

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. LATAR BELAKANG MASALAH

Permasalahan *kesemrawutan* yang terjadi di setiap kota di Indonesia dan negara-negara lainnya dikarenakan kurangnya penataan kota yang konsisten oleh pemerintah. Begitu juga yang terjadi di Kota Yogyakarta, terutama di Kawasan Malioboro yang merupakan pusat keramaian di kota pariwisata budaya, kerajinan dan pendidikan ini.

Salah satu kata kunci yang menarik dari visi Kota Yogyakarta adalah ramah lingkungan. Menarik karena saat ini mulai terasa bahwa Kota Yogyakarta sudah tidak nyaman lagi untuk dihuni salah satu kurang ramah lingkungan.

Pemerintah Kota Yogyakarta dalam jangka waktu 2002-2006, tampaknya memprioritaskan pembangunannya salah satu pada pencapaian kondisi ramah lingkungan ini. Hal ini bisa dilihat dari prioritas pembangunan untuk jangka waktu 5 tahun tersebut, yaitu:<sup>1</sup>

1. Terwujudnya Kota Yogyakarta sebagai kota yang tertib dan bersih pada tahun 2002.
  2. Terwujudnya Kota Yogyakarta sebagai kota yang mampu meletakkan kerangka dasar pariwisata yang berbudaya pada tahun 2003.
-

3. Terwujudnya Kota Yogyakarta sebagai kota yang mampu meletakkan dasar pendidikan yang berkualitas pada tahun 2004.
4. Terwujudnya Kota Yogyakarta sebagai kota yang ramah lingkungan pada tahun 2005.
5. Terwujudnya Kota Yogyakarta sebagai pusat pertumbuhan dan pelayanan jasa yang berbasis ekonomi kerakyatan pada tahun 2005.

Kondisi ramah lingkungan direncanakan tercapai pada tahun 2005. meskipun demikian usaha pencapaian kondisi ini bukanlah pekerjaan satu-dua tahun program pembangunan, akan tetapi harus dilakukan berkesinambungan. Salah satu usaha yang dilakukan adalah dalam bentuk kerjasama partisipatif antara pemerintah provinsi dan pemerintah kota untuk menangani salah satu wilayah yang sangat penting perannya bagi Kota Yogyakarta yaitu Malioboro.

Masalah klasik Kota Yogyakarta yaitu pusat kota adalah sekaligus merupakan pusat berbagai macam kegiatan seperti perdagangan, pariwisata, perkantoran dan lain-lain. Hal ini membawa dampak pada bertumpuknya konsentrasi orang dipusat kota, hal yang otomatis bisa berarti bertumpuknya kendaraan dipusat kota karena sebagian besar orang yang datang membawa kendaraan bermotor. Hal ini diperparah dengan kondisi angkutan umum yang kurang *reliable* (dapat diterima)

Seperti hasil survei yang dilakukan oleh Pusat Studi Transportasi dan Logistik (Pustral) UGM sebagai konsultan pendamping dalam rangka menjalankan MoU antara Pemprov DIY, Pemkot Yogyakarta dan *Institute for*

dilakukan dalam dua tahap yaitu survei *traffic counting* (penghitungan arus lalu lintas) selama 12 jam (09.00 – 21.00) untuk melihat fluktuasi pergerakan kendaraan di kawasan Malioboro. Survei kedua adalah survei *turning movement* (pergerakan perputaran kendaraan) untuk melihat volume lalu lintas yang ada dalam jaringan jalan di kawasan Malioboro. Beberapa kesimpulan dari hasil survei lalu lintas adalah sebagai berikut:<sup>2</sup>

1. Jam puncak pergerakan kendaraan adalah jam 12.00-13.00 pada siang hari.
2. Beberapa ruas dengan beban lalu lintas yang tinggi adalah ruas jalan Abu Bakar Ali, Ruas Jalan Malioboro, Jalan Mataram. Sebagian besar pemakai adalah pengguna sepeda motor dan mobil.

**Tabel 1.1**  
**Hasil Survei Lalu Lintas di Kawasan Malioboro**

Ruas Jalan	LHR (Kendaraan)			
	Non Motorized Vehicle	Motor Cycle	Light Vehicle	Heavy Vehicle
Jln. Abu Bakar ali	2.035	45.678	14.641	900
Jln. Malioboro (Sarkem-Sosrowijayan)	7.536	65.887	21.095	1.077
Jln. Mataram (ABA-Perwakilan)	2.463	54.869	15.737	1.610
Jln. Malioboro (Sosrowijayan-Perwakilan)	6.627	58.300	18.725	1.008
Jln. Malioboro (Perwakilan-Dagen)	5.354	51.013	16.166	997
Jln. Malioboro (Dagen-Pajeksan)	4.159	47.681	14.832	996
Jln. Mataram (Perwakilan-Mas Suharto)	1.805	52.976	11.411	1.328
Jln. Mataram (Mas Suharto-Juminahan)	3.914	72.443	14.867	1.887

*Sumber: Studi Lalu Lintas, Pustral UGM, 2003.*

<sup>2</sup> *Livable Community Initiatives: Pengembangan Kawasan Abu Bakar Ali, Laporan Ringkas,*

3. Akibat dari beban yang besar itu maka ada tiga simpang utama yang mengalami pembebanan secara luar biasa yaitu simpang antara Jln. Abu Bakar Ali – Jln. Mataram, simpang Malioboro – Abu Bakar Ali dan simpang Jln. Mataram – Suryatmajan.

Hal ini menunjukkan perlu adanya tindak lanjut untuk mengatasi masalah tersebut. Namun kebijakan tersebut tidak secara langsung dilaksanakan secara menyeluruh, tetapi dilakukan secara bertahap. Dan tahap pertama adalah pengembangan Kawasan Abu Bakar Ali, seperti yang dilaksanakan sekarang ini.

Pengembangan Kawasan Abu Bakar Ali dan Jalan Pasar Kembang sekarang ini berdampak pada mengecilnya luas lahan kawasan parkir milik pemerintah kota ini, yang sistem pengelolaannya dikelola oleh swasta dengan sistem pengelolaannya sampai tahun 2003 adalah sistem sewa. Pihak pengelola diwajibkan membayar sewa Rp 8.400.000,- per tahun kepada pemkot. Namun demikian uang sejumlah itu dirasakan berat oleh pengelola sehingga pola setoran tidak lagi per tahun melainkan diangsur setiap bulan sebesar Rp 700 ribu.<sup>3</sup>

Dengan diberlakukannya perda parkir yang baru maka sistem parkir yang berlaku sekarang adalah system bagi hasil antara Pemkot dan pengelola masing-masing 60% dan 40%.<sup>4</sup>

Sekitar tahun 1999 fungsi lahan mengalami perubahan. Lahan ini tidak saja diperuntukkan sebagai tempat parkir wisata tetapi juga digunakan

sebagai tempat berdagang. Saat ini, komunitas taman Parkir Abu Bakar Ali terdiri dari 5 (lima) kelompok yaitu kelompok buah, kelompok oleh-oleh, kelompok pakaian dan kerajinan, kelompok parkir, dan kelompok pemandu wisata. Struktur kepemimpinannya adalah setiap anggota bertanggung jawab pada masing-masing pengurusnya dan setiap pengurus di masing-masing kelompok bertanggung jawab pada pengelola parkir.<sup>5</sup>

Bila kita melihat kenyataan dilapangan selama ini penyediaan lahan parkir adalah salah satu permasalahan utama di kawasan Malioboro dan merupakan salah satu hambatan terbesar dalam pengembangan kawasan. Parkir di kawasan Malioboro didominasi oleh sepeda motor dan mobil penumpang, sedangkan bus-bus wisata telah dialokasikan untuk parkir diluar Kawasan Malioboro. Berdasarkan hasil survei parkir di Kawasan Malioboro didapatkan kesimpulan sebagai berikut:<sup>6</sup>

1. Lokasi parkir untuk sepeda motor sebagian besar di sepanjang sisi timur Jalan Malioboro dan Ahmad Yani, untuk mobil di jalan-jalan ventilasi (jln. Sosrowijayan, jln. Perwakilan, jln. Dagen, jln. Pajeksan, jln. Suryatmajan, jln. Pasar kembang). Ditempat parkir yang disediakan oleh Malioboro Mall dan Ramai Mall, dan di depan hotel Garuda dan Mutiara.
2. Volume parkir di kawasan Malioboro untuk sepeda motor mencapai lebih dari 1.800 sepeda motor setiap jamnya, untuk mobil mencapai lebih dari 520 mobil setiap jamnya di seluruh kawasan (tidak termasuk parkir yang disediakan oleh Malioboro Mall, Ramai Mall dan Bringharjo).

---

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> *Ibid.*, halaman II-3.

Untuk tahap berikutnya pemerintah memang menyediakan kantong-kantong tempat parkir disekitar Jalan Mataram, namun apabila hal itu tidak disingkapi dengan benar akan menimbulkan permasalahan baru yang lebih besar kedepannya, akibat kebijakan yang bersifat inkremental ini.

Berdasarkan Perda No. 17 Tahun 2002 tentang Pengelolaan Perparkiran pasal 2 ayat 1 bahwa: "*Pemerintah Daerah mempunyai tugas, kewajiban dan tanggung jawab dalam penyelenggaraan tempat parkir sebagai kegiatan pelayanan umum*". Oleh karena itu penyelenggaraan perparkiran sebenarnya secara substansi berisi memberikan pelayanan kepada masyarakat, dan pemerintah tidak hanya memikirkan pendapatan dari lahan parkir tersebut.

Pengembangan kawasan parkir Abu Bakar Ali sekarang ini berdampak pada semakin kecilnya ruang parkir yang otomatis pelayanan tempat parkir oleh pemerintah semakin berkurang kepada masyarakat yang menggunakan lahan parkir tersebut. Padahal untuk kedepannya Kawasan Malioboro akan menjadi kawasan *pedestrian* (pejalan kaki), dan secara otomatis juga dibutuhkan tempat parkir untuk mereka yang ingin ke Malioboro, karena tempat parkir yang sebagian besar berada pada sisi timur (dan sebagian kecil disisi Barat) Jalan Malioboro dan Jalan A. Yani kedepannya akan dihapuskan dan dipindahkan, yang rencananya akan dibuat kantong-kantong tempat parkir di sekitar jalan Mataram. Apakah hal tersebut tidak akan membuat kemacetan di jalan Mataram bertambah? Karena luas jalan disana sangat kecil.

Kembali pada kawasan parkir Abu Bakar Ali yang sekarang semakin

jalan yang telah diperlebar oleh pemerintah sebagai salah satu modal untuk mengembangkan kawasan Abu Bakar Ali agar dapat digunakan secara maksimal bukannya malah memperkecil luas lahan parkir yang ada.

Sehingga kawasan parkir Abu Bakar Ali sebagai kawasan parkir khusus (sesuai dengan Perda Nomor 17 tahun 2002 BAB V Penyelenggaraan Tempat Khusus Parkir) saat ini fungsinya jadi lebih berkurang ditambah lagi sebagian lahan digunakan sebagai tempat berjualan, padahal objek yang dituju oleh wisatawan adalah tempat perbelanjaan dan bisnis yaitu Malioboro.

Selain itu permasalahan yang terjadi disana yaitu mengenai adanya ketidaksamaan persepsi/pandangan antara Pemerintah Kota dalam hal ini Dinas Perhubungan Kota Yogyakarta melalui Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD) Pengelolaan Perparkiran dengan pengelola parkir Abu Bakar Ali melalui Paguyuban Komunitas Taman Parkir Abu Bakar Ali Yogyakarta yang diketuai oleh Bapak Saiful Anwar berdasarkan surat tugas Nomor: 800/617 yang dikeluarkan oleh dinas perhubungan kota Yogyakarta.<sup>7</sup> Persepsi atau pandangan yang berbeda tersebut yaitu mengenai pembayaran hasil dari retribusi parkir yang berjumlah Rp. 179.000,- setiap harinya dirasa cukup memberatkan bagi pihak pengelola dan meminta pembayaran dilakukan seminggu sekali serta besarnya biaya dapat dikurangi karena proyek pengembangan tersebut belum selesai secara keseluruhan.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Pemerintah Kota Yogyakarta Dinas Perhubungan, Surat Tugas Nomor 800/617, yang ditandatangani oleh kepala Dinas Perhubungan Kota Yogyakarta

Adapun kesimpulan dari hasil observasi diatas mengenai permasalahan yaitu adanya kurang perencanaan secara matang mengenai pengembangan kawasan Parkir Abu Bakar Ali karena luas lahan parkir sekarang menjadi lebih sempit dan perbedaan persepsi/ pandangan mengenai jumlah dan waktu pembayaran hasil retribusi dikarenakan belum selesainya pengembangan kawasan Parkir Abu Bakar Ali tersebut.

## **B. PERUMUSAN MASALAH**

Mengacu dari titik tolak latar belakang tersebut, maka dapat dirumuskan suatu permasalahan sebagai berikut:

*“ Bagaimana proses formulasi dan Implementasi kebijakan pengembangan kawasan parkir Abu Bakar Ali tersebut dilaksanakan? dan Mengapa dalam Implementasi kebijakan pengembangan mengalami masalah/hambatan?*

## **C. TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN**

### **1. Tujuan Penelitian**

Untuk mengetahui dan menjawab permasalahan yang terjadi sebagai akibat dari implementasi yang tidak berjalan dengan baik yaitu mengenai pengelolaan dengan hasil retribusi yang masih memberatkan pengelola parkir serta pelaksanaan kebijakan pengembangan Kawasan parkir Abu Bakar Ali yang menurut saya perlu diperlu adanya kajian ulang oleh pemerintah karena luas lahan parkir yang semakin sempit. Selain itu perlu juga dikaji apakah dalam proses formulasinya mengalami hambatan, sehingga dalam penelitian ini penulis berusaha meneliti bagaimana proses formulasi berlangsung sebagai tambahan dalam proses analisis

## 2. Manfaat Penelitian

Dari sisi keilmuan (ilmu pemerintahan) diharapkan memperkaya literatur yang melengkapi masalah kebijakan, yaitu khususnya masalah yang berhubungan dengan kepentingan masyarakat banyak (publik), permasalahan tata kota dan parkir.

Secara praktis dapat memberikan masukan kepada Pemerintah Kota Yogyakarta mengenai kebijakan pengembangan kawasan parkir Abu Bakar Ali apakah sudah sesuai dengan tujuan dan harapan yang telah ditetapkan untuk menunjang tempat wisata sekaligus pusat bisnis Malioboro.

## D. KERANGKA DASAR TEORI

Kerangka dasar teori adalah teori-teori yang dipergunakan di dalam melakukan penelitian sehingga kegiatan ini menjadi jelas, sistematis, dan ilmiah. Selain itu penulis pun di sini memaparkan pula definisi lain dari teori menurut para ahli disertai pula dengan definisi dari Kebijakan Publik, Rencana Umum Tata Ruang Kota, Lalu Lintas, Kawasan Parkir, Teori Implementasi kebijakan. Adapun definisinya sebagai berikut: Menurut Masri Singarimbun dan Sofyan Effendi,

*“Teori adalah Serangkaian asumsi, konsep, definisi, dan proposisi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antara konsep”*.<sup>9</sup>

Sedangkan menurut Koentjoroningrat,

*“Teori merupakan Pernyataan mengenai sebab akibat atau mengenai adanya suatu hubungan positif antara gejala-gejala yang diteliti di satu atau beberapa faktor tertentu dalam masyarakat.”*<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Masri Singarimbun dan Sofyan Effendi, *Metode Penelitian Sosial*, LP3ES, Jakarta, 1983, hal. 37.

Berbeda dengan pendapat dari Sarlito Wirawan Sarwono, yang mengatakan bahwa *"teori merupakan serangkaian hipotesa atau proposisi yang saling berhubungan tentang suatu gejala atau fenomena atau sejumlah gejala."*<sup>11</sup>

Dari ketiga definisi tersebut di atas maka dapat disimpulkan bahwa *teori merupakan sarana pokok yang mengatakan hubungan sistematis antara fenomena sosial maupun alami yang hendak diteliti, sedangkan teori-teori yang digunakan tersebut sebagai dasar atau pijakan dalam penelitian yang penulis lakukan.*

Definisi-definisi mengenai teori apabila kita hubungkan dengan kerangka dasar teori yang penulis gunakan yaitu mengenai analisis kebijakan pengembangan Kawasan Parkir Abu Bakar Ali. Maka lahirlah kerangka dasar teori di bawah ini.

## 1. Kebijakan Publik

### a. Pengertian

Istilah kebijakan atau kebijaksanaan (policy) menurut Carl Friedrich adalah:

*"Suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seorang, kelompok, atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencari tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan."*<sup>12</sup>

Thomas R. Dye mendefinisikan kebijakan sebagai *"is whatever government choose to do or not to do"* (apapun yang dipilih oleh

<sup>11</sup> Sarlito W.S., *Teori-teori Psikologi Sosial*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995, hal. 4.

<sup>12</sup> Carl Friedrich, dalam Solikhin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan. Dari Formulasi ke*

pemerintah untuk dilakukan atau tidak untuk dilakukan)<sup>13</sup>. Selanjutnya

Dye mengatakan bahwa:

*“Bila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu maka harus ada tujuannya (obyektifnya) dan kebijaksanaan Negara itu harus meliputi semua ‘tindakan’ pemerintah, jadi bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah saja. Disamping itu sesuatu yang tidak dilaksanakan oleh pemerintah pun termasuk kebijakan Negara. Hal ini disebabkan karena ‘sesuatu yang tidak dilaksanakan’ oleh pemerintah akan mempunyai pengaruh (dampak) yang sama besarnya dengan ‘sesuatu yang dilakukan’ oleh pemerintah.”<sup>14</sup>*

Sedangkan Irfan Islamy menambahkan bahwa:

*“Kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat”<sup>15</sup>*

Maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah pilihan atau tindakan yang dilakukan maupun tidak dilakukan oleh pemerintah. Dan dalam konsep demokrasi modern, kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah tidaklah hanya berisi beberapa pikiran atau pendapat para pejabat yang mewakili rakyat, tetapi opini publik (*public opinion*) juga mempunyai porsi yang sama besarnya untuk diisikan (*tercermin*) dalam kebijakan-kebijakan pemerintah. Setiap kebijakan harus selalu berorientasi pada kepentingan publik (*public interest*).

Dari beberapa definisi diatas kemudian kita lihat dalam konteks kebijakan pengembangan Kawasan Abu Bakar Ali dilaksanakan untuk

pengaturan arus lalu lintas dengan meningkatkan efisiensi dalam hal ini dengan melakukan peningkatan kapasitas jalan untuk memperlancar arus lalu lintas dan peningkatan fasilitas parkir Abu Bakar Ali. Selama ini banyak kendaraan yang masuk kawasan Malioboro sekitar 70% hanya sekedar lewat saja,<sup>16</sup> serta permasalahan mengenai lahan yang sudah sangat terbatas di Malioboro digunakan dengan maksimal oleh pengelola parkir, meskipun menggunakan lahan-lahan bukan untuk keperluan parkir.

Dalam kebijakan mengenai pengembangan kawasan ini harus juga memperhatikan kepentingan publik baik itu masyarakat umum dengan memberikan pelayanan yang baik kepada mereka, maupun pihak-pihak yang mengadu nasib di Kawasan Malioboro (khususnya untuk saat ini Kawasan Parkir Abu Bakar Ali) seperti pedagang kaki lima dan juru parkir dalam hal ini juru parkir dengan memperhatikan kepentingan mereka untuk memperoleh pendapatan.

b. Ciri-ciri Kebijakan Publik

*Pertama*, kebijakan lebih merupakan tindakan yang mengarah tujuan (terencana) daripada sebagai perilaku atau tindakan yang serba acak dan kebetulan. *Kedua*, Kebijakanaksanaan pada hakekatnya 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.

---

<sup>16</sup> Hasil wawancara pra-survei dengan Ka.Bag. Prasarana dan Infrastruktur Bappeda Kota Yogyakarta, Drs. Purnomo, MT.

*Ketiga*, Kebijakan bersangkut-paut dengan apa yang sengaja dilakukan pemerintah dalam bidang-bidang tertentu misalnya dalam mengatur perdagangan, penanganan inflasi, dan berkaitan dengan unsur masyarakat atau rakyat. *Keempat*, suatu kebijakan kemungkinan positif mungkin juga negatif. Dalam bentuk yang positif, kebijakan negara mungkin akan mencakup beberapa bentuk tindakan pemerintah yang dimaksudkan untuk mempengaruhi masalah tertentu; sementara dalam bentuk yang negatif, ia kemungkinan meliputi keputusan-keputusan pejabat pemerintah untuk tidak bertindak, atau tidak melakukan tindakan apapun dalam masalah-masalah dimana campur tangan pemerintah justru diperlukan.<sup>17</sup>

Kebijakan publik lebih merupakan keputusan pemerintah selaku institusi atau sebagai lembaga dan merupakan keputusan individu-individu yang duduk di dalam pemerintahan. Tetapi tidak sedikit dari sebuah keputusan individu yang duduk dipemerintahan diatas dinamakan kebijakan publik yang bertujuan menguntungkan diri pribadi dan banyak mengesampingkan kepentingan publik.

## **2. Proses Formulasi Kebijakan**

### **a. Pengertian Formulasi Kebijakan**

Formulasi kebijakan berasal dari kata *Formulation* yang berarti perumusan, merupakan suatu tahapan dimana proses pembuatan kebijakan dilakukan. Formulasi kebijakan yang berupa pembangunan dan sintesis alternatif-alternatif pemecahan masalah, pada dasarnya merupakan aktivitas konseptual dan teoritis.

---

Untuk memperjelas makna yang terkandung dalam konsep perumusan kebijakan, maka kita perlu mengemukakan beberapa pendapat para pakar yang dinilai dapat membantu untuk memperoleh kejelasan yang dimaksud. Diantara para pakar tersebut adalah sebagai berikut:

- 1) Menurut William N Dunn, formulasi kebijakan adalah

*“Para pejabat merumuskan alternatif kebijakan untuk mengatasi masalah. Alternatif kebijakan melihat perlunya membuat pemerintah eksekutif, keputusan peradilan, dan tindakan legislatif.”<sup>18</sup>*

- 2) Raymond Bauer, dalam tulisannya *The Study of Policy Formulation*, memandang perumusan kebijakan pemerintah sebagai *“Proses pengalihragaman yang mengubah masukan-masukan politik menjadi keluaran-keluaran politik”*.<sup>19</sup>
- 3) Yehezkel Dror telah menjelaskan secara rinci makna dari perumusan kebijakan pemerintah, dengan mengatakan bahwa pembuatan kebijakan pemerintah itu adalah:

*“Suatu proses yang amat kompleks dan dinamis yang terdiri dari berbagai unsur yang satu sama lain kontribusinya berbeda-beda terhadap perumusan kebijakan pemerintah tersebut. Perumusan kebijakan pemerintah memutuskan pedoman-pedoman umum untuk melakukan tindakan yang diarahkan pada masa depan, terutama bagi lembaga-lembaga pemerintah. Pedoman-pedoman umum tersebut secara formal dimaksudkan untuk mencapai apa yang termaktub dalam istilah kepentingan umum dengan cara yang sebaik mungkin”*.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> William N Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1999, hal. 24.

Perumusan masalah dapat memberikan masukan-masukan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan yang mempersoalkan asumsi-asumsi yang mendasari definisi masalah dan memasuki proses pembuatan kebijakan melalui penyusunan agenda.

Perumusan masalah dapat memberikan asumsi-asumsi, mendiagnosa masalah-masalah, penyebab-penyebab yang timbul, menetapkan tujuan-tujuan yang memadukan pandangan-pandangan yang bertentangan dan perancangan pokok-pokok kebijakan baru.

b. Tiga Bagian Penting Setiap Keputusan/ Proses Politik

1) Input (Masukan)

Dalam model-model tradisional input-input berasal dari lingkungan, kelompok, dengan cara tertentu dan berdampak terhadap sistem politik. Dalam semua lingkungan didefinisikan secara luas dalam istilah-istilah sosial ekonomi, fisik dan politik.<sup>21</sup> Lingkungan tersusun tidak hanya individu-individu, organisasi maupun partai-partai politik yang memiliki kepentingan-kepentingan yang berlainan dan berusaha untuk mempengaruhi keputusan-keputusan agar nantinya tidak merugikan kelompoknya.

2) Proses Politik (Formulasi Kebijakan)

Dalam proses ini terjadi pengolahan masalah-masalah yang telah terkumpul dari kelompok kepentingan yang secara terbuka mempengaruhi, mengemukakan pendapat kepada pembuat keputusan berkaitan dengan permasalahan yang dihadapi.

---

<sup>21</sup> Bill Jenkins, dalam Michael Hill, *The Policy Process*, Harvester Wheatsheaf, New York, 1993

Pemerintahan dalam hal ini eksekutif dan legislatif memproses kebijakan yang nantinya akan membuahkan kebijakan. Hal ini terlalu sering dipandang sebagai kotak hitam yang dari dalamnya muncul berbagai kebijakan atau justru dimana sosiologis pola-pola aksi politik bisa ditentukan dalam ukuran dan variasi mayoritas politik atau mode kontrol elit.<sup>22</sup> Dalam proses keputusan alternatif, pilihan-pilihan mulai diperhitungkan dan dipertimbangkan baik buruk dari akibat yang ditimbulkan dari keputusan tersebut. Dan proses ini dipandang sangat penting dari semua proses yang dijalankan karena ini merupakan hal yang pokok.

### 3) Output (Hasil Kebijakan)

Terlalu sering kebijakn dipandang sebagai respon terhadap tekanan (*preasure*), namun mengapa terkadang tidak ada tekanan.<sup>23</sup> Kebijakan pemerintah akan mendapatkan tekanan dari lingkungan apabila tidak memenuhi keinginan dari masyarakat atau lingkungan itu sendiri. Dan tidak akan mendapatkan tekanan apabila telah sesuai dengan keinginan lingkungan tersebut. Analisis kebijakan sangat diperlukan untuk memahami apakah sudah memenuhi

#### 4) Analisis Kebijakan

Dengan demikian analisis kebijakan perlu menelaah lebih detail hakekat system politik dan hubungan antara variabel-variabel seperti proses pengambilan keputusan atau *outcome*.<sup>24</sup>

Pemahaman tentang lingkungan dan sistem politik sangat penting dan vital untuk diketahui. Karena tanpa pemahaman seperti respon-respon terhadap kebijakan tidak akan dapat dipahami ataupun diantisipasi. Tujuan dari analisis-analisis kebijakan tersebut untuk mengetahui apakah kebijakan tersebut dapat berjalan sesuai dengan yang diharapkan dan apabila tidak ada kesesuaian maka segera mungkin akan diadakan perubahan-perubahan ataupun revisi-revisi.

#### c. Proses Formulasi Kebijakan<sup>25</sup>

Dalam formulasi sebuah kebijakan melewati beberapa proses, yaitu:

##### 1) Mengidentifikasi alternatif

Sebelum pembuat keputusan memformulasikan kebijaksanaan, maka terlebih dahulu harus melakukan identifikasi terhadap alternatif untuk kepentingan pemecahan masalah tersebut. Alternatif-alternatif kebijaksanaan itu tidak begitu saja tersedia dihadapan pembuat kebijaksanaan. Terhadap problema yang dihadapi, pembuat kebijaksanaan haruslah terlebih dahulu mengidentifikasi masalah yang dihadapi, kemudian mencari alternatif

alternatif kebijaksanaan yang telah pernah dipilih, tetapi terutama bagi problema-problema baru pembuat kebijaksanaan di tuntut untuk secara kreatif menemukan alternatif-alternatif kebijaksanaan yang baru. Alternatif-alternatif yang baru inipun perlu diberikan identifikasinya sehingga masing-masing nampak jelas karakteristiknya. Pemberian identifikasi yang benar dan jelas pada setiap alternatif kebijaksanaan akan mempermudah proses formulasi kebijaksanaan.

## 2) Mendefinisikan dan merumuskan alternatif

Kegiatan mendefinisikan dan merumuskan alternatif ini bertujuan agar masing-masing alternatif yang telah dikumpulkan oleh pembuat kebijaksanaan itu nampak dengan jelas pengertiannya. Semakin jelas alternatif itu diberi pengertian (didefinisikan) maka akan semakin mudah pembuat kebijaksanaan menilai dan mempertimbangkan aspek positif dan negatif dari masing-masing alternatif tersebut. Sebaliknya alternatif yang tidak dapat didefinisikan atau dirumuskan dengan baik maka tidak akan dapat dipakai secara baik sebagai kebijaksanaan untuk memecahkan masalah.

## 3) Menilai Alternatif

Menilai alternatif adalah kegiatan pemberian bobot (harga) pada setiap alternatif, sehingga nampak dengan jelas bahwa setiap alternatif mempunyai nilai bobot kebaikan dan kekurangannya masing-masing. Dengan mengetahui bobot positif dan negatif dari

mengambil sikap untuk menentukan alternatif mana yang lebih baik memungkinkan untuk dilaksanakan/ dipakai. Alternatif yang memiliki bobot positif yang lebih besar dibandingkan dengan bobot negatifnya, maka apabila dipakai sebagai alternatif kebijaksanaan akan memberikan dampak atau akibat yang positif pula. Untuk dapat melakukan penilaian terhadap alternatif dengan baik diperlukan kriteria tertentu, kriteria ini tidak hanya mempunyai konotasi bahwa pemilihan resiko tenaga, biaya, dan waktu, tetapi yang jauh lebih penting dari itu adalah bahwa alternatif yang dipilih itu dapat benar-benar berfungsi dengan baik (pragmatis) dan menguntungkan semua pihak (problema dapat dipecahkan dengan baik). Untuk itu pembuat kebijaksanaan perlu memiliki informasi yang baik dan relevan, sehingga dapat melakukan penilaian pada masing-masing alternatif dengan baik.

#### 4) Memilih alternatif yang memuaskan

Proses pemilihan alternatif yang “memuaskan” atau “yang paling memungkinkan untuk dilaksanakan” barulah dapat dilakukan setelah pembuat kebijaksanaan berhasil dalam melakukan penilaian terhadap alternatif-alternatif kebijaksanaan.

Proses memilih alternatif yang memuaskan bukanlah semata-mata bersifat rasional, tetapi juga emosional. Ini mempunyai arti bahwa pembuat kebijaksanaan akan menilai alternatif-alternatif kebijaksanaan sebatas kemampuan rasionya dengan mengantisipasi dampak positif dan negatifnya dan ia

dirinya saja tetapi untuk kepentingan pihak-pihak yang akan memperoleh *pengaruh, akibat dan konsekuensi* dari pilihannya itu. Dengan kata lain proses pemilihan alternatif yang memuaskan itu bersifat obyektif dan subyektif.

Selanjutnya dalam tahap formulasi kebijakan ini dapat melakukan peramalan sehingga dapat menyediakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang masalah yang akan terjadi dimasa mendatang sebagai akibat dari diambilnya alternatif, termasuk tidak melakukan sesuatu. Peramalan dapat menguji masa depan yang possible, potensial dan secara normatif bernilai, mengestimasi akibat dari kebijakan yang ada atau yang diusulkan, mengenali kendala-kendala yang mungkin akan terjadi dalam pencapaian tujuan, dan mengestimasi kelayakan politik (dukungan dari oposisi) dari berbagai pilihan.

Bentuk dan jenis formulasi kebijaksanaan negara itu bisa berupa *retire formulation* yaitu proses merumuskan kembali usulan-usulan kebijakan negara secara berulang-ulang sehingga bersifat rutin dan tidak banyak berubah karena seringkali muncul pada agenda pemerintah; bisa juga berupa *analogous formulation* yaitu perumusan kebijakan yang memperlakukan suatu problema baru sama halnya dengan apa yang pernah dilakukan pada usulan-usulan kebijaksanaan yang pernah terjadi sebelumnya, jadi dicari analoginya. Kadang-kadang juga berupa *creative formulation* yaitu proses perumusan kebijaksanaan dengan memperlakukan suatu problema melalui cara-cara baru (kreasi baru) yang tidak pernah dipraktekkan pada usulan-

### 3. Implementasi Kebijakan

#### a. Konsep Implementasi Kebijakan

Menurut Abdul Wahab, kesadaran akan arti penting telaah yang sistematis mengenai implementasi kebijakan negara, baru muncul pada awal abad tahun 1970-an di negara Amerika Serikat.<sup>26</sup>

Studi mengenai pelaksanaan kebijakan harus dibedakan dari evaluasi kebijakan, untuk itu Amir Santosa mengemukakan pendapatnya sebagai berikut :

*"Analisa mengenai pelaksanaan kebijakan (policy implementation) mencoba mempelajari sebab keberhasilan / kegagalan kebijakan publik melalui pembahasan mengenai factor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan, sedangkan di dalam pelaksanaan kebijaksanaan itu tidak hanya bersifat teknis administrasi belaka, tetapi melibatkan juga masalah-masalah politik. Dengan demikian studi implementasi kebijakan, mencoba menjawab pertanyaan mengapa hal ini terjadi, dan tidak hanya berhenti pada pertanyaan apa yang terjadi."<sup>27</sup>*

Memperkuat pernyataan Amir Santosa diatas bahwa pelaksanaan kebijakan itu tidak hanya bersifat teknis administrasi belaka, Abdul Wahab mengemukakan fungsi implementasi mencakup pola penciptaan apa yang ada di dalam ilmu kebijakan negara (policy science) dan policy delivery system (system penyampaian atau penerusan kebijakan negara ) yang biasa terdiri dari cara-cara atau sarana tertentu yang yang secara khusus serta diarahkan menuju tercapainya tujuan-tujuan dan sasaran yang dikehendaki.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Abdul Wahab, *Pengantar Analisis Kebijakan Negara*, Jakarta: Rineka Cipta, 1990, hal. 22.

Suatu kebijakan pemerintah atau negara akan menjadi efektif apabila dilaksanakan dan mempunyai dampak-dampak bagi anggota masyarakat. Dengan kata lain tindakan atau perbuatan manusia yang menjadi anggota masyarakat itu menjadi anggota masyarakat itu bersesuaian dengan apa yang diinginkan oleh Pemerintah atau Negara. Dengan demikian kalau mereka tidak bertindak atau berbuat sesuai dengan keinginan Pemerintah, maka kebijakan tersebut menjadi tidak efektif.

Tugas-tugas kewajiban badan-badan pemerintah bukan hanya dalam perumusan kebijakan saja, melainkan juga dalam pelaksanaan kebijakan tersebut. Pelaksanaan kebijakan merupakan rangkaian kegiatan setelah suatu kebijakan dirumuskan dan disahkan atau dengan kata lain bahwa tanpa suatu pelaksanaan maka suatu kebijakan yang telah dirumuskan akan menjadi sia-sia. Oleh karena itu pelaksanaan kebijakan mempunyai kedudukan yang paling penting dalam proses kebijakan secara keseluruhan.

Dalam mencapai keberhasilan pelaksanaan sebuah kebijakan tidak terlepas dari penggunaan sarana-sarana terpilih, seperti yang pernah disampaikan oleh Hoogerweff sebagai berikut: "*Pelaksanaan*

... ..

Jadi yang diperlukan dalam pelaksanaan sebuah kebijakan adalah tindakan-tindakan yang syah atau pelaksanaan suatu perencanaan yang sudah ditetapkan dalam kebijakan. Suatu program kebijakan meliputi acara-acara tertentu dari tindakan-tindakan yang harus dijalankan, seumpama dalam bentuk tata cara yang harus diikuti dalam pelaksanaan, patokan-patokan yang harus diadakan pada keputusan-keputusan pelaksanaan atau proyek-proyek yang konkrit yang akan dilaksanakan dalam jangka waktu tertentu yang pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan.

Apa bila pelaksanaan sebuah kebijakan menemui kegagalan dalam arti tujuan yang diinginkan tidak tercapai sesuai yang diharapkan, maka secara otomatis akan menimbulkan pertanyaan-pertanyaan tertentu mengenai sebab-sebabnya. Pengetahuan tertentu tentang sebab-sebab itu dapat memberikan jawaban bagaimana seharusnya sebuah kebijakan itu dilaksanakan.

*“Sebab musabab kegagalan suatu kebijakan ada sangkut pautnya dengan isi kebijakan yang harus dilaksanakan, tingkat informasi dari aktor-aktor yang terlibat dalam pelaksanaan, banyaknya dukungan dari pelaksanaan kebijaksanaan yang harus dilaksanakan dan pembagian potensi-potensi yang ada.”<sup>30</sup>*

Sementara itu Amiir Santosa mengutip pendapat Van Meter dan Van Horn tentang variabel-variabel yang memebentuk antara kebijakan dan hasilnya. Variabel tersebut adalah ukuran dan tujuan kebijakan, sumber daya, aktivitas pelaksanaan (enforcement), karaterestik dari agensi pelaksana, kondisi social politik dan ekonomi,

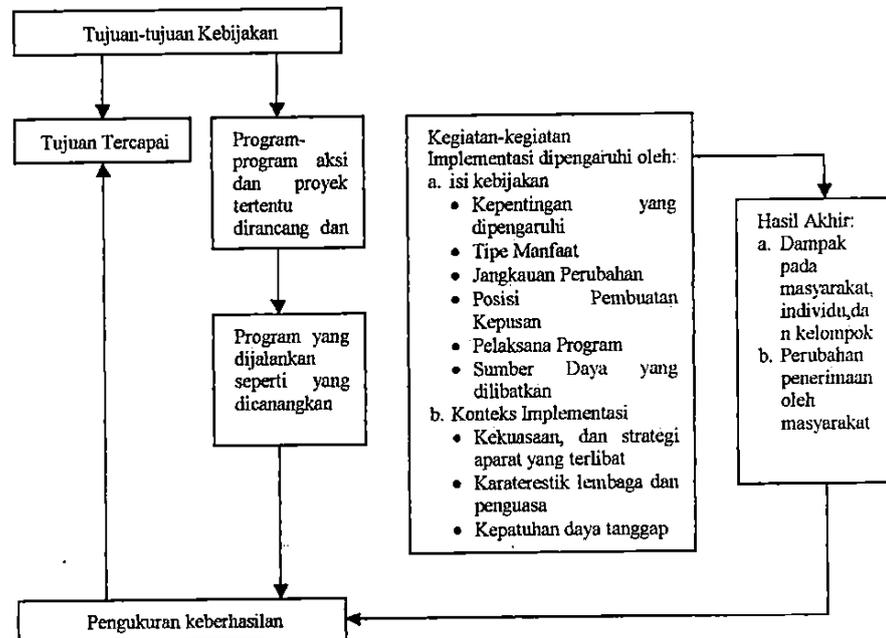
Berdasarkan uraian yang dipaparkan diatas, penulis merumuskan bahwa dalam pelaksanaan suatu kebijakan harus memperhatikan aspek-aspek yang memungkinkan tujuan dan maksud dari pelaksanaan kebijakannya tersebut dapat tercapai. Aspek-aspek tersebut adalah komunikasi, sumber daya, disposisi, sikap pelaksana dan struktur birokrasi.

b. Model-model Implementasi Kebijakan

Sekalipun dalam khasanah ilmu kebijakan Negara atau Analisis Kebijaksanaan Negara telah banyak dikembangkan model-model atau teori-teori yang membahas tentang teori implementasi kebijaksanaan namun beberapa model implementasi kebijakan yang relatif baru dan banyak mempengaruhi pelbagai pemikiran maupun tulisan para ahli.

- 1) menurut Grindle, implementasi kebijakan ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Studi ini melihat adanya tiga dimensi-dimensi analisis dalam organisasi, yaitu tujuan, pelaksanaan, tugas, dan kaitan organisasi dengan lingkungan. Ide dasar Grindle adalah bahwa kebijakan ditransformasikan menjadi program-program aksi maupun proyek individual dengan biaya yang telah disediakan, maka implementasi kebijakan dapat dilakukan.<sup>31</sup> Untuk lebih jelasnya lagi akan digambarkan dalam model sebagai berikut:

Gambar 1.1.

**Model Implementasi Kebijakan Menurut Grindle**

Dari bagan diatas dapat dijelaskan sebagai berikut:

**Isi kebijakan:****a) Kepentingan yang dipengaruhi**

Kepentingan yang menyangkut banyak kepentingan yang berbeda akan sulit diimplementasikan dibanding yang menyangkut sedikit kepentingan.

**b) Tipe Manfaat**

Suatu kebijakan yang memberikan manfaat dan langsung dapat dirasakan oleh sasaran, bukan hanya formal, ritual, dan simbolis, akan tetapi konkrit akan lebih mudah diimplementasikan.

c) Derajat perubahan yang diharapkan.

Kebijakan cenderung lebih mudah diimplementasikan jika dampak yang diharapkan dapat memberi hasil yang pemanfaatannya jelas dibandingkan dengan yang bertujuan menjadi perubahan sikap dan perilaku penerima kebijakan.

d) Letak pengambilan keputusan

Kedudukan pembuat kebijakan akan mempengaruhi implementasi, selanjutnya pembuatan kebijakan yang mempunyai kewenangan dan otoritas yang tinggi akan lebih mudah dan mempunyai wewenang dalam pengkoordinasian organisasi dibawahnya.

e) Pelaksana Program

Keputusan siapa yang akan ditugasi untuk mengimplementasikan program yang ada dapat mempengaruhi proses implementasi dan hasilnya. Dalam hal ini tingkat kemampuan, keefektivan, dan didikasi yang tinggi akan berpengaruh dalam prosesnya.

f) Sumber daya yang dilibatkan

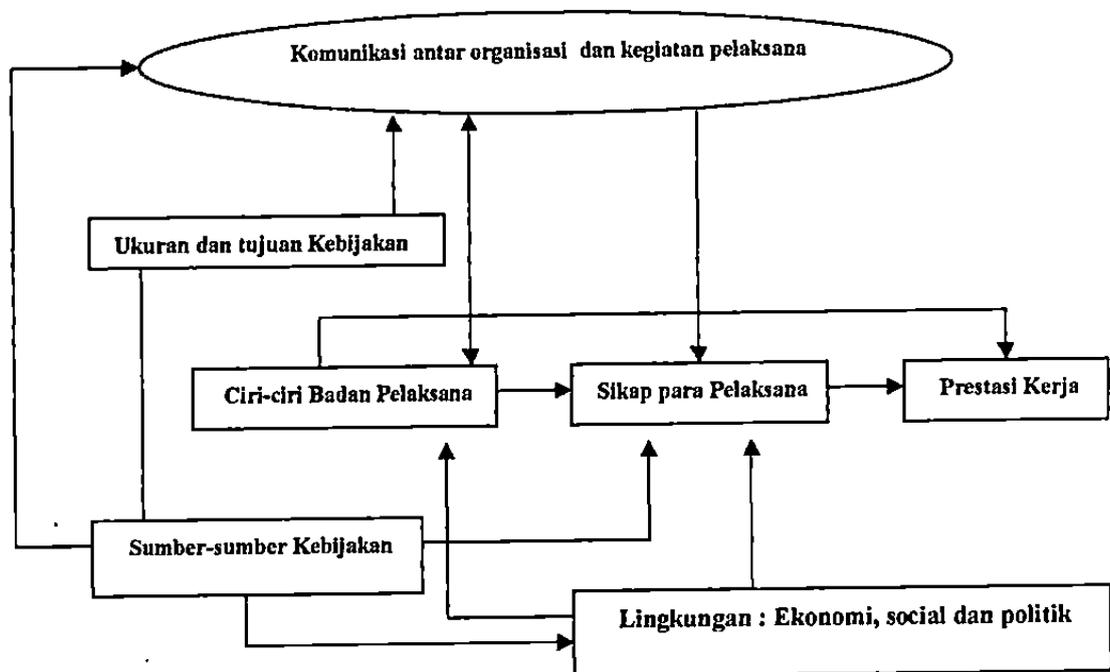
Sumber daya yang digunakan dalam program, bentuk, besar

dan biaya yang diperlukan untuk implementasi dan

Konteks Implementasi:

- a) Strategi yang digunakan dalam proses, kekuasaan dan badan pelaksana maupun elit politik dan penguasa setempat akan memengaruhi implementasi kebijakan.
  - b) Kondisi dan keberadaan badan pelaksana yang didukung otoritas penguasa akan sangat berpengaruh.
  - c) Kepatuhan dapat berupa dukungan dari elit politik, kesediaan instansi pelaksana program, juga kepatuhan masyarakat penerima manfaat/sasaran program. Sedangkan daya tanggap berupa kepekaan lembaga publik seperti birokrasi terhadap kebutuhan atau permasalahan yang timbul dari implementasi kebijakan.
- 2) Sedangkan Van Meter dan Van Horn dalam teorinya ini beranjak dari suatu argumen bahwa perbedaan-perbedaan dalam proses implementasi akan dipengaruhi oleh sifat kebijakan yang dilaksanakan. Untuk lebih mudah penguraiannya, akan

**Gambar I.2. Model Implementasi Kebijakan menurut Van Metter dan Van Horn**



Sb: D.S Van Metter Van Horn. *The Policy Implementation Process : A Conceptual Framework, Administration, and Society*. 1975. hal 445-448

Gambar dan struktur pola kerjasama di atas menjelaskan tentang system dan proses, dimana implementasi dirancang dan diterapkan pada tingkatan teknis di lapangan.

Secara diskriptif, komunikasi antar organisasi dan kegiatan pelaksanaan merupakan ciri dari badan pelaksana, dimana dapat dijadikan suatu ukuran dan tujuan kebijakan. Yang merupakan sebagian sumber-sumber kebijakan atau setelah melalui sebuah tahapan kebijakan, atau bahkan kajian komunikasi antar organisasi. Kegiatan pelaksanaan dapat juga sebagai ciri badan pelaksana setelah menerima masukan dan merupakan sebagian salah satu

Dalam pola kerja ada yang saling berhubungan antara ciri badan pelaksana, sikap para pelaksana, dan prestasi kerja. Adapun tanpa melalui sikap para pelaksana dalam menerapkan kebijakan, ciri badan pelaksana dapat langsung dikatakan sebagai prestasi kerja. Yang semua ini tidak terlepas dari masukan sector lingkungan ekonomi, social dan politik, yang meru[pakan sumber-sumber dari kebijakan dan dapat dikatakan sebagai sikap para pelaksana setelah menganalisa semua permasalahan yang terjadi.

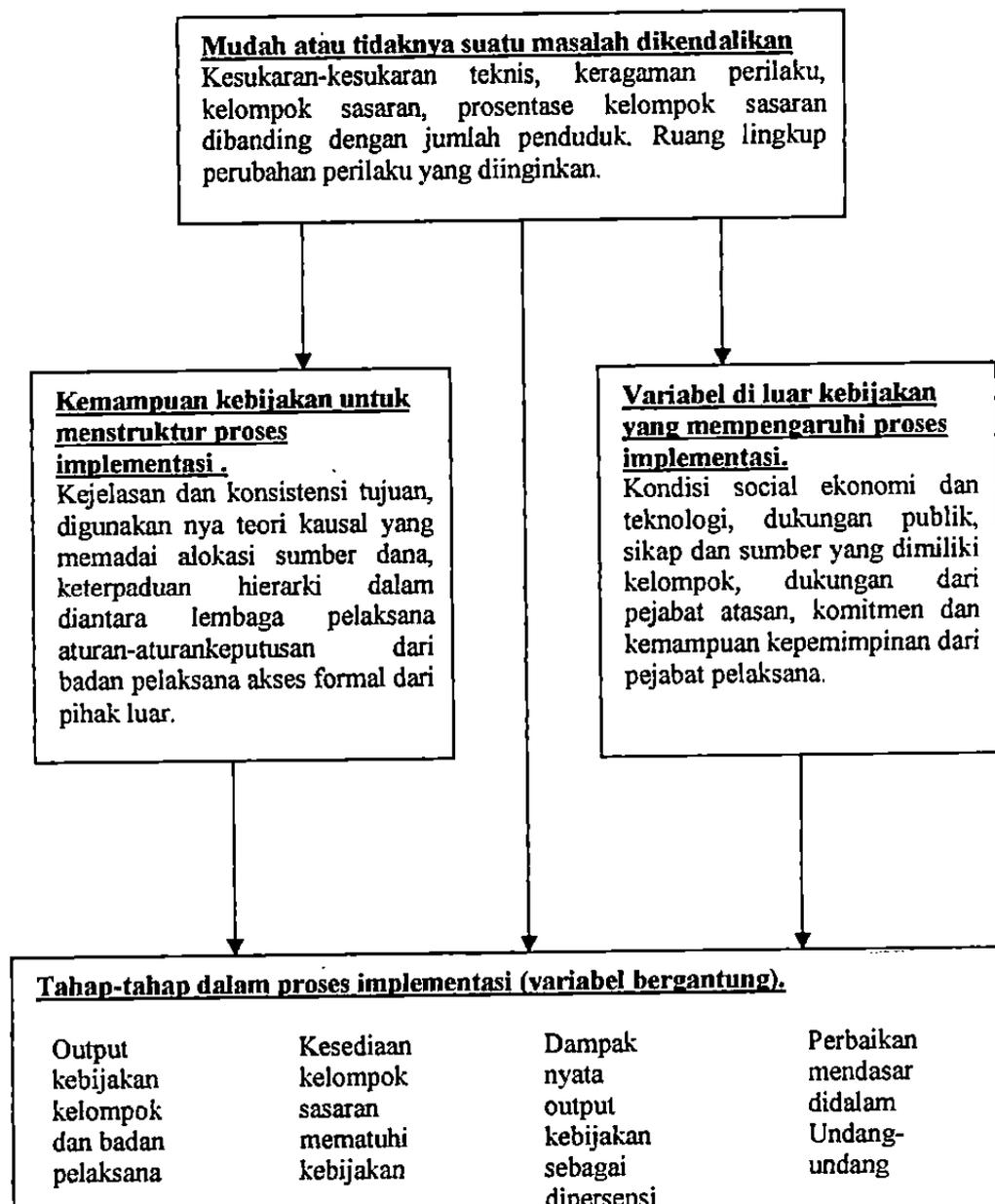
- 3) Model yang dikembangkan oleh David Mazmanian dan Paul A. Sabatier, yang disebut A Framework for Implamentation Analysis (Kerangka Analisis Implementasi). Kedua ahli ini berpendapat bahwa peran penting dari analisis implementasi kebijakan adalah menidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi kebijakan.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Abdul, Solihin Wahab, Dr., *Analisis Implementasi Kebijakan dari Formulasi Ke Implementasi*

Berikut di bawah ini akan penulis sajikan bagan variabel-variabel proses implementasi kebijakan:

**Gambar I.3. Variabel-variabel Implementasi Kebijakan**



c. Faktor-faktor yang mempengaruhi Kinerja Implementasi Kebijakan.

Dari latar belakang dan pemikiran yang telah dikemukakan penulis diatas, dan dikaitkan dengan model implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh para ahli, maka variabel-variabel yang berpengaruh terhadap kinerja implementasi kebijakan kota pemerintah yogyakarta tentang pengelolaan penyelenggaraan perparkiran adalah sebagai berikut:

- 1) Sumber daya, yang meliputi sumber dana, sumber daya manusia, dan sumber daya buatan.
- 2) Struktur birokrasi, yang meliputi koordinasi tingkat kewenangan.
- 3) Kondisi lingkungan, yang meliputi wilayah dimana kebijakan tersebut dilaksanakan.
- 4) Sikap pelaksana, yang meliputi persepsi pelaksana, kebutuhan dan sosialisasi pelaksanaan program.

Berdasarkan point-point yang dikemukakan penulis diatas, dapat diperinci lebih lanjut dengan penjelasan sebagai berikut ini:

a) Sumber Daya

Factor-faktor penting yang mendukung terlaksananya sebuah kebijakan dengan baik adalah tersedianya sumber daya yang memadai, berkaitan dengan hal tersebut, Noto Atmojo mengemukakan bahwa:

*"Pembangunan suatu bangsa memerlukan asset pokok yang disebut sumber daya, tidak hanya sumber daya manusia dan sumber daya alam, melainkan juga ada sumber dana dan sumber daya buatan."*

Sumber daya merupakan variabel yang sangat menentukan bagi keberhasilan dari implementasi kebijakan penyelenggaraan perparkiran yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Daerah.

b) Stuktur Birokrasi

Standar prosedur pelayanan dan bersifat rutin dan memberikan kemungkinan pegawai publik untuk banyak membuat keputusan setiap harinya. Tetapi hal itu sangat diperlukan untuk meningkatkan waktu dan juga mampu membawa prosedur yang ditetapkan secara fleksibel pada organisasi yang kompleks dan berfungsi sebagai pengawas untuk melaksanakan suatu kebijakan diperlukan pembagian fungsi dan tanggung jawab dari policy maker kepada unit-unit organisasi didalam lingkungan organisasi intern.

Stuktur birokrasi suatu kebijakan pada dasarnya melibatkan banyak pihak-pihak terkait dalam melaksanakan suatu kebijakan. Oleh karena itu kondisi struktur organisasi yang terlibat dalam implementasi suatu kebijakan sangat berpengaruh pada kelancaran implementasi kebijakan. Di dalam struktur organisasi birokrasi yang baik adalah yang mampu mengkoordinasikan pihak-pihak yang terkait dalam struktur tersebut.

c) Kondisi Lingkungan

Dalam implementasi penyelenggaraan perparkiran di

... ..

adalah berupa kondisi social dan kondisi perekonomian. Dalam konteks kondisis social, yaitu budaya dan pola prilaku masyarakat yang ada, yang berpengaruh pada sikap penerimaan masyarakat terhadap sebuah kebijakan yang ditetapkan. Sedangkan yang berkaitan dengan kondisi perekonomian yang dimaksud disini adalah tercermin dalam besarnya pendapatan masyarakat yang berpengaruh pada peningkatan penggunaan kendaraan, baik kendaraan umum atau kendaraan pribadi.

d) Sikap pelaksana

Sikap pelaksanaan yang dimaksud meliputi persepsi sosialisasi implementasi kebijakan dan penerimaan kebijakan, yaitu semangat, kemauan, dan keinginan yang kuat dari implementator kebijakan untuk mensukseskan pengelolaan penyelenggaraan perparkiran tersebut.

Faktor sumber daya, factor struktur, dan factor kondisi lingkungan sangat berpengaruh terhadap pembentukan persepsi dan pelaksanaan kebijakan, dimana factor-faktor tersebut, baik yang bersifat mendukung maupun ynag tidak mendukung akan membentuk suatu persepsi, sehingga pada gilirannya akan

#### 4. Rencana Umum Tata Ruang Kota

Pengembangan kota sebagai unsure pembangunan nasional, harus dilakukan secara optimal. Berkaitan dengan hal itu dikeluarkan keputusan Menteri Pekerjaan Umum No. 640/KPTS/1986 tentang Perencanaan Tata Ruang Kota.

Dalam keputusan Menteri Pekerjaan Umum tersebut, dijelaskan mengenai pengertian Rencana Umum Tata Ruang Kota yang berbunyi sebagai berikut:

*“Rencana Umum Tata Ruang Kota, selanjutnya disebut RUTRK adalah rencana pemanfaatan ruang kota yang disusun untuk menjaga keserasian pembangunan antar sector dalam rangka penyusunan dan pengendalian program-program pembangunan kota dalam jangka panjang.”<sup>33</sup>*

Selanjutnya menurut peraturan daerah kota yogyakarta No. 6 Tahun 1994 tentang RUTRK Yogyakarta berbunyi:

*“Rencana umum tata ruang kota adalah strategi pengembangan ruang wilayah yang berisi pokok-pokok kebijaksanaan dan penetapan peraturan.”*

Pengertian RUTRK menurut PERMANDAGRI No. 2 / 1987

RUTRK merupakan *rencana pemanfaatan ruang kota yang disusun menjaga keserasian pembangunan antar sector dalam rangka pelaksanaan program-program pembangunan kota.* Rencana Umum Tata Ruang Kota yang dimaksud diatas, disusun sebagai kriteria sebagai berikut:

- a) Rencana umum tata ruang kota mempunyai daerah perencanaan yang terikat dengan batas wilayah administrasi kota.

- b) Rencana umum tata ruang kota tersebut merupakan rumusan kebijaksanaan pemanfaatan ruang kota dengan memperhatikan kebijakan RUTRK yang menjadi tanggung jawab pemerintah pusat. Rencana ini merupakan rencana struktur dan strategi pengembangan kota yang disusun serta ditetapkan untuk menjamin konsistensi perkembangan kota secara internal, juga sebagai dasar bagi penyusunan program-program pembangunan kota lintas sektoral dan daerah dalam jangka panjang pada batas wilayah administrative kota yang bersangkutan.
- c) Rencana umum tata ruang kota memuat rumusan tentang kebijaksanaan pengembangan kota, rencana pemanfaatan ruang kota, rencana struktur utama tingkat pelayanan kota, rencana system utama transportasi, rencana sistem utama jaringan utilitas kota, rencana pemanfaatan air baku, indikasi unit pelayanan kota dan rencana pengelolaan pembangunan kota dengan rincian sebagai berikut:
1. kebijakan pembanguna kota mencakup penentuan tujuan pembangunan kota, fungsi kota, strategi dsar pengembangan sektot-sektor dan budang pengembangan, kependudukan, intetsifikasi dan ekstensifikasi pemanfaatan ruang kota serta pengembangan fasilitas dan utilitas.
  2. Rencana pemanfaatan ruang kota, mencakup arahan pemanfaatan ruang kota yang mrngambarkan lokasi, intensitas setiap penggunaan, baik untuk kegiatan fungsi primer dan fungsi skunder

3. Rencana struktur tingkat pelayanan kota, mencakup arahan tata jenjang fungsi-fungsi pelayanan didalam kota, yang merupakan rumusan kebijaksanaan tentang pusat-pusat pelayanan kegiatan kota berdasarkan jenis, intensitas, kapasitas dan lokasi pelayanan.
4. Rencana sistem transportasi, memuat arahan garis besar tentang pola pergerakan arteri dan kolektor baik fungsi primer dan skunder termasuk jaringan jalan kereta api yang ada didalam kota tersebut.
5. Rencana sistem jaringan utilitas kota, memuat arahan utama tentang pola jaringan fungsi primer dan skunder untuk system jaringan air bersih, telpon, listrik, air kotor, air limbah dan gas di dalam kota.
6. Rencana pengembangan pemanfaatan air baku, memuat arahan pengelolaan pemanfaatan air permukaan, air tanah dalam dan air tanah dangkal untuk kepentingan pelayanan penduduk kota.
7. Indikasi unit pelayanan kota, merupakan arahan mengenai pembagian unit-unit pelayanan kota dalam rangka pelayanan penduduk kota.

Rencana pengelolaan pembangunan kota, memuat arahan tahapan program pembangunan setiap lima tahun selama 20 tahun. Arahan penanganan lingkungan berupa peningkatan fungsi, perbaikan, pembaharuan atau peremajaan, pemugaran dan perlindungan, manajemen pertanahan, arahan sumber-sumber pembiayaan pembangunan serta arahan

## 5. Lalu Lintas

### a. Pengertian Lalu Lintas

Berdasarkan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 1992 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, pengertian lalu lintas adalah *gerak kendaraan, orang, dan hewan di jalan*.<sup>34</sup> Dalam hal ini lalu lintas dan angkutan jalan dikuasai oleh negara dan pembinaannya dilakukan oleh pemerintah.

### b. Manajemen Lalu Lintas<sup>35</sup>

#### 1) Tujuan manajemen lalu lintas

Adapun tujuan dari manajemen lalu lintas ialah:

- a) Mendapatkan tingkat efisiensi dari pergerakan lalu lintas secara menyeluruh dengan tingkat aksesibilitas yang tinggi melalui penyeimbangan antara permintaan dengan sarana penunjang yang tersedia.
- b) Meningkatkan tingkat keselamatan dari pengguna yang dapat diterima oleh semua pihak dan memperbaiki tingkat keselamatan tersebut sebaik mungkin.
- c) Melindungi dan memperbaiki keadaan kondisi lingkungan dimana arus lalu lintas tersebut berada.
- d) Mempromosikan penggunaan energi secara efisien ataupun pengguna energi lain yang dampak negatifnya lebih kecil dari pada energi yang ada.

---

<sup>34</sup> Undang-undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 1992, *Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan*. Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 Ayat 1, halaman 2.

<sup>35</sup> Hary Purwanto (Editor), *Tentang lalu Lintas dan Angkutan Jalan*, Rangkuman dari Semua Kebijakan tentang Lalu lintas dan Angkutan Jalan, Edisi Penyempurnaan, hal. 63.

## 2) Sasaran manajemen lalu lintas

- a) Mengatur dan menyederhanakan lalu lintas dengan melakukan pemisahan terhadap tipe, kecepatan dan pemakai jalan yang berbeda untuk meminimumkan gangguan terhadap lalu lintas.
- b) Mengurangi tingkat kemacetan lalu lintas dengan menaikkan kapasitas atau mengurangi volume lalu lintas pada suatu jalan. Melakukan optimasi ruas jalan dengan menentukan fungsi dari jalan dan kontrol terhadap aktivitas-aktivitas yang tidak cocok dengan fungsi jalan tersebut.

## 3) Identifikasi masalah

Dalam melakukan identifikasi masalah sesuai dengan tujuan dan sasaran manajemen lalu lintas adalah sebagai berikut:

**Keluhan Subyektif**, dimana masalah biasa diidentifikasi dari persepsi seseorang mengenai apa yang terjadi, baik kejadian tersebut dapat diterima atau tidak. Masalah tersebut biasanya berkaitan dengan kemacetan, keselamatan, biaya maupun kenyamanan perjalanan yang dievaluasi orang secara subjektif dan bersifat pribadi.

**Kriteria Objektif**, dalam kriteria ini identifikasi masalah dilakukan dengan kriteria dasar dengan melakukan evaluasi terhadap *unjuk kerja* yang mempengaruhi sistem transportasi yang ada pada saat sekarang (existing). Kriteria-kriteria tersebut adalah:

- a) Total waktu perjalanan, yang diperoleh dari mobilitas (kecepatan pada jaringan jalan yang ditentukan oleh kecepatan ruas jalan dan keterlambatan di persimpangan), aksesibilitas yang ditentukan oleh lokasi jaringan jalan dan ruasnya yang

- b) Keselamatan, resiko kecelakaan yang diukur berdasarkan tingkat kecelakaan.
- c) Biaya, biaya perjalanan adalah penting dan berhubungan langsung dengan efisiensi dan keselamatan operasi.
- d) Kenyamanan, dibutuhkan orang mau membayar lebih untuk mendapatkannya.
- e) Lingkungan, melakukan evaluasi terhadap dampak lingkungan dari operasi yang dilakukan.
- f) Konservasi energi, penghematan terhadap penggunaan energi dengan dilakukannya manajemen lalu lintas.

Skala waktu manajemen lalu lintas berdasarkan skala waktu dengan skala implementasi yang berbeda pula, skala waktu tersebut diklasifikasikan sebagai berikut, seketika/mendesak, jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang.

Untuk hal yang mendesak, perbaikan yang dilakukan adalah perbaikan kontrol yang ada (persimpangan, parkir, dll). Dalam jangka pendek dapat dilakukannya perubahan arus lalu lintas dengan manajemen lalu lintas dan sarana penunjang lainnya. Jangka menengah, dengan melakukan peningkatan kapasitas jaringan jalan dan perubahan arah lalu lintas, pelebaran jalan dan konstruksi jalan baru. Sedangkan untuk jangka panjang, dengan melakukan perubahan arus lalu lintas berdasarkan pertumbuhan lalu lintas dengan mengontrol pengembangan rencana perkotaan.

Berdasarkan hal tersebut diatas, identifikasi permasalahan yang dapat dilakukan adalah, manajemen lalu lintas, operasi angkutan umum, pengembangan jaringan jalan, dan pengembangan jaringan transportasi umum.

## 6. Pengembangan Kawasan Parkir

### a. Pengertian

Menurut peraturan daerah Kota Yogyakarta Nomor 17 Tahun 2002 Tentang penyelenggaraan perparkiran, yang dimaksud dengan parkir adalah *“keadaan tidak bergerak suatu kendaraan yang tidak bersifat sementara”*.

Sedangkan yang dimaksud kawasan parkir menurut Perda ini adalah :

*“Tempat pemberhentian kendaraan di lokasi yang ditentukan, yaitu di tepi jalan umum atau badan jalan dan fasilitas parkir untuk umum atau tempat parkir di luar badan jalan yang meliputi tempat khusus parkir, tempat parkir tidak tetap, tempat penitipan kendaraan, dan garasi kendaraan yang memungut biaya tertentu.”<sup>36</sup>*

Fasilitas parkir adalah lokasi yang ditentukan sebagai tempat pemberhentian kendaraan yang tidak bersifat sementara untuk melakukan kegiatan pada suatu kurun waktu.

Pengembangan berasal dari kata “kembang” menjadi besar dan menjadi sempurna, jadi pengembangan adalah usaha membesarkan, menyempurnakan dan memperbaiki.

<sup>36</sup> Perda Nomor 17 Tahun 2002

## b. Jenis Fasilitas Parkir

Menurut Perda Parkir tersebut, jenis fasilitas parkir dapat dibagi menjadi beberapa bagian yaitu:

- 1) Parkir di badan jalan (on street parking)
  - a) Pada tepi jalan tanpa pengendalian parkir
  - b) Kawasan parkir dengan pengendalian parkir.
- 2) Parkir di luar badan jalan (off street parking)
  - a) Fasilitas parkir untuk umum adalah parkir yang berupa gedung parkir atau taman parkir yang diusahakan sebagai kegiatan usaha tersendiri dengan menyediakan jasa pelayanan parkir untuk umum.
  - b) Fasilitas parkir sebagai fasilitas penunjang adalah parkir yang berupa gedung parkir atau taman parkir yang disediakan untuk menunjang kegiatan pada bangunan utama.

## E. DEFINISI KONSEPTUAL

Berdasarkan penjelasan di atas sebelumnya dan agar tidak terjadi kekaburan dalam menentukan objek penelitian, maka definisi konseptual yang dapat saya tawarkan yaitu ada empat hal, sebagai berikut:

### 1. Kebijakan Publik

kebijakan publik adalah pilihan atau tindakan yang dilakukan maupun tidak dilakukan oleh pemerintah namun tidaklah hanya berisi beberapa pikiran atau pendapat para pejabat yang mewakili rakyat, tetapi opini publik (public opinion) juga mempunyai porsi yang sama besarnya untuk diisikan (tercermin) dalam kebijakan-kebijakan negara (publik).

## **2. Formulasi Kebijakan Publik**

Formulasi Kebijakan Publik merupakan suatu tahapan dimana proses pembuatan kebijakan dilakukan. Formulasi kebijakan yang berupa pembangunan dan sintesis alternatif-alternatif pemecahan masalah, pada dasarnya merupakan aktivitas konseptual dan teoritis.

## **3. Implementasi Kebijakan Publik**

Pelaksanaan atau Implementasi suatu kebijakan harus memperhatikan aspek-aspek yang memungkinkan tujuan dan maksud dari pelaksanaan kebijakann tersebut dapat tercapai. Aspek-aspek tersebut adalah komunikasi, sumber daya,disposisi,sikap pelaksana dan struktur birokrasi.

## **4. Rencana Umum Tata Ruang Kota**

Rencana Umum Tata Ruang Kota, selanjutnya disebut RUTRK adalah rencana pemanfaatan ruang kota yang disusun untuk menjaga keserasian pembangunan antar sektor dalam rangka penyusunan dan pengendalian program-program pembangunan kota dalam jangka panjang.

## **5. Lalu Lintas**

Dalam manajemen lalu lintas terutama manajemen rekayasa lalu lintas didalam terminal diperlukan pengkajian yang lebih teliti agar diperoleh tingkat efisiensi dari pergerakan lalu lintas secara menyeluruh dengan tingkat aksesibilitas yang tinggi melalui penyeimbangan antara

Manajemen Lalu Lintas adalah

## 6. Pengembangan Kawasan Parkir

Kawasan parkir adalah tempat pemberhentian kendaraan di lokasi yang ditentukan, yaitu di tepi jalan umum atau badan jalan dan fasilitas parkir untuk umum atau tempat parkir di luar badan jalan yang meliputi tempat khusus parkir, tempat parkir tidak tetap, tempat penitipan kendaraan, dan garasi kendaraan yang memungut biaya tertentu. Sedangkan, Pengembangan adalah usaha membesarkan, menyempurnakan dan memperbaiki.

## F. DEFINISI OPERASIONAL

Menurut Sofyan Effendi, definisi operasional adalah *unsur penelitian yang memberitahukan bagaimana caranya mengukur suatu variabel. Dengan kata lain, definisi operasional adalah semacam petunjuk pelaksanaan bagaimana caranya mengukur suatu variabel.*<sup>37</sup>

Penelitian terhadap kebijakan pengembangan kawasan parkir Abu Bakar Ali akan menganalisis data dengan menggunakan indikator-indikator sebagai berikut:

### 1. Indikator dari Formulasi Kebijakan Pengembangan Kawasan Parkir

- a. Identifikasi alternatif kebijakan oleh stakeholders.
- b. Definisi dan rumusan alternatif oleh stakeholders.
- c. Penilaian alternatif kebijakan oleh stakeholders
- d. Pilihan alternatif kebijakan yang memuaskan stakeholders.

---

<sup>37</sup> Masri Singarimbun dan Sofyan Effendi, Op. Cit., hal. 46.

Dari beberapa pengertian di atas, apabila kita persempit kembali dari aspek tujuan pada dasarnya secara umum memiliki maksud membuat deskriptif atau gambaran secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat, serta hubungan antara fenomena yang diselidiki. Jenis penelitian ini digunakan karena dalam penelitian ini berusaha menggambarkan atau melukiskan keadaan, objek atau subjek penelitian pada saat ini berdasarkan fakta sebagaimana adanya.

Dalam penelitian ini menganalisis penelitian ini berusaha menggambarkan atau melukiskan keadaan, objek atau subjek penelitian pada saat ini berdasarkan fakta sebagaimana adanya.

Dalam penelitian ini, menganalisis kebijakan yang dilaksanakan untuk mengetahui formulasi kebijakan guna memperoleh pengetahuan yang mendalam tentang objek penelitian melalui pengkajian apa yang ada dan yang terlihat. Sehubungan dengan hal itu dapat disimpulkan bahwa jenis penelitian adalah “deskriptif kualitatif” yang merupakan jenis penelitian yang dianggap tepat dalam penelitian ini.

## **2. Lokasi Penelitian**

Tempat penelitian skripsi penulis yaitu di Kota Yogyakarta (Khususnya Kawasan Parkir Abu Bakar Ali –Kawasan Malioboro). Adapun alasan penulis untuk memilih Abu Bakar Ali adalah karena kawasan tersebut dalam tahap pengembangan pertama untuk pendistrasian

## 2. Indikator dari Implementasi Kebijakan

- a. Kepentingan yang dimiliki stakeholders.
- b. Manfaat yang diharapkan stakeholders.
- c. Perubahan yang diharapkan stakeholders.
- d. Posisi kekuasaan stakeholders dalam proses pengambilan keputusan/kebijakan.
- e. Sumber daya yang dikerahkan.

## G. METODE PENELITIAN

### 1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah Penelitian Deskriptif (*Descriptive Research*). Dimana dalam penelitian deskriptif data yang dikumpulkan berupa kata-kata, gambar, dan bukan angka-angka. Hal ini disebabkan oleh adanya penerapan metode kualitatif. Selain itu yang dikumpulkan berkemungkinan menjadi kunci terhadap apa yang sudah diteliti.<sup>38</sup>

Apabila kita telaah secara mendalam banyak sekali pengertian penelitian deskriptif, diantaranya: Menurut Atherton dan Klemmack mengatakan:

*Penelitian deskriptif adalah Penelitian yang bertujuan memberikan gambaran tentang suatu dari masyarakat atau suatu kelompok orang berupa gambaran tentang gejala atau hubungan antara dua gejala atau lebih.*<sup>39</sup>

Berbeda dari persepsi umum yang menyatakan bahwa penelitian deskriptif adalah sesuatu metode dalam penelitian, dimana meneliti status kelompok manusia, kondisi dalam sistem pemikiran di masa sekarang.<sup>40</sup>

### **3. Data dan Sumber Data**

#### **a. Data Primer**

Data diperoleh melalui wawancara dengan pihak-pihak yang terkait dalam penelitian yang peneliti lakukan, pihak-pihak tersebut adalah kepala UPTD Pengelolaan Perparkiran Dinas Perhubungan Kota beserta staf dilapangan, Dinas Prasarana Kota, Dinas Pekerjaan Umum (PU), Dinas Tata Kota, Bappeda Kota Yogyakarta dan Pengelola Kawasan Parkir Abu Bakar Ali.

#### **b. Data Sekunder**

Data yang diperoleh dari buku-buku, media massa, makalah, dan dokumen-dokumen yang berhubungan dengan penelitian yang peneliti lakukan.

### **4. Teknik Pengumpulan Data**

#### **a. Wawancara**

Teknik yang dipergunakan untuk mendapatkan data atau memperoleh keterangan atau informasi dengan mewawancarai orang yang terlibat langsung dengan aktivitas yang dihadapi dalam penelitian.

#### **b. Observasi**

Teknik yang dipergunakan untuk mendapatkan data melalui pengamatan langsung di lapangan yang terkait langsung dengan

### c. Dokumentasi

Teknik pengambilan data diperoleh melalui dokumen-dokumen, arsip, dan lain-lain yang ada kaitannya dengan masalah yang diteliti.

## 5. Unit Analisis

Sejalan dengan permasalahan yang menjadi pokok pembahasan dalam penelitian ini, maka unit analisisnya adalah orang-orang yang ikut berperan dalam pembuatan keputusan kebijakan pengembangan kawasan Parkir Abu Bakar Ali seperti dari Bappeda (Imam Suhadi), Dinas Tata Kota (Suwariyanto), Dinas Prasarana (Aki Lukman), Dinas Perhubungan (Subagio), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Suhartono), dan Ketua juru parkir (Saiful Anwar).

## 6. Teknik Analisa Data

Dalam menganalisa data penelitian ini penyusun menggunakan teknik analisa secara kualitatif, dimana data yang diperoleh diklasifikasikan, digambarkan dengan kata-kata atau kalimat dipisah-pisahkan menurut kategori untuk memperoleh kesimpulan. Data-data yang dikumpulkan berupa kata-kata, gambaran dan bukan berupa angka-angka. Dengan demikian laporan penelitian ini akan berisi kutipan-kutipan data untuk memberikan gambaran penyajian laporan tersebut. Data tersebut diperoleh dari naskah-naskah wawancara, catatan laporan, dokumen resmi dan sebagainya.

Pada penelitian kualitatif tidak selalu mencari sebab akibat, tetapi lebih berupa memahami situasi tertentu dan mencoba mendalami gejala dengan menginterpretasikan masalahnya atau menyimpulkan kombinasi

## **H SISTEMATIKA PENULISAN**

Di dalam penyajian skripsi ini, penulis membagi dalam beberapa bab agar setiap pembaca dapat memperoleh gambaran secara umum dalam setiap babnya.

### **BAB I Pendahuluan**

Pada bab pertama berisi tentang latar belakang, perumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, kerangka dasar teori, definisi konseptual, definisi operasional, metode penulisan, dan sistematika penulisan dari skripsi yang penulis buat ini.

### **BAB II Deskripsi Obyek Penelitian**

Pada bab kedua berisi tentang deskripsi Kota Yogyakarta baik mengenai kondisi wilayah, sosial ekonomi, tata guna lahan, kondisi transportasi, hingga kondisi Kawasan Taman Parkir Abu Bakar Ali. Serta memaparkan deskripsi instansi-instansi yang terlibat dalam kebijakan pengembangan kawasan tersebut.

### **BAB III Analisis Formulasi dan Implementasi Pengembangan Kawasan Parkir Abu Bakar Ali Kota Yogyakarta**

Pada bab ketiga berisi mengenai analisis dari formulasi kebijakan pengembangan kawasan parkir Abu Bakar Ali yang terdiri dari indikator-indikator sebagai berikut: Identifikasi alternatif kebijakan, definisi dan rumusan kebijakan, penilaian alternatif kebijakan dan pilihan alternatif kebijakan. Serta analisis

indikator sebagai berikut: Kepentingan yang dimiliki stakeholders, Manfaat yang diharapkan stakeholders, Perubahan yang diharapkan stakeholders, Posisi kekuasaan stakeholders dalam proses pengambilan keputusan/kebijakan dan sumber daya yang dikerahkan.

#### **BAB IV Penutup**

Pada bab keempat atau terakhir ini berisi tentang kesimpulan dan