi program utama kabupaten dalam jangka waktu perencanaan 5 (lima) tahunan sampai akhir tahun perencanaan (20 tahun).

Arahan pemanfaatan ruang wilayah kota/kabupaten berfungsi:

1. Sebagai acuan bagi pemerintah dan masyarakat dalam pemrograman pemanfaatan ruang;
2. Sebagai arahan untuk sektor dalam penyusunan program utama (besaran, lokasi, sumber pendanaan, instansi pelaksana, dan waktu pelaksanaan);
3. Sebagai dasar estimasi kebutuhan pembiayaan dalam jangka waktu 5 (lima) tahun pertama;
4. Sebagai acuan bagi masyarakat dalam melakukan investasi.

3. Ruang Terbuka Hijau (RTH)

Ruang Terbuka Hijau yang selanjutnya disebut RTH adalah area memanjang/jalur dan/atau mengelompok, yang penggunaannya lebih bersifat terbuka, tempat tumbuh tanaman, baik yang tumbuh secara alamiah maupun yang sengaja ditanam. (Bab I pasal 1 ayat 41 Perda No 1 Tahun 2012)

Pasal 54 Perda No.1 Tahun 2012 Ketentuan umum peraturan zonasi pada sistem perkotaan sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (2) huruf a meliputi:

- a. kawasan perkotaan diperuntukan bagi kegiatan intensitas tinggi dengan mengutamakan fungsi perdagangan dan jasa, industri, permukiman, dan fasilitas umum sesuai dengan karakter perkotaan di Kabupaten Ponorogo;
- b. intensitas kegiatan tinggi dengan KDB, KLB dan KDH sesuai dengan peruntukan masing-masing dengan menyediakan RTH minimum 20% sebagai RTH publik dan 10% RTH privat; dan
- c. Pengendalian fungsi kawasan sesuai dengan peraturan zonasi dan perkembangan yang ada pada setiap kawasan perkotaan.

Ruang terbuka hijau umumnya dianggap terbuka untuk umum, namun juga ada yang kepemilikannya bersifat privat atau pribadi. Contohnya, kampus perguruan tinggi, taman atau kebun sekolah, lapangan instansi atau perusahaan, dan lain sebagainya. Bentuk ruang terbuka hijau yang seperti itu masih berfungsi untuk memberikan “estetika dan bantuan psikologis untuk pembangunan perkotaan” (Springgate, 2008).

Perencanaan RTH tidak selalu dalam bentuk “mutlak” hanya unsur vegetatif (pohon-pohon) saja, namun dapat diselipkan di dalamnya berupa sarana kegiatan untuk aktivitas pendukung yang lain sehingga dapat diperoleh manfaat sebesar-besarnya untuk berbagai kemungkinan, tidak hanya sisi ekologis, namun juga dari sisi ekonomis, sosial-budaya, dan arsitektural. Hal yang perlu ditekankan adalah dominasi unsur vegetatif merupakan bagian utama yang perlu diperhatikan, yang membedakan dengan perencanaan ruang terbuka lainnya.

Warga kota harus disadarkan bahwa untuk tidak mengartikan RTH hanya berupa unsur vegetatif saja, walaupun juga perlu disadari bahwa dominasinya harus tampak. Unsur-unsur ekonomis, sosial budaya, dan nilai estetika/desain arsitektural, diharapkan dapat memberikan makna lebih dari suatu RTH. Kesadaran ini perlu senantiasa ditumbuhkembangkan agar tidak hanya memandang RTH sebagai barang mati, namun harus dipandang sebagai ruang kehidupan yang pada dasarnya harus dapat dinikmati sepenuhnya baik secara fisik maupun nonfisik. Kesadaran ini akan menjadi landasan kuat bagi setiap warga kota untuk dapat diajak berperan serta dalam memelihara, meningkatkan, dan menumbuhkembangkan tidak hanya secara kualitatif namun juga secara kuantitatif (Samsudi, 2010).

Berdasarkan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 05/PRT/M/2008 Tentang Pedoman Penyediaan dan Pemanfaatan Ruang Terbuka Hijau di Kawasan Perkotaan, Ruang Terbuka Hijau adalah area memanjang/jalur dan/atau mengelompok, yang penggunaannya lebih bersifat terbuka, tempat tumbuh tanaman, baik yang tumbuh secara alamiah maupun yang sengaja ditanam. Sedangkan kawasan perkotaan adalah wilayah yang mempunyai kegiatan utama bukan pertanian dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat pemukiman perkotaan, pemusatan, dan distribusi pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi. Kedalaman rencana penyediaan dan pemanfaatan Ruang Terbuka Hijau (RTH) terhadap Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota. sebagai berikut:

- a) Luas minimum yang harus dipenuhi

- b) Penetapan jenis dan lokasi RTH yang akan disediakan
- c) Tahap-tahap implementasi penyediaan RTH
- d) Ketentuan pemanfaatan RTH secara umum
- e) Tipologi masing-masing RTH, alternatif vegetasi pengisi ruang khususnya arahan vegetasi dalam kelompok-kelompok besar, arahan elemen pelengkap pada RTH, hingga konsep-konsep rencana RTH sebagai arahan untuk pengembangan desain selanjutnya.

Wilayah Perkotaan

Tujuan penyelenggaraan RTH adalah:

- 1) Menjaga ketersediaan lahan sebagai kawasan resapan air;
- 2) Menciptakan aspek planologis perkotaan melalui keseimbangan antara lingkungan alam dan lingkungan binaan yang berguna untuk kepentingan masyarakat;
- 3) Meningkatkan keserasian lingkungan perkotaan sebagai sarana pengaman lingkungan perkotaan yang aman, nyaman, segar, indah, dan bersih.

F. Penegasan Istilah

a. Implementasi

Implementasi adalah suatu rangkaian aktifitas dalam rangka menghantarkan kebijakan kepada masyarakat sehingga kebijakan tersebut dapat membawa hasil sebagaimana yang diharapkan.

b. Komunikasi

Komunikasi diartikan sebagai proses penyampaian informasi keomunikator dengan komunikan. Informasi mengenai kebijakan publik perlu disampaikan kepada pelaku kebijakan agar para pelaku kebijakan dapat mengetahui apa yang mereka harus persiapkan dan lakukan untuk menjalankan kebijakan tersebut.

c. Sumber daya

Sumber daya dalam implementasi kebijakan dibagi menjadi beberapa bagian diantaranya : sumber daya meliputi manusia, anggaran, peralatan dan juga kewenangan.

d. Birokrasi

Struktur birokrasi adalah aspek-aspek seperti stuktur organisasi, pembagian kewenangan, hubungan antara unit-unit organisasi dalam hubungan organisasi luar antara pimpinan dan pelaksana di wilayah dan sebagainya.

G. Definisi Operasional

Impelementasi Kebijakan Ruang Terbuka Hijau (RTH) Peraturan Daerah Kabupaten Ponorogo Nomor 1 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dalam Pemanfaatan dilihat dari beberapa aspek:

- 1) Perencanaan Standardisasi Ketersediaan RTH Berdasarkan RTRW Kabupaten Ponorogo.
 - a) Analisis potensi, masalah, dan prospek pengembangan
 - b) Rencana pola ruang wilayah
 - c) Pelaksanaan program perencanaan
 - d) Pengendalian
 - e) Evaluasi
- 2) Faktor Pendukung dan Penghambat Implementasi RTRW Kabupaten Ponorogo Terkait dengan Standardisasi Ketersediaan RTH
 - a) Faktor Pendukung
 - 1) Internal
 - 2) Eksternal
 - b) Faktor Penghambat
 - 4) Internal
 - 5) Eksternal

H. Metode Penelitian

1) Jenis Penelitian

Metode penelitian dengan pendekatan kualitatif, istilah penelitian kualitatif seperti yang diungkapkan oleh Bogdan dan Taylor dalam Moleong (2005), metodologi kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku-perilaku yang diamati. Dalam penelitian ini peneliti menggunakan penelitian kualitatif deskriptif,

penelitian ini bertujuan untuk mengumpulkan informasi aktual secara rinci yang melukiskan gejala yang ada, mengperencanaanntifikasikan masalah atau memeriksa kondisi dan praktik-praktik yang berlaku.

Menurut Sugiono (2007) dalam bukunya Metode Penelitian Administrasi, mendefinisikan metode penelitian dapat diartikan sebagai langkah-langkah atau cara ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu. Dalam penelitian mengenai Implemetasi Peraturan Daerah Kabupaten Ponorogo Nomor 1 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Dalam Pemanfaatan RTH. peneliti menggunakan metode penelitian dengan pendekatan kualitatif.

2) Tempat Penelitian

Tempat penelitian di laksanakan Dinas PU bagian tata ruang di Pemerintahan Kabupaten Ponorogo dikarenakan belum ada yang membahas penelitian tentang rencana tata ruang dan wilayah di Kabupaten Ponorogo.

3) Teknik Penentuan Informan

Dalam penelitian ini, peneliti menentukan informan penelitiannya dengan teknik *purposive*, yaitu dipilih dengan pertimbangan dan tujuan tertentu yang memahami fokus penelitian. Pada penelitian ini, penentuan informan dibagi menjadi dua yaitu *key informan* dan *secondary informan*. *Key informan* sebagai informan utama yang lebih mengetahui situasi fokus penelitian, sedangkan *secondary informan* sebagai informan penunjang dalam memberikan penambahan informasi.

Subjek dalam penelitian kualitatif yaitu narasumber atau informan. Penelitian mengenai analisis kinerja Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan tata Ruang Wilayah

Kabupaten Ponorogo memerlukan informan yang mempunyai pemahaman yang berkaitan langsung dengan masalah penelitian guna memperoleh data dan informasi yang lebih akurat. Data merupakan bagian yang sangat penting bagi peneliti karena ketepatan memilih dan menentukan sumber data akan menunjukkan ketepatan dan kekayaan data dan informasi yang diperoleh. Data atau informasi yang paling penting untuk dikumpulkan dan dikaji dalam penelitian ini sebagian besar berupa data kualitatif. Informasi tersebut telah digali dari beragam sumber data, dan jenis sumber data yang dimanfaatkan dalam penelitian ini meliputi:

1. Pimpinan Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Ponorogo, karena Dinas inilah yang merupakan pembuat serta pelaksana proses kebijakan ini.
2. Staf Bagian Tata Ruang, Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Ponorogo

4) Teknik Pengumpulan Data

1. Wawancara mendalam (*indepth interview*)

Sumber data yang sangat penting dalam penelitian kualitatif adalah manusia dalam kapasitas sebagai narasumber atau informan penelitian. Untuk mengumpulkan informasi dari sumber data inilah diperlukan wawancara. Wawancara secara garis besar dibedakan menjadi dua, yakni wawancara tak terstruktur dan wawancara terstruktur. Wawancara tak terstruktur sering juga disebut wawancara mendalam (*indepth interview*), wawancara intensif, wawancara kualitatif, wawancara terbuka (*openended interview*), dan wawancara etnografis. Sedangkan wawancara terstruktur sering disebut wawancara baku (*standarized interview*), yang susunan pertanyaannya sudah ditetapkan sebelumnya dan biasanya tertulis serta disertai pilihan-pilihan

jawaban yang juga sudah disediakan (Mulyana, 2006 : 180).

Untuk menggali data dalam penelitian ini, peneliti menggunakan wawancara mendalam, yaitu suatu cara mengumpulkan data atau informasi dengan cara bertatap muka secara langsung dengan informan dengan maksud untuk mendapatkan gambaran lengkap tentang topik yang diteliti (Bungin, 2003 : 110). Untuk memudahkan wawancara tersebut peneliti membuat panduan wawancara yang berisi pertanyaan-pertanyaan dan tersusun dalam bentuk *interview guperencanaan*. Wawancara dilakukan dengan pertanyaan yang bersifat *open-ended*, dan mengarah pada kedalaman informasi guna menggali pandangan subjek yang diteliti tentang banyak hal yang sangat bermanfaat untuk menjadi dasar bagi penggalian informasi secara lebih jauh lagi dan mendalam (H.B. Sutopo, 2002 : 59).

Menurut Sugiyono (2007:72) wawancara adalah merupakan pertemuan dua orang untuk bertukar informasi dan perencanaan melalui tanya jawab, sehingga dapat dikonstruksikan makna dalam suatu topik tertentu.

Wawancara dalam penelitian kualitatif bersifat mendalam (*indepth interview*). Pada penelitian ini, peneliti menggunakan wawancara semiterstruktur, dimana wawancara dilakukan secara bebas untuk menggali informasi lebih dalam dan bersifat dinamis, namun tetap terkait dengan pokok-pokok wawancara yang telah peneliti buat terlebih dahulu dan tidak menyimpang dari konteks yang akan dibahas dalam fokus penelitian.

2. Observasi

Observasi merupakan suatu teknik pengumpulan data dengan cara

melakukan pengamatan secara langsung dan juga pencatatan yang sistematis terhadap gejala-gejala yang diteliti. Dalam penelitian ini, peneliti melakukan metode observasi berperan penuh, artinya peneliti benar-benar terlibat penuh dalam kegiatan yang diamati. Dalam jenis observasi ini, selain berperan sebagai “yang melakukan penelitian”, peneliti juga menjalankan peran sebagai objek penelitian karena kesamaan daerah tempat tinggal dengan lokasi penelitian. Selain itu, peneliti juga melakukan observasi tak berperan, di mana kehadiran peneliti hanya untuk melakukan pengamatan pada objek yang dikaji, tanpa melakukan peran apapun. Selama pengamatan berlangsung, peneliti seolah-olah hanya sebagai penonton tanpa memberikan *feedback* apapun.

3. Dokumentasi

Dokumentasi yaitu teknik pengumpulan data dengan mempelajari dokumen-dokumen terkait dengan judul penelitian ini, arsip-arsip dan juga literatur lainnya. Di sini, peneliti bukan sekedar mencatat isi penting yang tersurat dalam dokumen/ arsip tetapi juga mencari makna yang tersirat di dalamnya, untuk itu peneliti dituntut untuk bersikap kritis, analitis dan teliti.

5) Analisis Data

Analisis data dalam penelitian kualitatif pada dasarnya dikembangkan untuk memberikan makna (*making sense of*) terhadap data, menafsirkan (*interpreting*), atau mentransformasikan (*transforming*) data ke dalam bentuk-bentuk narasi yang kemudian mengarah pada temuan yang bernuansa proposisi-proposisi ilmiah (*thesis*) yang akhirnya sampai pada kesimpulan-kesimpulan final. Kunci pokok dalam analisis data kualitatif adalah menjawab pertanyaan *how did the researcher get to*

these conclusions from these data? (bagaimana peneliti sampai pada kesimpulan-kesimpulan dengan bertolak pada data yang ada?) (Pawito, 2007 : 101).

Teknik analisis dan penafsiran data yang digunakan dalam penelitian ini mengikuti langkah-langkah yang direkomendasikan Miles dan Huberman (2014), yang lazim disebut dengan *interactive model*. Teknik analisis ini pada dasarnya terdiri dari tiga komponen, yakni reduksi data, penyajian data, dan penarikan serta pengujian kesimpulan.

a. Data Kondensasi

Miles dan Huberman (2014: 10) "*Data condensation refers to the process of selecting data, focusing, simplifying, abstracting, and transforming the data that appear in written-up field notes or transcriptions*". Dalam kondensasi data merujuk kepada proses menyeleksi, memfokuskan, menyederhanakan, mengabstraksi dan mentransformasi data yang terdapat pada catatan lapangan maupun transkrip dalam penelitian.

b. Penyajian Data

Alur penting yang kedua dari kegiatan analisis adalah penyajian data. Miles dan Huberman membatasi penyajian sebagai sekumpulan informasi tersusun yang member kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Penyajian data dimulai dengan proses mengorganisasikan data, yakni menjalin (kelompok) data yang satu dengan (kelompok) data yang lain sehingga seluruh data yang dianalisis benar-benar dilibatkan dalam satu kesatuan. Karena data dalam penelitian

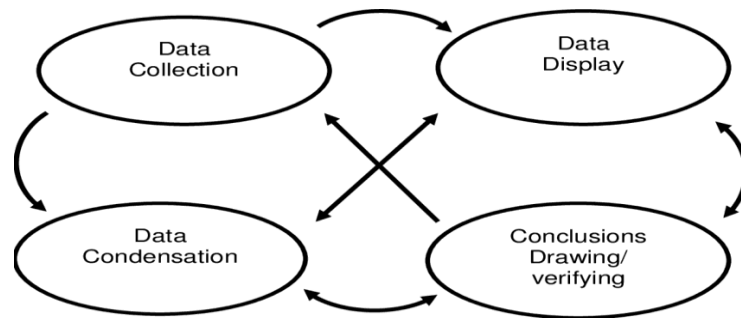
kualitatif biasanya beraneka ragam perspektif dan terasa bertumpuk, maka penyajian data pada umumnya diyakini sangat membantu proses analisis.

Dalam hubungan ini, data yang tersaji berupa kelompok-kelompok atau gugusan-gugusan yang kemudian saling dikait-kaitkan sesuai dengan kerangka teori yang digunakan. Gambar-gambar dan diagram yang menunjukkan keterkaitan antara gejala satu dengan yang lain sangat diperlukan untuk kepentingan analisa data.

c. Penarikan dan Pengujian Kesimpulan

Pada komponen terakhir ini, peneliti pada dasarnya mengimplementasikan prinsip induktif dengan mempertimbangkan pola-pola data yang ada dan atau kecenderungan dari display data yang telah dibuat. Ada kalanya kesimpulan telah tergambar sejak awal, namun kesimpulan final tidak pernah dapat dirumuskan secara memadai tanpa peneliti menyelesaikan analisis seluruh data yang ada (Miles dan Huberman, 2014 : 16).

Dalam kaitan ini peneliti mengkonfirmasi, mempertajam, atau mungkin merevisi kesimpulan-kesimpulan final berupa proposisi-proposisi ilmiah mengenai gejala atau realitas yang diteliti. Ketiga proses analisis data tersebut merupakan satu kesatuan yang saling menjelaskan dan berhubungan erat satu dengan yang lainnya. Hubungan ketiganya dapat digambarkan sebagai berikut :



Gambar 3.1

Komponen Analisis Data : Model Interaktif Miles, Huberman dan Saldana

6) Validitas Data

Validitas (kesahihan) merupakan jaminan bagi kemantapan kesimpulan dan tafsir makna sebagai hasil penelitian. Validitas data akan membuktikan apakah hasil penelitian yang dilakukan peneliti sesuai dengan apa yang sesungguhnya terjadi di lapangan. Agar data hasil penelitian ini valid, peneliti menggunakan teknik triangulasi, yaitu teknik keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data itu untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data itu, selanjutnya ditarik kesimpulan yang lebih mantap dan paling bisa diterima (H.B. Sutopo, 2002 : 78).

Dari empat macam teknik triangulasi yakni triangulasi data (disebut juga triangulasi sumber), triangulasi metode, triangulasi teori, dan triangulasi peneliti, penelitian ini menggunakan triangulasi data, artinya, peneliti menggunakan berbagai macam sumber data agar data yang diperoleh teruji kemantapan dan kebenarannya. Dengan demikian akan bisa didapatkan hasil penelitian yang teruji validitasnya serta dapat dipertanggungjawabkan apabila suatu saat diperlukan verifikasi. Dalam penelitian ini menggunakan triangulasi teori.