

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pada masa globalisasi ini, dimana manusia dituntut untuk dapat berpindah tempat beberapa mil jauhnya dalam waktu yang cepat guna menyelesaikan berbagai aktivitasnya, memunculkan fenomena akan manusia dengan mobilitas tinggi. Mobilitas ke berbagai penjuru dunia yang tentunya kini tidak cukup lagi jika dilayani melalui moda transportasi darat maupun laut karena akan memakan waktu yang cukup lama. Mobilitas tinggi ini lebih dapat terlayani dengan mudah oleh moda transportasi udara, dengan cara bepergian terbang dengan melalui bandar udara atau bandara untuk bermobilitas dengan menggunakan pesawat terbang.

¹ Dalam perkembangannya bandara kini bukan hanya dinilai sebagai fasilitas bagi transportasi udara. Keberadaan suatu bandara yang melayani kebutuhan akan moda transportasi udara akan memberi efek lanjutan bandara sebagai penggerak dan penggiat perekonomian, sehingga bandara kini ditempatkan sebagai salah satu bagian penting dalam pembangunan suatu daerah. Daerah Istimewa Yogyakarta adalah salah satu provinsi dari 33 provinsi di wilayah Indonesia dan terletak di pulau Jawa bagian tengah. Dengan luas 3.185,80 km², terbagi dalam lima daerah administrasi. Jumlah penduduk Provinsi D.I. Yogyakarta tercatat 3.434.534 jiwa.

¹ [Http//D.I.Yogyakarta.dalam.angka.2008.com](http://D.I.Yogyakarta.dalam.angka.2008.com).diakses 20/09/2011.

Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki berbagai potensi, dikenal sebagai kota budaya dan kota pelajar membuat Yogyakarta populer baik dikalangan domestik maupun manca negara. Sebagai sebuah provinsi, Daerah Istimewa Yogyakarta telah memiliki sebuah bandara, yaitu Bandara Adisutjipto. Bandara Adisutjipto diklasifikasikan sebagai fasilitas militer yang melayani utamanya untuk keperluan pelatihan penerbangan (LANUMA Maguwo) Angkatan udara menyediakan area kantong bagi penerbangan sipil di dalam area bandara. Bandara Adisutjipto kemudian menjadi Bandara Internasional sejak 21 Februari 2004, ditandai dengan beroperasinya Garuda rute Yogyakarta-Kuala Lumpur, yang kemudian disusul dengan rute Yogyakarta-Singapura.

Menurut data PT (Persero) Angkasa Pura I Bandara Internasional Adisutjipto, pergerakan penumpang domestik maupun pergerakan penumpang internasional pasca gempa Yogyakarta 5,9 SR pada 27 Mei 2006 mengalami pertumbuhan yang positif. Jumlah pergerakan penumpang tahun 2009 pada bandara ini telah mencapai 3.368.381 penumpang, tiga kali lipat dari kapasitas terencana. Hal ini menunjukkan bahwa animo penerbangan pada bandara ini memang cukup tinggi. Hal ini dibuktikan dengan Bandara Internasional Adisutjipto menjadi juara umum klasifikasi bandara terminal lama penumpang padat dalam penghargaan Bandara Award 2009.²

² [Http://www.TabloidBandara.com](http://www.TabloidBandara.com).Diakses 22/09/2011.

Kontras dengan peningkatan ini, fasilitas pada bandara baik sisi udara maupun fasilitas sisi darat mengalami keterbatasan, sehingga kenyamanan penumpang menjadi terganggu. Kondisi ini memunculkan wacana pembangunan bandara baru skala besar sebagai pengganti Bandara Internasional Adisutjipto. Bandara Internasional Adisutjipto sebagai sebuah “Pintu Gerbang” dunia internasional bagi Daerah Istimewa Yogyakarta dan daerah disekitarnya berada dalam kondisi *over load*, sedangkan prediksi permintaan rute penerbangan dari dan ke Yogyakarta dipastikan akan mengalami peningkatan kedepannya. Dua skenario besar direncanakan sebagai solusi permasalahan terhadap masalah ini.

Bandara dengan kapasitas untuk menerima penerbangan internasional adalah penting sebagai mesin penggerak percepatan perkembangan ekonomi, menjaga integritas ekonomi regional Daerah Istimewa Yogyakarta dan akses terhadap pasar dunia. Ditemui beberapa halangan untuk mewujudkan perluasan area pada Bandara Internasional Adisutjipto Yogyakarta. Hal ini disebabkan karena terdapat area padat terbangun disebelah barat, utara, dan selatan runway dan deretan perbukitan di sebelah timur runway. Dan Wacana pemindahan Bandara Adisutjipto melalui pembangunan bandara baru telah bergulir sejak tahun 1999, dimana hal itu telah dicetuskan oleh Sri Sultan Hamengku Buwono X dalam pertemuan dengan anggota Komisi IV dan Komisi V DPR RI di Keraton Kilen pada Desember 1999.³

³ [Http://www.Bandara Kulon Progo dalam Jateng Pos.com](http://www.Bandara Kulon Progo dalam Jateng Pos.com).Diakses 22/09/2011.

Dalam perencanaan pembangunan Bandara Internasional di Kulon Progo tersebut di dalamnya terdapat campur tangan Pemerintah dan pihak Swasta. Yaitu antara PT Angkasa Pura 1 dengan investor Ceko dari India yang telah menandatangani *Memorandum of Understanding* (MoU) dengan presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Dan upaya tersebut pada dasarnya untuk mendorong investasi Pemerintah daerah Kulon Progo melalui kerjasama dengan luar negeri. Kerjasama tersebut telah menghasilkan Pra Studi kelayakan Bandar Udara, yang diserahkan kepada Pemerintah kabupaten.

Studi kelayakan bagi perencanaan bandara baru dengan dibantu pemerintah Ceko telah dimulai dan diharapkan dapat digunakan mulai tahun 2015 ataupun maksimal tahun 2025 Bandara Internasional sudah beroperasi di Kulon Progo. Dengan prediksi pembangunan tercepat dan lancar bandara direncanakan dapat dikerjakan selama lima tahun, sehingga diperlukan waktu selama ± 20 tahun hingga bandara baru dan sarana serta prasarana penunjangnya terwujud.

Untuk mengakomodasi pergerakan penumpang selama ± 20 tahun maka diperlukan pengembangan fasilitas Bandara Internasional Adisutjipto yang setidaknya dapat melayani kebutuhan akan transportasi moda udara hingga tahun 2030. Rencana Induk Bandar Udara Adisutjipto di Kabupaten Sleman, Daerah Istimewa Yogyakarta ini tertuang pada Peraturan Menteri Perhubungan No.KM 51 Tahun 2008. Melalui rencana pengembangan yang direncanakan akan mulai dikerjakan pada tahun 2010, diharapkan dapat memberi masukan bagi perencanaan dan perancangan bandara baru yang

aksesibel bagi Daerah Istimewa Yogyakarta dan daerah sekitarnya pada perkiraan tahun 2030.

Bandar udara Internasional diatur dalam Pasal 256 UU.RI No./2009. Menurut Pasal tersebut Menteri Perhubungan menetapkan beberapa Bandar udara Internasional dengan mempertimbangkan rencana induk nasional bandar udara, pertahanan dan keamanan negara, pertumbuhan dan perkembangan pariwisata, kepentingan dan kemampuan angkutan udara nasional serta pengembangan ekonomi nasional dan perdagangan luar negeri, di samping pertimbangan dari menteri terkait. Ketentuan lebih lanjut mengenai Bandar Udara Internasional diatur dengan Peraturan Menteri Perhubungan.

Dari uraian tersebut di atas, maka perlu adanya sebuah perencanaan pemindahan Bandara yang bertaraf Internasional di Yogyakarta yang sesuai dengan standar internasional, yang dapat mengakomodasi kebutuhan kapasitas ruang, kelengkapan fasilitas maupun dari segi kualitas arsitekturnya. Karena mengingat terbatasnya lahan untuk perluasan Bandara Adisucipto yang berada di Sleman. Untuk itu diperlukan sebuah lahan yang luas dan pastinya sangat mendukung penerbangan. Lokasi lahan yang akan dipilih tersebut tepatnya daerah Kulon Progo. Karena daerah ini selain masih luas juga belum padat penduduk. Lokasi pembangunan Bandara Internasional akan dipilih di Daerah Palihan, kecamatan Temon, Kabupaten Kulon Progo.

Terkait rencana pembangunan Bandara Internasional yang akan didirikan di Desa Palihan kecamatan Temon dimana Bandara tersebut sebagai pengganti Bandara Internasional Adisutjipto yang berada di Sleman banyak

ditanggapi berbagai macam persepsi dari masyarakat Kulon Progo. Sebuah proyek yang memiliki tanggapan positif maupun negatif di masyarakat. Baik kalangan masyarakat bawah dan masyarakat yang berada di wilayah pesisir Kulon Progo. Adanya rencana pembangunan tersebut semestinya memakan lahan milik petani.

Meskipun pemerintah provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan PT Angkasa Pura 1 (Persero) telah menekan *Memorandum of Understanding* (MoU) rencana pembangunan bandara internasional tersebut lahannya akan menggunakan tanah Puro Pakualaman.

Rencana pemindahan Bandara Internasional Adisutjipto Yogyakarta ke Kulonprogo, antara lain dipicu erupsi Gunung Merapi. Mengingat ketika terjadi letusan Merapi akhir tahun lalu, abu Merapi beterbangan hingga kawasan Bandara Adisutjipto. Ini bisa berakibat mengganggu penerbangan. Di samping itu, Yogyakarta relatif sering terjadi angin ribut.

Keputusan untuk membangun bandara baru tersebut juga merupakan solusi krusial, karena beberapa tahun ke depan Bandara Adisutjipto diperkirakan sudah tidak mampu lagi memenuhi kapasitas penumpang yang akan terus meningkat. Selain itu, Bandara Adisutjipto juga masih milik TNI Angkatan Udara. Seringkali penerbangan komersial di Bandara Adisucjipto juga harus berputar di udara karena berbarengan dengan jam latihan terbang Akademi TNI Angkatan Udara. Panjang landasan Adisucjipto pun hanya 2.200 meter sehingga menyulitkan pendaratan pesawat berbadan besar. Dengan begitu penambahan panjang landasan juga akan terhalang jalan raya serta

sudah padatnya permukiman di sekitar Bandara. Dengan demikian Bandara Adisucipto ini akan difokuskan untuk penerbangan TNI Angkatan Udara.

Rencana pemindahan Bandara Adisudjipto ke Kulon Progo hal ini dikarenakan kondisi Bandara Adisutjipto yang dalam kurun waktu 5-10 tahun kedepan akan mengalami pertumbuhan rata-rata penumpang sampai 10 persen per tahun. Hal ini menimbulkan kekurangan kapasitas dan fasilitas bandara antara lain terminal, runway, taxiway, apron dan parkir kendaraan. Dari sisi jumlah, pada 2010 saja penumpang domestik mencapai 3.488.500 orang dan penumpang internasional 206.500 orang. Sedangkan luas terminal domestik dan internasional yang ada saat ini hanya cukup untuk 1.050.000 penumpang per tahun. PT Angkasa Pura I akan menggandeng GVK, perusahaan India yang mengelola Bandara Internasional Mumbai dan Bangalore.⁴

Dalam rencana pembangunan Bandara tersebut Gubernur DIY, Sri Sultan Hamengku Buwono X, menyetujui pilihan lokasi Bandara Internasional Kulonprogo di daerah Palihan, Kecamatan Temon. Posisinya adalah di sebelah barat Kali Serang di antara Pantai Congot dan Pantai Glagah. Daerah yang akan dijadikan Bandara masih dalam taraf study kelayakan (*feasibility study*), guna mendapatkan kajian yang lebih lengkap dan strategis.

Jika dilihat dari prospektif geografis untuk pilihan lokasi, Bantul juga menjadi pilihan. Namun memang lebih condong ke Kulon Progo yang masih memiliki tanah landai dan luas di pinggir laut dan juga masih jarang dari permukiman penduduk. Sementara jika di bangun di Bantul, akan mengganggu daerah padat permukiman. pembangunan Bandara Internasional Kulon progo di Palihan, Kecamatan Temon, merupakan pilihan bagus. Karena memang sangat aman untuk keselamatan penerbangan ketika pesawat hendak *take off* atau *landing*, karena posisinya pesisir.

⁴ [Http://www.Tribunjogja.com](http://www.Tribunjogja.com).Diakses 20/09/2011.

Tetapi yang menjadi kendala adalah Bandara ini berada di pantai Selatan Jawa yang memiliki potensi besar terhadap kejadian gempa bumi dan tsunami. Hal ini ditakutkan akan mengganggu penerbangan serta aktifitas yang berada disekitar Bandara. Jangan sampai kehadiran Bandara akan menimbulkan ancaman-ancaman yang sudah ada dan potensi ancaman baru, seperti banjir dan lain sebagainya. Karena Temon adalah daerah yang rawan banjir. Jadi pembangunan Bandara tersebut harus benar-benar di uji kelayakannya agar dapat memberikan dampak positif dan dapat menguntungkan pemerintah daerah juga masyarakat kulon progo itu sendiri.

Pada dasarnya rencana pembangunan Bandara Internasional yang akan berlokasi di Temon harus lebih mempertimbangkan beberapa faktor seperti, faktor Komunikasi, sumber daya, sikap pelaksana dan faktor struktur birokrasi. Pemerintah sebisa mungkin juga memperhatikan kesejahteraan masyarakat di sekitar lokasi Bandara. Dalam hal ini pemerintah daerah sampai sekarang belum benar-benar mensosialisasikan rencana pembangunan Bandara yang akan berlokasi di Temon. karena masih akan menunggu studi kelayakan dari Pemerintah pusat. Dengan demikian, untuk mengetahui berbagai persepsi dari masyarakat Kulon Progo, Pemerintah daerah harus segera melakukan sosialisasi yang terbuka bagi masyarakat sekitar Kulon Progo.

Dampak yang terjadi pada sisi lain, Pembangunan Bandara tersebut dikhawatirkan akan mematikan pekerjaan para petani. Karena sebagian besar masyarakat Kulon Progo bermata pencaharian sebagai petani. Salah satunya adalah petani melon, semangka dan cabai yang terletak di daerah Temon.

Meskipun status tanah tersebut milik Pakualaman, namun para petani yang sudah lama tinggal dari sebelum lahan berubah menjadi sebuah lahan yang produktif hingga mampu menghasilkan berbagai macam tanaman. Para petani berharap diberikan kompensasi jika memang Pakualaman mengizinkan pembangunan Bandara di lokasi tersebut.⁵

Penentuan lokasi pembangunan Bandara di Kulon Progo harus segera direalisasikan. Untuk itu, pemerintah daerah harus melakukan pemetaan wilayah secara benar dan transparan. Termasuk kebijakan pendukung harus disiapkan untuk menghindari aksi spekulasi. Dan warga harus mendapatkan informasi yang benar serta di sosialisasikan secara terbuka. Karena masih banyak masyarakat yang belum mengetahui adanya rencana pembangunan Bandara Internasional yang berlokasi di daerah Temon, Kulon Progo tersebut. Proses sosialisasi yang sempurna akan berdampak positif di masyarakat. Warga sebaiknya diberikan informasi sebanyak-banyaknya dengan disertai dokumen pendukung. Mulai dari *site plant* bandara, perhotelan, maupun lahan pertanian yang bisa dimanfaatkan warga sekitar Kulon Progo. Dan nantinya juga akan menguntungkan dimasa mendatang.

⁵ [Http//www.Suara Karya.com](http://www.Suara Karya.com).Diakses 20/09/2011

B. Rumusan masalah

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka dapat dirumuskan permasalahan penelitian sebagai berikut:

“ Bagaimana persepsi masyarakat Kulon Progo terhadap rencana pembangunan Bandara Internasional di Kulon Progo?”

C. Tujuan Penelitian

Mengacu pada permasalahan di atas, penelitian ini bertujuan untuk:

Mengetahui persepsi masyarakat Kulon Progo terhadap rencana pembangunan Bandara Internasional di Desa Palihan, Temon, Kulon Progo.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

- a. Diharapkan penelitian ini menambah khasanah ilmu pengetahuan terutama dalam mempelajari analisis kebijakan publik dan sebagai acuan bagi penelitian yang sejenis dimasa yang akan datang.
- b. Diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UMY khususnya jurusan Ilmu Pemerintahan dalam mempelajari analisis kebijakan publik.

2. Manfaat Praktis

Memberikan informasi bagi pembaca pada umumnya dan bagi Pemerintah pada khususnya, mengenai persepsi masyarakat Kulon Progo terhadap rencana pembangunan Bandara Internasional dan proses sosialisasi yang dilakukan Pemerintah di Desa Palihan, Temon, Kulon Progo. Dan bagi masyarakat Desa Temon diharapkan penelitian

ini dapat menjadi bahan evaluasi & informasi yang perlu diperhatikan dan akan bermanfaat di masa yang akan datang.

E. Kerangka Dasar Teori

Kerangka dasar teori merupakan bagian yang menjelaskan variabel-variabel dan hubungan-hubungan antar variabel yang berdasarkan pada konsep atau definisi tertentu. Di bagian ini dikemukakan teori-teori yang merupakan acuan bagi penelitian yang dilakukan. Pengertian teori menurut F.M Kerlinger sebagaimana dikutip kembali oleh Sofian Efendi adalah serangkaian konsep, kontrak, definisi dan proposisi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan merumuskan hubungan antar konsep.⁶

Dengan demikian dalam penelitian ini teori yang akan dikemukakan adalah sebagai berikut :

1. Persepsi

Dikemukakan oleh para ahli, Bima Walgito : persepsi merupakan proses pengorganisasian terhadap stimulasi yang diterima oleh organisme atau individu sehingga merupakan sesuatu yang berarti dan merupakan aktivitas yang integral dalam diri manusia.⁷

Dikatakan bahwa persepsi itu merupakan aktivitas yang integral, hal ini mengandung arti bahwa seluruh pribadi, seluruh apa yang ada

⁶ Effendi Sofian dan Siangrimbun Masri, 1989, *Metode Penelitian Survei*, LP3S, Jakarta, hal. 137

⁷ Bima Walgito, 1991, *Psikologi Sosial Sebagai Pengantar*, Andi Offset, Yogyakarta, hal.54

dalam diri individu ikut berperan dalam persepsi. Kemudian Saparinah Sadli memberikan persepsi sebagai berikut :⁸

Persepsi seseorang merupakan suatu proses yang aktif dimana yang memegang peranan bukan hanya stimulus yang mengenalinya, tetapi ia juga sebagai keseluruhan dengan pengalaman-pengalamannya, motivasinya, dengan sikap-sikap yang relevan, terhadap stimulus tersebut.

Lebih lanjut, Mifta Thoha, memberikan batasan persepsi sebagai berikut :⁹

Persepsi pada bentuknya dalam proses kognitif, yang dialami setiap orang dalam memahami informasi tentang lingkungannya, baik melalui penglihatan, pendengaran, penghayatan, perasaan, dan penciuman. Kunci untuk memahami persepsi terletak pada pengenalan bahwa persepsi itu merupakan suatu penafsiran yang unik terhadap situasi dan bukannya suatu pencatatan yang benar terhadap situasinya.

Dalam berbagai pendapat yang telah dikemukakan dapat disimpulkan bahwa persepsi adalah merupakan proses mental individu di dalam memberikan pandangannya terhadap suatu hal atau obyek, sehingga menghasilkan sikap tertentu dalam diri individu yang bersangkutan. Karena sikap individu-individu yang berbeda akan melihat hal yang sama dengan cara-cara yang berbeda.

Dengan kata lain persepsi merupakan bentuk pola pikir seseorang dalam memahami suatu fenomena atau obyek tertentu yang sangat subyektif.

Bentuk persepsi seseorang akan menentukan bagaimana seseorang bersikap berkenaan dengan obyek tertentu yang tidak terlepas dari kondisi

⁸ Saparinah Sadli, 1986, *Persepsi Sosial Mengenai Perilaku Menyimpang*, LP3S, Jakarta, hal.72

⁹ Mifta Thoha, 1983, *Perilaku Organisasi Konsep Dasar dan Aplikasinya*, CV Rajawali, Jakarta, hal.183.

lingkungan dimana seseorang bertempat tinggal, artinya seseorang dipengaruhi oleh lingkungannya namun suatu ketika lingkungan diciptakan kesesuaian dengan persepsi yang dimiliki seseorang sebagai seluruh pandangan terhadap suatu hal, terhadap sistem nilai yang dianut oleh masyarakat. Lingkungannya sangat berpengaruh terhadap suatu hal, maka sistem yang dianut oleh masyarakat lingkungannya sangat berpengaruh juga terhadap pembentukan seseorang. Adalah jelas bahwa agar terjadi persepsi harus ada hal-hal yang tercakup dalam proses persepsi itu sendiri. Syarat-syarat yang harus ada adalah :

- a. Obyek atau sasaran yang harus diamati
- b. Alat indera yang cukup baik
- c. Perhatian yang dalam hal ini merupakan persiapan dalam mengadakan pengalaman.

Jadi persepsi merupakan pandangan seseorang terhadap obyek-obyek atau kejadian yang ada disekelilingnya, pandangan yang mana dipengaruhi oleh lingkungan, pengalaman, kepentingan dan pengetahuannya. Hal ini berarti setiap orang mempunyai perbedaan satu sama lain dalam mempersepsikan suatu kejadian atau obyek yang sama pada suatu waktu yang sama pula.

2. Masyarakat

Mayor polak berpendapat bahwa masyarakat adalah wadah segenap hubungan sosial yang terdiri dari banyak sekali kolektifitas serta kelompok, dan tiap-tiap kelompok terdiri lagi atas kelompok-kelompok

yang lebih kecil (sub kelompok). Semuanya itu tersusun secara hirarkis (dari atas kebawah) atau kesinambungan sejajar, dan setaraf, ataupun saling tembus menembus.

Menurut Koenjaraningrat masyarakat adalah : kesatuan hidup manusia yang berinteraksi menurut suatu sistem adat istiadat tertentu yang bersifat kontinyu, dan terikat oleh suatu rasa identitas bersama.¹⁰

Definisi itu menyerupai dari definisi yang diajukan oleh JL Gillin dan JP Gillin dalam buku mereka Cultural Sosiologi, yang merumuskan bahwa masyarakat atau society adalah : *“The largest grouping in which common customs, traditions, attitudes, and feelings of unity are operative”*. Unsur grouping dalam definisi itu menyerupai unsur “kesatuan hidup”, sedangkan unsur common customs, traditions adalah unsur “adat istiadat”. Dan unsur kontinuitas, serta unsur common attitudes and feeling of unity adalah sama dengan unsur “identitas bersama”.¹¹

Masyarakat adalah persatuan manusia yang timbul dari kodrat yang sama. Mereka hidup bersama dalam berbagai hubungan antara individu yang berbeda-beda tingkatannya. Misalnya, hubungan suami istri dalam hubungan rumah tangga, keluarga, suku bangsa, dan bangsa-bangsa. Masyarakat terbentuk karena anggota-anggotanya merasa bersatu akibat bertempat tinggal di daerah yang sama, dilengkapi dengan tata

¹⁰ Koenjaraningrat, 1997, *Metode-metode Penelitian Masyarakat*, PT Gramedia, Jakarta, hal. 162.

¹¹ *Ibid*, hal. 147

tertib dari kesadaran bersama untuk mempertahankan daerahnya terhadap ancaman dari luar, kesatuan teritorial terdiri dari dua tipe yaitu :¹²

1. *Masyarakat desa*, adalah sekelompok orang yang mendiami daerah tertentu yang masing-masing anggotanya memiliki ikatan batin yang kuat, sifat gotong royong, religius, dan saling kenal antara sesama masyarakatnya.
2. *Masyarakat lingkungan daerah*, adalah pada daerah tertentu hidup kelompok-kelompok manusia di berbagai tempat yang masing-masing merupakan satu kesatuan besar. Setiap kelompok mempunyai kepala kelompok dan bersifat otonom, tetapi mereka terikat dalam lingkungan daerah dengan batas-batas pemerintah tertentu.¹³
3. *Masyarakat adat*, adalah masyarakat yang bertempat tinggal dalam suatu wilayah yang mempunyai kelembagaan penguasa adat dan pranata hak-hak tradisional yang ditaati dan dipertahankan secara turun temurun.
4. *Masyarakat kota (urban community)*, adalah masyarakat kota yang tidak tertentu jumlah penduduknya bersifat individualistis, pekerjaan lebih bervariasi.

3. Kebijakan Publik

Kebijakan merupakan suatu proses tawar menawar dan negosiasi untuk merumuskan isu-isu dan metode implementasinya. Anderson seperti

¹² [Http://www.Pengertian Masyarakat.com](http://www.PengertianMasyarakat.com), Diakses 19/09/2011

¹³ Drs. Chotib dkk, 2006, *Masyarakat Modern*, Yudhistira, Jakarta, hal.3.

dikutip oleh Solichin Abdul Wahab, merumuskan kebijakan publik sebagai langkah tindakan yang secara sengaja dilakukan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan yang dihadapi. Makna kebijakan berupa suatu deklarasi mengenai suatu dasar pedoman bertindak, suatu arah tindakan tertentu, suatu program mengenai aktivitas-aktivitas tertentu atau suatu rencana. Secara terminologi kebijakan publik menunjuk pada serangkaian peralatan pelaksanaan yang lebih luas dari peraturan perundang-undangan, mencakup juga aspek anggaran dan struktur pelaksana.¹⁴

Menurut Rc. Chandler dan JC. Plano, kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumberdaya-sumberdaya yang ada untuk memecahkan permasalahan masalah publik.¹⁵

Menurut Thomas R. Dye, kebijakan publik adalah apapun juga yang dipilih pemerintah, apakah mengerjakan sesuatu itu atau tidak mengerjakan (mendiamkan) sesuatu itu (*whatever government choose to do or not to do*).¹⁶

Setelah memahami dengan seksama pengertian dari kebijakan sebagaimana diuraikan diatas, adalah penting sekali bagi kita untuk

¹⁴ Solichin Abdul Wahab, 2004, Kebijakan Publik:Teori dan Proses, Medpress (Anggota IKAPI), Yogyakarta,hal.3.

¹⁵ Syafii Inu Kencana, Tandjung Djamaludin, Modeong Supardan, 1999, *Ilmu Administrasi Publik*, Rieneka Cipta,Jakarta,hal.107

¹⁶ Ibid, hal.107.

menguraikan makna dari kebijakan publik, karena pada dasarnya kebijakan publik nyata-nyata berbeda dengan kebijakan private/swasta.¹⁷

a. Konsep Kebijakan Publik

Menurut Solichin Abdul Wahab, konsep kebijakan publik dibedakan menjadi empat antara lain :

- a. Kebijakan publik lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan dari pada sebagai perilaku atau tindakan yang serba acak dan kebetulan.
- b. Kebijakan pada hakikatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling berkait dan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh Pejabat-pejabat Pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan yang berdiri sendiri-sendiri.
- c. Kebijakan bersangkutan paut dengan apa yang senyatanya dilakukan Pemerintah dalam bidang-bidang tertentu.
- d. Kebijakan publik mungkin berbentuk positif, mungkin pula berbentuk negatif.

b. Pengambilan Keputusan

Dee Ann Gullies menjelaskan definisi Pengambilan keputusan sebagai suatu proses kognitif yang tidak tergesa-gesa terdiri dari rangkaian tahapan yang dapat dianalisa, diperhalus, dan dipadukan untuk menghasilkan ketepatan serta ketelitian yang lebih besar dalam menyelesaikan masalah dan memulai tindakan. Definisi yang lebih

¹⁷ Afan Gafar, 2003, *Otonomi Daerah dan Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar Offset, Yogyakarta, hal. 7

sederhana dikemukakan oleh Hani Handoko, pembuatan keputusan adalah kegiatan yang menggambarkan proses melalui serangkaian mana kegiatan dipilih sebagai penyelesaian suatu masalah tertentu.¹⁸

James Anderson meringkas nilai-nilai yang dapat membantu dalam mengarahkan perilaku para pembuat keputusan kedalam lima kategori yakni :¹⁹

1. *Nilai-nilai politik*

Pembuat keputusan mungkin menilai alternatif-alternatif kebijakan berdasarkan kepentingan partai politik beserta kelompoknya (*clientele group*). Keputusan yang dibuat didasarkan kepada keuntungan politik dengan dipandang sebagai sarana untuk mencapai tujuan-tujuan kelompok kepentingan.

2. *Nilai-nilai organisasi*

Para pembuat keputusan, khususnya para birokrat mungkindipengaruhi oleh nilai-nilai organisasi. Organisasi-organisasi seperti, badan-badan administratif menggunakan banyak imbalan (*reward*) dan sanksi dalam usahanya untuk mempengaruhi anggota-anggotanya menerima dan bertindak atas dasar nilai-nilai organisasi yang telah ditentukan. Seberapa hal ini terjadi, keputusan-keputusan individu mungkin diarahkan oleh pertimbangan-pertimbangan semacam keinginan-keinginan untuk

¹⁸ [Http//Teori Pengambilan Kebijakan.com](http://Teori Pengambilan Kebijakan.com), Diakses 21/09/2011.

¹⁹ Winarno Budi, 2007-2008, *Kebijakan Publik:Teori Dan Proses*, Media Pressindo (Anggota IKAPI)Yogyakarta,hal.134.

melihat organisasi bisa hidup terus, untuk memperbesar atau memperluas program-program atau kegiatan-kegiatannya atau mempertahankan keusaannya dan hak-hak istimewanya.

3. *Nilai-nilai pribadi*

Usaha untuk melindungi dan mengembangkan kepentingan ekonomi, reputasi atau kedudukan sejarah seseorang mungkin pula merupakan kriteria keputusan. Seorang politisi menerima suap untuk membuat suatu keputusan tertentu, seperti pemberian lisensi atau kontrak menjadi contoh kongkrit bagaimana nilai-nilai pribadi berpengaruh dalam pembuatan keputusan.

4. *Nilai-nilai kebijakan*

Para pembuat kebijakan politik tidak hanya dipengaruhi perhitungan-perhitungan keuntungan, organisasi-organisasi atau pribadi, namun para pembuat keputusan mungkin bertindak dengan baik atas dasar persepsi mereka tentang kepentingan masyarakat mengenai apa yang merupakan kebijakan publik secara moral benar atau pantas.

5. *Nilai-nilai ideologi*

Ideologi merupakan seperangkat nilai-nilai dan kepercayaan-kepercayaan yang berhubungan secara logis yang memberikan gambaran dunia yang disederhanakan dan merupakan pedoman bagi rakyat untuk melakukan tindakan. Di bekas negara Uni

Soviet, ideologi Marxis dan Leninis dipakai paling tidak landasan bagi perubahan sosial dan ekonomi.

c. Sosialisasi

Stewart menyatakan bahwa sosialisasi adalah proses orang memperoleh kepercayaan sikap nilai dan kebiasaan dalam kebudayaan. Melalui proses sosialisasi akan tumbuh satu pribadi yang hak karena sifat-sifat kelompok tidak pernah diserap secara sama oleh masing-masing anggota kelompok.²⁰

Anthony Giddens melukiskan proses sosialisasi sebagai sebuah proses yang terjadi ketika seorang bayi yang lemah berkembang secara aktif melalui tahap demi tahap sampai akhirnya menjadi pribadi yang sadar akan dirinya sendiri. Pribadi yang berpengetahuan dan terampil akan cara hidupnya dalam kebudayaan tempat ia tinggal.²¹

Sedangkan menurut Soerjono Soekanto sosialisasi adalah proses menempatkan anggota masyarakat yang baru mempelajari norma-norma dan nilai-nilai masyarakat di tempat dia menjadi anggota.

Jadi sosialisasi dapat dikatakan sebagai sebuah proses seseorang memperoleh pengetahuan, keterampilan dan sikap yang diperlakukannya agar dapat berfungsi sebagai orang dewasa dan sekaligus sebagai pemeran aktif dalam suatu kedudukan atau peranan tertentu di masyarakat.

²⁰ Stewart, 1985, *Teori Sosialisasi*, E-Journal Portal Garuda, UNS, hal.93.

²¹ Anthony Giddens, 1994, *The Constitution of Society*, Jawa Pos, Jakarta, hal. 60.

Dalam ilmu sosiologi proses sosialisasi dapat dibedakan menjadi dua bagian diantaranya:

a. *Sosialisasi Primer*

Artinya sosialisasi pertama yang dijalani seseorang semasa kanak-kanak, dan berfungsi mengantar mereka memasuki kehidupan sebagai anggota masyarakat.

b. *Sosialisasi Sekunder*

Artinya sosialisasi lanjutan dimana seseorang menjalani di sektor-sektor kehidupan nyata dalam masyarakat.

Sosialisasi adalah satu konsep umum yang bisa dimaknakan sebagai sebuah proses di mana kita belajar melalui interaksi dengan orang lain, tentang cara berpikir, merasakan, dan bertindak, di mana kesemuanya itu merupakan hal-hal yang sangat penting dalam menghasilkan partisipasi sosial yang efektif. Sosialisasi merupakan proses yang terus terjadi selama hidup kita.

Pada dasarnya, sosialisasi memberikan dua kontribusi fundamental bagi kehidupan kita. *Pertama*, memberikan dasar atau fondasi kepada individu bagi terciptanya partisipasi yang efektif dalam masyarakat, dan *kedua* memungkinkan lestarnya suatu masyarakat karena tanpa sosialisasi akan hanya ada satu generasi saja sehingga kelestarian masyarakat akan sangat terganggu.

4. Implementasi Kebijakan

Dalam kamus Webster Wahab pengertian implementasi dirumuskan secara pendek, dimana ‘*to implement*’ (mengimplementasikan) berarti “ *to provide means for carrying out*” (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu) “ *to give practical effect to*” (menimbulkan dampak/akibat/sesuatu). Implementasi adalah proses evolusi sewaktu kita mengimplementasikan kebijakan, implementasi akan mempengaruhi hasil akhir kebijakan.²²

Implementasi adalah salah satu tahap dalam proses kebijakan publik. Biasanya implementasi dilaksanakan sesudah sebuah kebijakan dirumuskan dengan tujuan yang jelas. Implementasi juga dapat diartikan sebagai suatu rangkaian aktivitas dalam rangka menghantarkan kebijakan kepada masyarakat sehingga kebijakan tersebut dapat membawa hasil sebagaimana diharapkan.²³

Daniel A. Mazmanian dan Paul A mengatakan bahwa konsep implementasi kebijakan adalah berusaha untuk memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program diberlakukan atau dirumuskan.²⁴

Selanjutnya Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier dikutip menurut Solichin Abdul Wahab, menjelaskan lebih lanjut tentang konsep implementasi kebijakan sebagaimana berikut :²⁵

²² *Op.cit* , Solichin Abdul Wahab, hal. 68

²³ *Op.cit*, Afan Gaffar, hal.295

²⁴ Mazmanian dan Sebartier, dalam Solichin.1990, *Analisis Kebijakan Negara*, Rineka Cipta, Jakarta,hal.123. Skripsi Ilmu Pemerintahan UMY, tidak diterbitkan,2008,hal.13-14

²⁵ *Ibid*, hal.65

“Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan focus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan Negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikan maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian”.

Berdasarkan pandangan yang diutarakan oleh kedua ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa proses implementasi kebijakan sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administrative yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan pula menyangkut jaringan kekuatan-kekuatan politik, ekonomi, sosial, yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat, dan pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan.

Pendekatan implementasi menurut Solichin Abdul Wahab , yaitu :²⁶

a. Pendekatan structural (*structural approaches*)

Analisis organisasi modern telah memberikan sumbangan yang berharga pada studi implementasi, karena rancang bangun kebijakan dan rancangan organisasi, sedapat mungkin seyogyanya dipertimbangkan secara bersamaan.

²⁶ *Op.cit*, Winarno Budi, hal.48.

- b. Pendekatan prosedural dan manajerial (*procedural and managerial approaches*)

Pendekatan ini lebih menitikberatkan pada proses atau cara dari implementasi kebijakan yang sudah diambil.

- c. Pendekatan berperilaku (*behavioural approaches*)

Pendekatan berperilaku diawali dengan suatu kesadaran bahwa seringkali terdapat penolakan terhadap perubahan (*resistance to change*).

- d. Pendekatan politik (*political approaches*)

Dalam pembahasan ini pengertian politik lebih mengacu pada pola-pola kekuasaan dan pengaruh diantara dan didalam lingkungan organisasi. Keberhasilan suatu kebijakan pada akhirnya akan tergantung pada kesediaan dan kemampuan kelompok-kelompok yang dominan/berpengaruh (koalisi Dari kelompok-kelompok ini) untuk memaksakan kehendaknya. Apabila kelompok-kelompok yang dominan itu tidak ada, implementasi kebijakan yang dikehendaki mungkin hanya akan bisa dicapai melalui suatu proses panjang yang bersifat *incremental* dan saling pengertian diantara mereka yang terlibat. Dalam situasi tertentu distribusi kekuasaan kemungkinan dapat pula menimbulkan kemacetan pada saat implementasi kebijakan, walaupun sebenarnya kebijakan tersebut secara formal telah disahkan.

Menurut George Edward III faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi yaitu komunikasi, sumber daya, sikap pelaksana dan kecenderungan pelaksana, dan struktur birokrasi. Ke empat faktor tersebut berinteraksi antara satu dan yang lainnya, untuk membantu bahkan menghambat implementasi kebijakan. Karena variabel yang ditawarkan sederhana dan mendekati kesesuaian dengan apa yang akan diteliti oleh penulis maka penulis memilih konsep George. Edwards III dalam melakukan penelitian ini. Faktor-faktor tersebut meliputi :²⁷

a. Komunikasi

Komunikasi merupakan sarana untuk menyebarluaskan informasi, baik dari atas ke bawah maupun dari bawah ke atas. Untuk menghindari terjadinya distorsi informasi yang disampaikan atasan ke bawahan, perlu adanya ketetapan waktu dalam penyampaian informasi, harus jelas informasi yang disampaikan, serta memerlukan ketelitian dan konsistensi dalam menyampaikan informasi.

b. Sumber daya

Sumber-sumber dalam implementasi kebijakan memegang peranan penting karena implementasi kebijakan tidak akan efektif bilamana sumber-sumber pendukungnya tidak tersedia. Yang termasuk sumber-sumber dimaksud adalah :

1. Staf yang relatif cukup jumlahnya dan mempunyai keahlian dan keterampilan untuk melaksanakan kebijakan.

²⁷ [Http://Mulyono.staff.uns.ac.id/2009/05/28/model-implementasi-kebijakan-george-edward-iii/](http://Mulyono.staff.uns.ac.id/2009/05/28/model-implementasi-kebijakan-george-edward-iii/) diakses pada 20 September 2011

2. Informasi yang memadai atau relevan untuk keperluan implementasi.
3. Wewenang yang dimiliki implementator untuk melaksanakan kebijakan.
4. Fasilitas yang memadai akan menopang keberhasilan implementasi.

c. Sikap pelaksana

Sikap berkaitan dengan bagaimana sikap implementator dalam mendukung suatu implementasi kebijakan. Seringkali para implementator bersedia untuk mengambil inisiatif dalam rangka mencapai kebijakan, tergantung dengan sejauh mana wewenang yang dimilikinya.

d. Struktur birokrasi

Struktur birokrasi adalah suatu kebijakan seringkali melibatkan beberapa lembaga atau organisasi dalam proses implementasinya, sehingga diperlukan koordinasi yang efektif antar lembaga-lembaga terkait dalam mendukung keberhasilan implementasi.

5. Pelayanan Publik

Untuk memahami persoalan pelayanan publik, tentunya perlu dikaji lebih jauh mengenai batasan dari pelayanan publik. Kamus besar bahasa Indonesia Harimurti Kridaksana, meneruskan pelayanan public sebagai berikut :²⁸

²⁸ Harimurti Kridalaksana, 1988, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Kedua*, Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, Jakarta, hal. 571&793

- a. Pelayanan adalah usaha melayani kebutuhan orang lain dengan memperoleh imbalan (uang)
- b. Pelayanan adalah kemudahan sehubungan jula beli barang atau jasa
- c. Publik berarti orang banyak (umum)

Inu Kencana Syafii menyatakan bahwa istilah publik berasal dari bahasa Inggris publik yang berarti umum, masyarakat atau Negara. Kemudian, publik diartikan sebagai sejumlah manusia yang memiliki kesamaan berpikir, perasaan, harapan, sikap dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang mereka miliki. Dari definisi ini, publik tidak diartikan sebagai penduduk, masyarakat, masyarakat negara, ataupun rakyat, karena masing-masing kata tersebut memiliki arti yang berbeda-beda. Selanjutnya dapat disimpulkan bahwa publik adalah masyarakat umum yang selayaknya diurus, diatur, dilayani oleh pemerintah sebagai administrator.²⁹

Sementara itu menurut A.S Munir, pelayanan umum/publik adalah manajemen yang proses kegiatannya diarahkan secara khusus pada terselenggaranya pelayanan guna memenuhi kepentingan umum atau kepentingan perorangan, melalui cara-cara tepat dan memuaskan pihak yang dilayani.³⁰

AG. Subarsono mengatakan, Didalam SK MENPAN No. 81 Tahun 1993 yang dimaksud pelayanan publik adalah segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah dan BUMN/BUMD dalam bentuk

²⁹ *Op.cit*, Inu Kencana Syafii, hal.17-18.

³⁰ A.S Munir, 1995, *Manajemen Pelayanan Publik Di Indonesia*. Cet. Ke-11, Bumi Aksara, Jakarta, hal.204

barang dan jasa baik dalam upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun ketentuan peraturan perundang-undangan.³¹

a. Pelayanan publik yang Ideal

Salah satu produk organisasi publik adalah pelayanan publik menurut pendapat Lenvine yang dikutip AG. Subarsono dalam Agus Dwiyanto, maka produk dari pelayanan publik didalam sebuah negara demokrasi setidaknya memenuhi tiga indikator sebagai berikut :³²

1. *Responsiveness atau responsivitas* adalah daya tanggap penyedia layanan terhadap harapan, keinginan dan aspirasi maupun tuntutan pengguna layanan.
2. Pelayanan publik yang *efisien dan non partisan*.

b. Pelayanan Publik yang Efisien

Efisiensi dapat didefinisikan sebagai perbandingan yang terbaik antara input dan output tyang seminimal mungkin, maka dapat dikatakan tingkat efisiensinya semakin baik, Input dalam pelayanan publik dapat berupa uang, tenaga, waktu dan materi lain yang digunakan untuk menghasilkan atau mencapai suatu output. Artinya, harga pelayanan publik tersebut harus terjangkau oleh kemampuan ekonomi masyarakat. Dan diperoleh dalam waktu yang singkat dan tidak banyak menghabiskan tenaga. Hal ini biasa dilakukan dengan bantuan teknologi modern. Jadi, efisiensi dalam pelayanan publik ini dapat dilihat dari perspektif pemberi

³¹ Agus Dwiyanto, 2005, *Analisis Kebijakan Publik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hal. 141

³² *Ibid*, hal. 147

layanan (murah, singkat dan tidak boros sumber daya publik), mapun dari perspektif pengguna layanan.³³

c. Pelayanan Publik yang Responsif

1. Pendekatan *Know Your Customer* (KYC)

untuk mengetahui keinginan, kebutuhan dan kepentingan pengguna atau pelanggan, birokrasi pelayanan publik harus didekatkan diri dengan pelanggan atau berusaha menempatkan pelanggan pada posisi sentral. Beberapa metode yang dapat digunakan untuk mengetahui keinginan dan kebutuhan para pelanggan adalah dengan melakukan survei, wawancara maupun observasi. Menurut Osborne dan Gaebler (1996;208-212) mengidentifikasi beberapa keuntungan sistem administrasi dan manajemen yang menempatkan pelanggan pada posisi sentral yaitu :

- 1) Memaksa pemberi jasa bertanggung jawab kepada pelanggannya
- 2) Mendepolitisasi keputusan pilihan pemberi jasa
- 3) Merangsang inovasi para pemberi jasa karena adanya persaingan
- 4) Memberikan kesempatan kepada orang lain untuk memilih diantara berbagai macam pelayanan.
- 5) Menghindari pemborosan
- 6) Mendorong pelanggan lebih memiliki komitmen dan
- 7) Menciptakan peluang keadilan

Upaya lain yang tidak kalah penting untuk mewujudkan pelayanan publik yang lebih baik dan responsif terhadap aspirasi masyarakat, adalah

³³ *Ibid*,hal.150-151

meningkatkan semangat kerja para aparat pemerintah. Asumsinya, apabila semangat kerja aparat meningkat, diharapkan produktivitas pelayanan meningkat pula (Samudra Wibawa).³⁴

2. Pendekatan *Citizen's Charter* (kontrak pelayanan)

Menurut Osborne dan Plastrik yang dikutip AG. Subarsono dalam Agus Dwiyanto 2005, birokrasi/penyedia layanan lebih responsive terhadap pelanggan/pengguna layanan maka diperlukan pendekatan *Citizen's Charter* ini menempatkan dilatarbelakangi oleh masih lemahnya posisi masyarakat melakukan kontrol atas proses penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh birokrasi pemerintah. Pendekatan *Citizen's Charter* ini memiliki beberapa manfaat yaitu sebagai berikut.³⁵

- 1) Memberikan informasi hak dan kewajiban dari pengguna dan penyedia layanan maupun *Stakeholders*
- 2) Mempermudah masyarakat pengguna layanan dan stakeholders mengontrol praktik penyelenggara pelayanan publik
- 3) Memperkenalkan pemerintah/ birokrasi pada kebutuhan, harapan dan aspirasi pengguna layanan melalui survei

Melalui pendekatan *Citizen's Charter* dalam penyelenggaraan pelayanan publik, diharapkan birokrasi pemerintah akan lebih terbuka dan melibatkan masyarakat pengguna serta stakeholders lainnya, sehingga pelayanan publik akan lebih demokratis dan humanis. *Citizen's Charter*

³⁴ Samudra Wibawa, 2005, *Reformasi Administrasi Bunga Rampai Pemikiran Administrasi Negara/Publik*, Gaya Media, Yogyakarta, hal. 79

³⁵ *Op.cit.*, Agus Dwiyanto, hal. 156-158

merupakan model penyelenggara pelayanan publik yang bercirikan pada semangat “ *Good Governance*” dimana kinerja pelayanan yang dihasilkan senantiasa mengembangkan prinsip-prinsip transparans, partisipasi, efisiensi, efektivitas, akuntabilitas, serta menghargai martabat masyarakat pengguna layanan.

3. Pelayanan Publik non Partisipan

Pelayanan publik yang non partisipan adalah sistem pelayanan yang memperlakukan semua pengguna layanan secara adil tanpa membedakan berdasarkan status sosial ekonomi, kesukaa, etnik, agama, kepartaian, dan lain sebagainya. Hal ini berarti penyelenggaraan pelayanan harus berdasarkan asas *equal before the law* (kesamaan didepan hukum) yang juga sejalan dengan konsep negara demokrasi yang sedang kita bangun. Indikator dari pelayanan publik yang non partisipan yakni ;

- 1) Adanya akses yang sama bagi semua orang untuk mendapatkan pelayanan,
 - 2) Pemberian pelayanan publik kepada pelanggan berdasarkan nomor urutan,
 - 3) Tidak diberlakukannya dispensasi pelayanan kepada pelanggan.
- Keberadaan “Kode etik birokrasi” juga diperlakukan untuk mendorong aparat birokrasi untuk tidak berlaku diskriminatif.³⁶

³⁶ *Ibid*, hal.158-159

4. Kinerja Pelayanan Publik

Keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah yang memberikan kewenangan yang besar kepada kabupaten kota untuk menyelenggarakan kegiatan pemerintah dan pelayanan publik membuat daerah memiliki peluang untuk menyelenggarakan kegiatan pemerintahan dan pelayanan yang sesuai dengan kebutuhan dan dinamika lokal. Pemerintahan kabupaten dan kota memiliki kewenangan untuk merumuskan kebijakn dan program yang sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat didaerah. Oelh karena itu, salah satu indikator penting dan keberhasilan otonomi daerah adalah implikasinya terhadap perbaikan kinerja pelayanan publik.³⁷

Dari sisi reformasi tata pemerintahan, kinerja pelayanan publik dapat menjadi indiaktor penting untuk menilai apakah tata pemerintahan yang baik memiliki tanda-tanda di segenap instasi pemerintah kabupaten dan kota, seperti halnya *keadilan dan persamaan pelayanan, kepastian waktu dan biaya, responsivitas, maupun rente birokras.*

Otonomi daerah memberikan peluang kepada pemerintah kabupaten dan kota untuk mempercepat terwujudnya tata pemerintahan yang baik. Segenap instansi pemerintahan kabupaten dan kota memilki kewenangan yang besar untuk mendorong proses kebijakan menjadi lebih partisipatif, responsif dan akuntabel karena kendali dari proses kabijakan alokasi anggran sepenuhnya ada di tangan mereka.

³⁷ Agus Dwiyanto dkk,2003,*Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, hal.81*

Dalam penyelenggaraan pelayanan publik, kebijakan mengenai skala, cakupan dan kualitas pelayanan publik sepenuhnya ada ditangan pemerintah dan DPRD. Oleh karena itu, seberapa jauh penyelenggaraan pelayanan publik memenuhi prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik sepenuhnya tergantung dari kepedulian pemerintah yang baik. Semakin tinggi kepedulian pemerintah terhadap tata pemerintahan yang baik, kinerja pelayanan publik akan semakin menjadi baik. Wajar jika kinerja pelayanan publik kemudian digunakan untuk mengamati kinerja segenap instansi pemerintah di kabupaten dan kota dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik.

Menurut pendapat Thompson dalam penyelenggaraan pelayanan publik, pemenuhan prinsip keadilan dilihat dari kemampuan pemerintah untuk memberikan perlakuan yang sama dan adil kepada masyarakatnya dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Tata pemerintahan yang baik mengharuskan segenap instansi pemerintah kabupaten dan kota menjamin masyarakatnya untuk memperoleh akses yang sama bukan dalam pelayanan publik, tetapi juga pada kualitas pelayanan yang sama.

Keadilan dalam pelayanan publik dapat dilihat dari seberapa jauh penyelenggaraan pelayanan memberikan akses yang sama pada semua masyarakat bangsa untuk memperoleh pelayanan publik dan seberapa jauh pemberi pelayanan jauh dari praktik diskriminatif. Keadilan dalam penyelenggaraan pelayanan publik menjadi indikator dari tata pemerintahan yang baik karena dengan prinsip ini akan dapat mewujudkan kesamaan akses dan pelayanan yang berkualitas.

Hormon mengungkapkan bahwa, responsivitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik dimaksudkan sebagai kemampuan pemerintah untuk mengenali kebutuhan, menyusun agenda dan prioritas, dan mengembangkan program-program yang sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Responsivitas menunjuk pada keselarasan antara program dan kegiatan dengan kebutuhan masyarakat. Untuk memperbaiki praktik penyelenggaraan pelayanan, pemerintah kabupaten.kota umumnya melakukan penyederhanaan sistem dan prosedur pelayanan.³⁸

Efektivitas dan efisiensi dalam hal waktu dan biaya pelayanan publik perlu lebih ditingkatkan, dan sebisa mungkin sesuai dengan keinginan masyarakat. Karena ketidakpastian dalam hal waktu dan biaya sering menjadi salah satu faktor yang mendorong terjadinya praktik KKN dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Agar kepastian dalam pelayanan publik di daerah dapat segera diwujudkan, pemerintah pusat perlu segera membuat standar pelayanan yang jelas yang harus diikuti segenap instansi pemerintahan di kabupaten dan kota. Pembuatan standar pelayanan tersebut sebaiknya melibatkan masyarakat dan *stakeholders*.

Fenomena suap dalam pelayanan publik masih banyak dijumpai dalam berbagai jenis pelayanan di banyak kabupaten dan kota. Penghasilan aparat birokrasi yang rendah serta struktur birokrasi yang masih sangat dominan dalam praktek penyelenggaraan pelayanan publik dapat menyebabkan terjadinya praktek

³⁸ *Ibid*,hal.88

suap. Struktur birokrasi memungkinkan birokrasi mendapatkan dirinya lebih sebagai penguasa dari pada sebagai pelayan masyarakat. Maka dari itu untuk mengatasinya, perlu dirancang struktur birokrasi dan prosedur pelayanan publik yang mempermudah akses masyarakat dan melindungi kepentingan masyarakat.³⁹

Menurut Soerjono Soekanto, Penyelenggaraan pelayanan publik menyangkut hubungan antara organisasi pemberi jasa dengan masyarakat yang membutuhkan pelayanan. Namun demikian hubungan yang terjadi antara kedua belah pihak tersebut tidak selalu memuaskan atau dengan kata lain penyelenggaraan pelayanan publik sering timbul permasalahan atau kendala. Hal ini bisa saja disebabkan oleh adanya status sosial ekonomi yang berbeda antara yang satu dengan yang lainnya, baik antara pemberi dan penerima pelayanan publik, sehingga akan berpengaruh pada kualitas dan kuantitas pelayanan yang akan diterima.⁴⁰

Sebagai contoh misalnya, pelayanan pendidikan dan kesehatan, walaupun semua masyarakat relatif memiliki akses terhadap pelayanan itu, mereka sering memiliki akses yang berbeda terhadap pelayanan yang berkualitas. Mereka yang memiliki status sosial ekonomi yang lebih baik sering memiliki akses terhadap kualitas pelayanan yang baik, sedangkan mereka yang memiliki status sosial ekonomi yang rendah sering hanya memiliki akses terhadap kualitas pelayanan yang buruk.

Dampak perbedaan status tersebut sulit dihindari, dan bisa menyebabkan realisasi tujuan pelayanan publik mengalami kendala. Oleh karena itu organisasi

³⁹ *Ibid*, hal.98

⁴⁰ Soerjono Soekanto, 1983, *Pengantar Sosiologi*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal.77-83

pelayan publik harus selalu memperhatikan kondisi lokal sehingga dapat menyesuaikan diri dengan kebutuhan masyarakat kelompok sasaran. Karena keberhasilan penyelenggaraan pelayanan publik tergantung pada keselarasan dan keserasian hubungan antara kedua belah pihak tersebut. Namun yang lebih penting lagi dalam hubungan ini adalah bagaimana sebuah organisasi penyelenggara pelayanan public itu dapat menciptakan mekanisme pelayanan secara tepat sehingga dapat mencapai kelompok sasaran.

Menurut pendapat Fitzsimmons yang dikutip oleh Inu Kencana Syafii menyebutkan bahwa rasa puas masyarakat terpenuhi apabila yang diberikan oleh pemerintah kepada mereka sesuai dengan apa yang mereka harapkan. Ketika masyarakat menghendaki kartu tanda penduduk, izin mengemudi, izin mendirikan bangunan, dan lain-lain dikerjakan dalam waktu yang singkat, dengan biaya relative murah serta mutu yang baik.

F. Definisi Konseptual

Definisi konseptual adalah usaha untuk menjelaskan batasan pengertian antara konsep yang satu dengan konsep yang lainnya. Karena sebuah konsep merupakan unsur pokok dari suatu penelitian. Bila masalah dan teorinya sudah jelas biasanya fakta yang menjadi gejala pokok perhatian telah diketahui pula.

Agar dapat memberikan gambaran yang lebih jelas serta untuk menghindari kesalah pahaman penafsiran istilah-istilah penting antara konsep yang satu dengan konsep yang lainnya sehubungan dengan pokok masalah dalam penelitian ini, maka perlu diberikan definisi-definisi konsep sebagai berikut :

1. Persepsi merupakan proses psikologis dan hasil dari penginderaan serta proses terakhir dari kesadaran, sehingga membentuk proses berpikir.
2. Masyarakat adalah sekelompok individu yang mempunyai hubungan, memiliki kepentingan bersama, dan memiliki budaya.
3. Kebijakan publik adalah serangkaian kebijakan atau aturan yang ditetapkan pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan bersama.
4. Sosialisasi merupakan proses belajar melalui interaksi dengan orang lain, tentang cara berpikir, merasakan, dan bertindak. Implementasi kebijakan merupakan tahapan dari proses kebijakan segera setelah penetapan undang-undang.
5. Pelayanan publik adalah masyarakat umum yang selayaknya diurus, diatur, dilayani oleh pemerintah administrator.

G. Definisi Operasional

Definisi operasional adalah unsur penelitian yang memberitahukan bagaimana caranya mengukur suatu variabel. Dengan kata lain, definisi operasionalnya adalah semacam petunjuk pelaksanaan bagaimana caranya mengukur suatu variabel penelitian. Dengan demikian agar suatu penelitian dapat diukur dengan variabelnya, maka perlu dioperasikan terlebih dahulu.

A. Penilaian terhadap Indikator Persepsi

1. Aspek Daya Tanggap (*Responsiveness*)
 - Pendapat Masyarakat

- Pemahaman Masyarakat
2. Aspek Perhatian (*Emphaty*)
 - Sikap Masyarakat

H. Metode Penelitian

Pengertian metode menurut Winarno Surachmad merupakan cara utama yang digunakan untuk mencapai suatu tujuan. Dengan mempergunakan teknik data dan alat-alat tertentu. Cara utama itu diperoleh setelah penyidik memperhitungkan atau ditinjau penyidik serta dari suatu penyidik.⁴¹

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini merupakan penelitian deskriptif kualitatif. Yaitu penelitian yang dilakukan untuk memahami fenomena sosial dari pandangan pelakunya. Penulis berusaha menggambarkan secara jelas dan mendetail tentang obyek/kajian penelitian berdasarkan data-data yang terkumpul di lapangan dan diperkuat dengan studi literatur. Sehingga dapat ditarik suatu kesimpulan yang benar sebagai jawaban akhir atas pokok permasalahan.

2. Jenis Data

Berdasarkan cara pengambilannya, data terbagi menjadi beberapa jenis yaitu sebagai berikut:

⁴¹ Winarno Surachmad, 1978, *Dasar dan Teknik Research*, Tarsito, Bandung, hal.131

a) Data primer

Adalah data yang diambil dari sumber data secara langsung oleh peneliti atau yang mewakilinya, dimana peneliti melakukan pengukuran sendiri. Data tersebut misalnya data kuesioner, data pengukuran tinggi atau berat badan, dimana peneliti melakukan pengukuran sendiri.

b) Data sekunder

Adalah data yang diambil tidak dari sumber langsung asli. Misalnya data yang diperoleh dari buku, dari suatu dokumen, atau bisa juga dari hasil kuesioner yang telah dilakukan oleh peneliti lain.

3. Teknik Pengumpulan Data

Menurut Lofland sumber data utama dalam penelitian kualitatif adalah kata-kata dan tindakan orang-orang yang diamati dan diwawancarai selebihnya adalah tambahan seperti dokumen dan lainnya.

Pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui metode wawancara, dan Kuesioner.⁴²

a) Metode Wawancara

Dalam penelitian ini data primer dengan cara wawancara, menurut Meleong wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu.

⁴² Meleong Lexy J, 2002, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT Remaja Rosda Karya, Jakarta, hal. 112

Teknik ini yaitu dengan mengadakan tanya jawab secara langsung kepada narasumber tentang rencana pembangunan Bandara Internasional. Adapun narasumber dalam penelitian ini meliputi :

1. Dr. Munarta M.M (Kepala Dinas Perhubungan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta),
2. Djaka Prasetya S.H (Camat Kecamatan Temon)
3. Kalisa Paraharyana (Lurah Desa Palihan).⁴³

b) Metode Dokumentasi

Menurut Moleong yang dimaksud metode dokumentasi adalah cara pengumpulan data yang dilakukan dengan mempelajari dokumen-dokumen yang diperoleh dari kantor Pemerintah Daerah Kulon Progo dan masyarakat Desa Temon ialah berupa bahan tertulis baik yang bersifat internal maupun eksternal. Penulis mengumpulkan beberapa data yang diperoleh dari dokumentasi baik berupa laporan, catatan dan arsip penting lainnya yang berasal dari Kantor Dinas Perhubungan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta maupun Kabupaten Kulon Progo.⁴⁴

c) Teknik Kuesioner

Susunan data yang terdapat pada kuesioner berupa beberapa pertanyaan yang mana dalam pertanyaan dilengkapi dengan masalah yang dibahas, sehingga para responden dibatasi dalam memberikan jawaban pada beberapa alternatif yang disediakan

⁴³ *Ibid*,hal.135

⁴⁴ *Ibid*,hal.163

dengan demikian responden hanya memiliki salah satu alternatif jawaban. Dalam menyebarkan kuesioner perlu adanya populasi, dimana populasi yang dipilih adalah masyarakat yang berada di sekitar daerah Temon serta pemerintah daerah kulon progo itu sendiri.

4. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang digunakan adalah kualitatif yaitu suatu analisis terhadap data tidak dinyatakan dalam bentuk angka-angka tetapi dalam uraian-uraian yang disusun secara sistematis dari apa yang dinyatakan oleh narasumber atau responden secara lisan maupun tertulis dan juga perilakunya yang nyata diteliti dan dipelajari sebagai bagian yang utuh. Tahapan-tahapan yang dilalui dalam menganalisis data ini adalah :⁴⁵

- a. *Editing*, yaitu membuang data-data yang tidak perlu dan memperbaiki kesalahan-kesalahan yang terjadi sehingga mendapatkan data yang akurat.
- b. *Coding*, yaitu mengklasifikasikan data dan mendistribusikan data ke dalam kelompok-kelompok masalah yang diteliti.
- c. *Interpretasi*, yaitu memberikan uraian rinci baik secara kualitatif maupun kuantitatif (numerik).

⁴⁵ Prof.Dr.S.Nasution,MA.2001,*Metode Research*,Bumi Aksara,Jakarta,hal.98

5. Unit Analisis

Unit analisis dalam penelitian ini yaitu pihak-pihak yang terkait dan relevan dengan pembahasan yang tepat untuk dijadikan sumber data.

Pihak yang terkait dengan pembahasan penelitian antara lain yaitu :

1. Dr. Munarta M.M (Kepala Dinas Perhubungan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta).
2. Djaka Prasetya S.H (Camat Kecamatan Temon).
3. Kalisa Paraharyana (Lurah Desa Palihan).
4. Masyarakat Kecamatan Temon (96 Responden).

6. Populasi dan Sampel

a. Populasi

Populasi merupakan jumlah keseluruhan atau objek penelitian yang memiliki karakteristik tertentu dalam sebuah penelitian.

b. Sampel

Sampling/sampel merupakan contoh sebagian dari seluruh individu yang menjadi objek penelitian. Tujuan penentuan sampel ialah untuk memperoleh keterangan mengenai objek penelitian dengan cara mengamati hanya sebagian dari populasi, suatu reduksi terhadap jumlah objek penelitian untuk mengemukakan dengan tepat sifat-sifat umum dari populasi dan untuk menarik generalisasi dari hasil penyelidikan.

Teknik yang digunakan penulis dalam pengambilan sampel adalah teknik Simple Random Sampling yaitu sample yang diambil

secara acak sehingga unit analisa dari populasi punya kesempatan yang sama untuk dipilih menjadi sampel.

Rumus yang digunakan untuk menentukan jumlah sampel adalah rumus yang dikembangkan oleh Frank Lynch dengan formulasi sebagai berikut :⁴⁶

$$n = \frac{N \cdot Z^2 \cdot P \cdot (1 - p)}{N \cdot d^2 + Z^2 \cdot P \cdot (1 - p)}$$

Keterangan :

n : Jumlah sampel

N : Jumlah populasi

Z : Nilai dari variabel normal (1,96) untuk tingkat kepercayaan 95%

d : Sampling eror (0,10)

p : Harga patukan tertinggi (0,50)

$$n = \frac{N \cdot Z^2 \cdot p \cdot (1-p)}{N \cdot d^2 + Z^2 \cdot p \cdot (1-p)}$$

$$= \frac{32407 \cdot (1,96)^2 \cdot 0,50 \cdot (1-0,50)}{32.407 \cdot (0,10)^2 + (1,96)^2 \cdot 0,50 \cdot (1-0,50)}$$

$$= \frac{3123,6828}{325,0304}$$

$$= 95,75$$

$$= 96$$

$$= 96$$

Dari rumus diatas dapat disimpulkan bahwa sebagai sampelnya adalah beberapa warga masyarakat di Kecamatan Temon sebanyak 96

⁴⁶ Mardalis. Metode penelitian. Jakarta:PT. Bumi Aksara. 1999. Hal 56

orang yang dianggap bisa mewakili Kecamatan Temon. Dan sampel tersebut nantinya berguna untuk mengetahui persepsi masyarakat terhadap rencana pembangunan Bandara Internasional di Kulon Progo.

c. Indeks Persepsi Masyarakat

Angka indeks adalah angka yang dipakai sebagai perbandingan dua atau lebih kegiatan yang sama untuk kurun waktu yang berbeda. Namun secara luas indeks analisis dapat juga digunakan untuk mengukur pendapat, opini, persepsi masyarakat terhadap suatu kegiatan. Bentuk jawaban yang digunakan dalam penelitian Indeks persepsi masyarakat ini adalah Untuk kategori tidak baik diberi nilai persepsi 1, kurang baik diberi nilai persepsi 2, baik diberi nilai persepsi 3.

Cara menghitung indeksnya dengan porsedur sebagai berikut:

- a. Masing-masing alternatif jawaban diberi bobot semakin besar semakin baik.
- b. Hitung bobot masing-masing alternatif jawaban dengan mengalikan bobot dengan frekuensinya.
- c. Hitung indeks dengan membagi jumlah keseluruhan bobot alternatif jawaban dengan banyaknya alternatif jawaban.
- d. Untuk menghitung indeks rata-rata dapat dilakukan dengan menjumlahkan keseluruhan angka indeks dibagi dengan banyaknya indikator yang digunakan.⁴⁷

⁴⁷ Sutrisno Hadi, 1995, *Statistik Soaial Jilid 1*, Universitas Gadjah Mada, hal 44

Untuk mencari indeks dengan rumus sebagai berikut :

$$I = \frac{1 \times f_1 + 2 \times f_2 + 3 \times f_3}{N}$$

Keterangan :

I = Indeks dari sample

F = Frekuensi sample

N = jumlah sample

Dari rerata indeks persepsi maka akan disesuaikan dengan interval

Nilai Indeks. Dengan rumus di bawah ini :

Rumus Interval: Nilai tertinggi – nilai terendah / banyak kriteria.

$$\text{Interval} = 3 - 1/3 = 0,67$$

Interval	Kategori
1 - 1,67	Tidak Baik
1,68 - 2,36	Kurang Baik
2,37 - 3	Baik