

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Menurut Sutyono, seni tradisi merupakan seni yang hidup sejak lama, berkembang pada suatu lokasi tertentu, yang diwariskan secara turun menurun. Dalam perjalanannya yang sudah berumur sekian tahun, seni tradisi telah bertahan dipergelarkan secara konvensional.<sup>1</sup>

Pelestarian seni tradisi belum mendapatkan tempat di hati masyarakat secara umum. Memang terdapat jenis seni tradisi yang masih mendapat perhatian, karena ia berperan dalam kehidupan masyarakat tersebut. Akan tetapi, jenis seni tradisi lain yang tidak mendapat perhatian karena masyarakat pengguna sudah uzur, sementara masyarakat tersebut tidak menyiapkan generasi penggantinya. Ketika generasi pengguna seni tradisi itu meninggal, seni tradisi yang digelutinya ikut punah.<sup>2</sup>

Hampir semua seni tradisi di Indonesia tidak terdapat regenerasi kesenian. Artinya, masyarakat pendukungnya tidak mempersiapkan secara khusus pengganti yang nantinya dapat melanjutkan pengemban seni tradisi masa depan. Di samping tidak terdapat regenerasi, hampir tidak ada satu institusi yang mendukung penuh kehidupan seni tradisi. Selain Sendratari Ramayana juga berlaku wayang wong Yogyakarta yang dipertunjukkan di bangsal Sri Manganti Keraton Yogyakarta setiap hari Minggu pukul 10.00 hingga 12.00. tampaknya hanya kedua genre kesenian itu yang telah menjadi sasaran pariwisata untuk menghidupkannya

---

<sup>1</sup>Sutyono. 2012. *Paradigma Pendidikan Seni di Indonesia*. Yogyakarta: UNY Press, hlm 123

<sup>2</sup>*Ibid*, hlm 4

hingga sekarang. Selebihnya berbagai seni tradisi di desa-desa tidak mendapat perhatian dari pihak siapapun. Kedua kesenian yang merasa mendapat suntikan dana dalam setiap pentasnya meskipun tidak besar, tetap dapat menghidupi kedua kesenian. Hal itu dikembalikan dengan kesenian lain yang sama sekali tidak mendapatkan perhatian dari pihak siapa pun.<sup>3</sup>

Menurut Sancoko dalam Kuswarsantyo dkk, *Jathilan* adalah salah satu dari sekian banyak *genre* kesenian tradisional yang ada di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Dalam penampilannya kesenian *Jathilan* menggunakan property kuda *kepang*. Menurut Nuryani dalam Kuswarsantyo dkk, Secara fungsional kesenian *Jathilan* memiliki peran yang penting dalam kehidupan masyarakat, sebagai bagian dari kegiatan social, yang lebih dikenal sebagai sarana upacara, seperti *merti desa* atau bersih desa. Keberadaan *Jathilan* dalam acara *merti desa* memberikan efek social bagi masyarakat pendukungnya sebagai sarana gotong royong. Nilai-nilai gotong royong dalam kesenian *Jathilan* ini tercermin dalam upaya untuk saling member dan melengkapi kekurangan kebutuhan artistic, misalnya pengadaan instrument, tempat latihan, hingga pengadaan kostum.<sup>4</sup>

Menurut Koentjaraningrat dalam Kuswarsantyo dkk, keberadaan kesenian *Jathilan* tidak dapat lepas dari konteks kebudayaan yang ada dalam masyarakat. Oleh sebab itu perlu kiranya memahami posisi kesenian dalam konteks kebudayaan yang menurut Koentjaraningrat dapat dikategorikan berdasarkan pad aide gagasan, aktivitas yang kompleks, dan aspek hasil karya dan produk.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup>*Ibid*, hlm 4-5

<sup>4</sup>Kuswarsantyo dkk.2010.*Perkembangan Penyajian Jathilan di Daerah Istimewa Yogyakarta*.Jurnal Resital Vol. 11 Nomor 1.

<sup>5</sup>*Ibid*

Mengacu pada pendapat Koentjaraningrat tersebut dapat dikatakan bahwa, hasil penciptaan karya seni tidak dapat terlepas dari komunitas kehidupan masyarakat yang memiliki berbagai aktivitas di samping keinginan melestarikan kesenian tradisional yang mereka miliki. Salah satu kesenian yang hidup berkembang di kalangan masyarakat adalah *Jathilan*. Kesenian *Jathilan* banyak tumbuh dan berkembang di pelosok desa yang sering dikaitkan atau dihubungkan dengan kepercayaan animistic. Hal ini dapat dilihat dari pementasan *Jathilan*, yang pada bagian akhir pertunjukan menghadirkan adegan *trance (ndadi)*. Konsep *trance* ini sebenarnya merupakan bagian dari sebuah acara ritual, yang dalam pandangan Daniel L. Pals merupakan rangkaian upacara ritual pada klen tertentu. Keterkaitan upacara ritual dengan komunitas itu menghasilkan pola pola tradisi yang sudah ada dan hidup di masyarakat dengan ciri kesederhanaan, seperti yang dimiliki kesenian *Jathilan*.<sup>6</sup>

Berdasarkan Statistik Keadaan Organisasi Kesenian Tradisional di Daerah Istimewa Yogyakarta, 2003, Kabid Kesenian Kanwil Depdikbud Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta di seluruh Daerah Istimewa Yogyakarta dalam buku R.M. Soedarsono dalam Salamah, pada tahun 2003, memiliki 403 organisasi kesenian tradisional. Jumlah dalang wayang kulit purwa ada 188 orang, yang hidup subur hanya 5 orang saja, ada 42 organisasi wayang orang (wayang wong) yang hidup subur hanya 4 buah, 167 organisasi karawitan, yang hidup subur tidak lebih dari 6 buah. Organisasi kesenian tradisional yang masih aktif dan hidup tersebut, sebagian besar berada di dalam Kraton Yogyakarta . Grup wayang “Wong” Wirana Budaya di Taman Hiburan Rakyat Yogyakarta, sejak 1985 gulung tikar.

---

<sup>6</sup>*Ibid*

Di Kecamatan Pakem, Yogyakarta tercatat ada beberapa bentuk kesenian tradisional, antara lain “Jathilan”, Kuntulan dan Salawatan dan hidupnya sangat memprihatinkan, bahkan nyaris punah.<sup>7</sup>

Mengenai penyelenggaraan Kewenangan Kebudayaan diselenggarakan untuk melindungi, mengembangkan dan memanfaatkan hasil cipta, rasa, karsa, dan karyadiatur dalam Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2013, salah satunya mengenai seni seperti yang dijelaskan pada pasal 35 ayat 1 :

“Kebijakan penyelenggaraan Kewenangan Kebudayaan diselenggarakan untuk melindungi, mengembangkan, dan memanfaatkan hasil cipta, rasa, karsa, dan karya berupa : nilai-nilai, pengetahuan, norma, adat istiadat, benda, seni, dan tradisi luhur yang mengakar dalam masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta.”<sup>8</sup>

Dalam penelitian ini, peneliti mengambil studi kasus di Paguyuban Jathilan Satria Muda Budaya yang beralamat di Kampung Blunyahrejo wilayah RW.06 Kelurahan Karangwaru, Kecamatan Tegalrejo, Kota Yogyakarta. Paguyuban jathilan Satria Muda Budaya ini, adalah paguyuban yang masih eksis hingga sekarang dan termasuk jathilan yang berpotensi di kota Yogyakarta, karena sudah turun temurun dari generasi pendiri hingga ke generasi sekarang ini, jadi peneliti ingin mengambil studi kasus di paguyuban jathilan Satria Muda Budaya. Penelitian tentang implementasi kebijakan Pemerintah Kota Yogyakarta dalam pelestarian kesenian tradisional berdasarkan Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2013 ini, penting dilakukan karena peneliti berusaha untuk mengetahui bagaimana implementasi kebijakan Pemerintah Kota Yogyakarta dalam

---

<sup>7</sup>Salamah. 2008. *Peranan Kraton Yogyakarta terhadap Pelestarian Kesenian tradisional*. Wades, Vol 2.

<sup>8</sup>Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan dalam Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Pelestarian Kesenian Tradisional berdasarkan Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2013.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka dapat diambil rumusan masalahnya yaitu Bagaimana implementasi kebijakan pemerintah kota Yogyakarta dalam pelestarian kesenian tradisional jathilan tahun 2014 berdasarkan Perdas Nomor 1 Tahun 2013?

## **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian ini, yaitu untuk mengetahui bagaimana implementasi kebijakan pemerintah Kota Yogyakarta dalam pelestarian kesenian tradisional jathilan tahun 2014 berdasarkan Perdas Nomor 1 Tahun 2013 yang berstudi kasus di paguyuban kesenian tradisional jathilan Satria Muda Budaya Kelurahan Karangwaru, Kecamatan Tegalrejo, Kota Yogyakarta.

## **D. Manfaat Penelitian**

Dari hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan manfaat dan kontribusi sebagai berikut:

### **1. Manfaat Teoritis**

Memberikan kontribusi literatur dan menjadi bahan kajian dalam studi ilmu pemerintahan yang berkaitan dengan implementasi pelestarian kesenian tradisional.

### **2. Manfaat Praktis**

Dapat menjadi masukan untuk pihak-pihak terkait dan sebagai informasi tambahan dan juga masukan dalam pelaksanaan pelestarian kesenian tradisional.

## E. Kajian Teori

Adapun kerangka dasar penulisan teori dalam penulisan ini adalah sebagai berikut :

### 1. Kebijakan Publik

#### a. Pengertian Kebijakan Publik

Kebijakan publik adalah jalan mencapai tujuan bersama yang dicita-citakan. Kebijakan publik yang terbaik adalah kebijakan yang mendorong setiap warga masyarakat untuk membangun daya saingnya masing-masing, dan bukan semakin menjerumuskan ke dalam pola ketergantungan.<sup>9</sup>

Jika cita-cita bangsa Indonesia adalah *mencapai masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila (Ketuhanan, Kemanusiaan, Persatuan, Demokrasi, dan Keadilan) dan UUD 1945 (Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan hukum dan tidak semata-mata kekuasaan)*, maka kebijakan publik adalah seluruh prasarana dan sarana untuk mencapai “tempat tujuan” tersebut. Dari sini kita bisa meletakkan “kebijakan publik” sebagai manajemen pencapaian tujuan nasional.” Jadi, untuk sementara dapat disimpulkan bahwa :

---

<sup>9</sup>Riant Nugroho D.2004. *Kebijakan Publik, formulasi, implementasi, dan evaluasi*. Jakarta:PT Gramedia

- 1) Kebijakan publik mudah untuk dipahami, karena maknanya adalah “hal-hal yang dikerjakan untuk mencapai tujuan nasional.”
- 2) Kebijakan publik mudah diukur karena ukurannya jelas yakni sejauh mana kemajuan pencapaian cita-cita sudah ditempuh.

Namun, bukan berarti kebijakan publik *mudah dibuat, mudah dilaksanakan, dan mudah dikendalikan*, karena kebijakan publik menyangkut faktor politik.<sup>10</sup>

#### **b. Tahap – tahap Kebijakan Publik**

Beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses penyusunan kebijakan publik ke dalam beberapa tahap. Tahap-tahap kebijakan publik adalah sebagai berikut :

##### **1) Tahap Penyusunan Agenda**

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama.<sup>11</sup>

##### **2) Tahap Formulasi Kebijakan**

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi

---

<sup>10</sup>*Ibid*

<sup>11</sup>Budi Winarno. 2014. *Kebijakan Publik: Teori, Proses, dan Studi Kasus*. Yogyakarta: CAPS (Center of Academic Publishing Service), hal 35

didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan (*policy alternatives / policy options*) yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk kedalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Pada tahap ini, masing-masing aktor akan “bermain” untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.<sup>12</sup>

### 3) Tahap Adopsi Kebijakan

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan peradilan.<sup>13</sup>

### 4) Tahap Implementasi Kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elite, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, keputusan program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumberdaya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana

---

<sup>12</sup>*Ibid*

<sup>13</sup>*Ibid*

(*implementors*), namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.<sup>14</sup>

## 5) Tahap Evaluasi Kebijakan

Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Dalam hal ini, memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu, ditentukanlah ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan.<sup>15</sup>

## 2. Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan tahap dari proses kebijakan segera setelah penetapan undang-undang. Implementasi dipandang secara luas mempunyai makna pelaksanaan undang-undang di mana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan atau program-program.<sup>16</sup>

Ripley dan Franklin berpendapat bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*), atau suatu jenis keluaran yang nyata (*tangible output*). Istilah implementasi menunjuk pada sejumlah

---

<sup>14</sup>*Ibid*

<sup>15</sup>*Ibid*

<sup>16</sup>*Ibid*, hal 147

kegiatan yang mengikuti pernyataan maksud tentang tujuan-tujuan program dan hasil-hasil yang diinginkan oleh para pejabat pemerintah. Implementasi mencakup tindakan-tindakan (tanpa tindakan-tindakan) oleh berbagai aktor, khususnya para birokrat, yang dimaksudkan untuk membuat program berjalan.<sup>17</sup>

Sementara itu, Grindle juga memberikan pandangannya tentang implementasi dengan mengatakan bahwa secara umum, tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan (*linkage*) yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah. Oleh karena itu, tugas implementasi mencakup terbentuknya “*a policy delivery system*” di mana sarana-sarana tertentu dirancang dan dijalankan dengan harapan sampai pada tujuan-tujuan yang diinginkan.<sup>18</sup>

Menurut Edwards, studi implementasi kebijakan adalah krusial bagi *public administration* dan *public policy*. Implementasi kebijakan adalah salah satu tahap kebijakan publik, antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya. Jika suatu kebijakan tidak tepat atau tidak dapat mengurangi masalah yang merupakan sasaran dari kebijakan, maka kebijakan itu mungkin akan mengalami kegagalan sekalipun kebijakan itu diimplementasikan dengan sangat baik. Sementara itu, suatu kebijakan yang telah direncanakan dengan sangat baik, mungkin juga akan mengalami kegagalan, jika

---

<sup>17</sup>*Ibid*, hal 148

<sup>18</sup>*Ibid*, hal 149

kebijakan tersebut kurang diimplementasikan dengan baik oleh para pelaksana kebijakan.<sup>19</sup>

Dalam mengkaji implementasi kebijakan, Edwards mulai dengan mengajukan buah pertanyaan, yakni : Prakondisi-prakondisi apa yang diperlukan sehingga suatu implementasi kebijakan berhasil ? dan hambatan-hambatan utama apa yang mengakibatkan suatu implementasi gagal ? Edwards berusaha menjawab dua pertanyaan penting ini dengan membicarakan empat faktor atau variabel krusial dalam implementasi kebijakan publik. Faktor-faktor atau variabel-variabel tersebut adalah komunikasi, sumber-sumber, kecenderungan-kecenderungan, atau tingkah laku-tingkah laku dan struktur birokrasi.<sup>20</sup>

#### a. Komunikasi

Secara umum, Edwards membahas tiga hal penting dalam proses komunikasi kebijakan, yakni transmisi, konsistensi, dan kejelasan. (*clarity*). Beberapa hal yang dimaksud menyangkut transmisi, konsistensi, dan kejelasan. **Transmisi.** Faktor pertama yang berpengaruh terhadap komunikasi kebijakan adalah transmisi. Sebelum pejabat dapat mengimplementasikan suatu keputusan, ia harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan.<sup>21</sup>

Ada beberapa hambatan yang timbul dalam mentransmisikan perintah-perintah implementasi. *Pertama*, pertentangan pendapat antara para pelaksana dengan perintah yang dikeluarkan oleh pengambil

---

<sup>19</sup>*Ibid*, hal 177

<sup>20</sup>*Ibid*, hal 177

<sup>21</sup>*Ibid*, hal 179

kebijakan. Pertentangan terhadap kebijakan-kebijakan ini akan menimbulkan hambatan-hambatan atau distorsi seketika terhadap komunikasi kebijakan. *Kedua*, informasi melewati berlapis-lapis hierarki birokrasi. Seperti kita ketahui, birokrasi mempunyai struktur yang ketat dan cenderung sangat hierarkhis. Kondisi ini sangat memengaruhi tingkat efektivitas komunikasi kebijakan yang dijalankan. Penggunaan sarana komunikasi yang tidak langsung dan tidak adanya saluran-saluran komunikasi yang ditentukan mungkin juga mendistorsikan perintah-perintah pelaksana. *Ketiga*, pada akhirnya penangkapan komunikasi-komunikasi mungkin dihambat oleh persepsi yang selektif dan ketidakmauan para pelaksana untuk mengetahui persyaratan-persyaratan suatu kebijakan. Kadang-kadang para pelaksana mengabaikan apa yang sudah jelas dan mencoba menduga-duga makna komunikasi-komunikasi yang “sebenarnya”.<sup>22</sup>

**Kejelasan.** faktor kedua yang dikemukakan Edwards adalah kejelasan. jika kebijakan-kebijakan diimplementasikan sebagaimana yang diinginkan, maka petunjuk-petunjuk pelaksanaan tidak hanya harus diterima oleh para pelaksana kebijakan, tetapi juga komunikasi kebijakan tersebut harus jelas. Edwards mengidentifikasi enam faktor yang mendorong terjadinya ketidakjelasan komunikasi kebijakan. Faktor-faktor tersebut adalah kompleksitas kebijakan publik, keinginan untuk tidak mengganggu kelompok-kelompok masyarakat, kurangnya konsensus mengenai tujuan-tujuan kebijakan, masalah-masalah dalam

---

<sup>22</sup>*Ibid*, hal 179

memulai suatu kebijakan baru, menghindari pertanggungjawaban kebijakan, dan sifat pembentukan kebijakan pengadilan.<sup>23</sup>

**Konsistensi.** Faktor ketiga yang berpengaruh terhadap komunikasi kebijakan adalah konsistensi. Jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas. Walaupun perintah-perintah yang disampaikan kepada para pelaksana kebijakan mempunyai unsur kejelasan, tetapi bila perintah tersebut bertentangan maka perintah tersebut tidak akan memudahkan para pelaksana kebijakan menjalankan tugasnya dengan baik.<sup>24</sup>

#### **b. Sumber-Sumber**

Perintah-perintah implementasi mungkin diteruskan secara cermat, jelas dan konsisten, tetapi jika para pelaksana kekurangan sumber-sumber yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan, maka implementasi inipun cenderung tidak efektif. Dengan demikian, sumber-sumber dapat merupakan faktor yang penting dalam melaksanakan kebijakan publik. Sumber-sumber yang penting meliputi : staf yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang diperlukan untuk menerjemahkan usul-usul di atas kertas guna melaksanakan pelayanan-pelayanan publik. **Staf.** Ada satu hal yang harus diingat adalah bahwa jumlah tidak selalu mempunyai efek positif bagi implelementasi kebijakan. Hal ini berarti bahwa jumlah staf yang

---

<sup>23</sup>*Ibid*, hal 180

<sup>24</sup>*Ibid*, hal 180

banyak tidak secara otomatis mendorong implementasi yang berhasil. Hal ini disebabkan oleh kurangnya kecakapan yang dimiliki oleh para pegawai pemerintah ataupun staf, namun di sisi yang lain kekurangan staf juga akan menimbulkan persoalan yang pelik menyangkut implementasi kebijakan yang efektif.<sup>25</sup>

**Informasi.** Informasi mempunyai dua bentuk. *Pertama*, informasi mengenai bagaimana melaksanakan suatu kebijakan. Pelaksana-pelaksana perlu mengetahui apa yang dilakukan dan bagaimana mereka harus melakukannya. *Bentuk kedua* dari informasi adalah data tentang ketaatan personil-personil lain terhadap peraturan-peraturan pemerintah. Pelaksana-pelaksana harus mengetahui apakah orang-orang lain yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan mentaati undang-undang ataukah tidak. **Wewenang.** Wewenang ini akan berbeda-beda dari satu program ke program yang lain serta mempunyai banyak bentuk yang berbeda, seperti misalnya: hak untuk mengeluarkan surat panggilan untuk datang ke pengadilan, mengajukan masalah-masalah ke pengadilan, mengeluarkan perintah kepada para pejabat lain, menarik dana dari suatu program, menyediakan dana, staf dan bantuan teknis kepada pemerintah daerah, membeli barang-barang dan jasa, atau memungut pajak.<sup>26</sup>

### c. **Kecenderungan- Kecenderungan**

Kecenderungan dari para pelaksana kebijakan merupakan faktor ketiga yang mempunyai konsekuensi-konsekuensi penting bagi

---

<sup>25</sup>*Ibid*, hal 184-185

<sup>26</sup>*Ibid*, hal 186-188

implementasi kebijakan yang efektif. Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu, dan hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal. Demikian pula sebaliknya, bila tingkah laku- tingkah laku atau perspektif-perspektif para pelaksana berbeda dengan para pembuat keputusan, maka proses pelaksanaan suatu kebijakan menjadi semakin sulit. ***Dampak dari Kecenderungan-kecenderungan.*** Menurut Edwards, banyak kebijakan masuk ke dalam “zona ketidakacuhan”. Ada kebijakan yang dilaksanakan secara efektif karena mendapat dukungan dari para pelaksana kebijakan, namun kebijakan-kebijakan lain mungkin akan bertentangan secara langsung dengan pandangan-pandangan pelaksana kebijakan atau kepentingan-kepentingan pribadi atau organisasi dari para pelaksana.<sup>27</sup>

***Pengangkatan birokrat.*** Kecenderungan-kecenderungan pelaksana menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan. Hanya yang menjadi persoalan adalah bila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat tinggi, mengapa mereka tidak diganti dengan orang yang lebih bertanggung jawab kepada pemimpin-pemimpin mereka? Untuk menjawab pertanyaan ini, barangkali kita dapat merujuk pada suatu kasus pengangkatan pejabat eksekutif oleh presiden. Dalam pengangkatan pejabat-pejabat tinggi, presiden sering menemui

---

<sup>27</sup>*Ibid*, hal 197

hambatan politik. Biasanya presiden beranggapan bahwa pengangkatan pejabat-pejabat tinggi ini harus menunjukkan perimbangan geografis, ideologi, kesukuan, seks, dan karakteristik-karakteristik kependudukan lain yang menonjol pada suatu waktu. Sebenarnya, dalam merekrut pejabat-pejabat tinggi ini hanya beberapa saja dari jumlah orang yang benar-benar memenuhi syarat untuk pekerjaan-pekerjaan yang tersedia, tetapi karena kebutuhan politik maka presiden akan mengangkat lebih banyak pejabat.<sup>28</sup>

**Kesimpulan.** Para pelaksana mempunyai keleluasaan yang besar dalam melaksanakan kebijakan-kebijakan. Komunikasi-komunikasi dari para pejabat di tingkat atas seringkali tidak jelas atau tidak konsisten dan sebagian terbesar pelaksana menyukai kebebasan yang besar dari para pejabat di atasnya. Beberapa sifat birokrasi membatasi perspektif pejabat-pejabat pemerintah terhadap kebijakan substantif dan kepentingan organisasi mereka. Orang-orang yang mempunyai orientasi yang sama, menyetujui tujuan-tujuan dari kegiatan-kegiatan suatu badan cenderung tertarik untuk bekerja dalam badan tersebut. bagi orang-orang yang menyukai kegiatan-kegiatan pemerintah pada umumnya cenderung ingin bekerja di sektor publik, dan sekali mereka bekerja dalam suatu badan, maka orang-orang tersebut cenderung menghabiskan masa kerjanya di situ, melaksanakan tanggung jawab

---

<sup>28</sup>*Ibid*, hal 199

yang sedikit sempit dalam hubungannya dengan tanggung jawab pemerintahan secara menyeluruh.<sup>29</sup>

#### d. Struktur Birokrasi

Birokrasi merupakan salah satu badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan. Birokrasi baik secara sadar atau tidak sadar memilih bentuk-bentuk organisasi untuk kesepakatan kolektif, dalam rangka memecahkan masalah-masalah sosial dalam kehidupan modern. Ripley dan Franklin, berdasarkan pengamatan yang dilakukan terhadap birokrasi di Amerika Serikat, mengidentifikasi enam karakteristik birokrasi, yakni : *Pertama*, birokrasi di manapun berada, dipilih sebagai instrumen sosial yang ditujukan untuk menangani masalah-masalah yang didefinisikan sebagai urusan publik.<sup>30</sup>

*Kedua*, birokrasi merupakan institusi yang dominan dalam pelaksanaan program kebijakan, yang tingkat kepentingannya berbeda-beda untuk masing-masing tahap. *Ketiga*, birokrasi mempunyai sejumlah tujuan yang berbeda. *Keempat*, fungsi birokrasi berada dalam lingkungan yang luas dan kompleks. *Kelima*, birokrasi jarang mati, naluri untuk bertahan hidup tidak perlu dipertanyakan lagi. *Keenam*, birokrasi bukan merupakan sesuatu yang netral dalam pilihan-pilihan kebijakan mereka, tidak juga secara penuh dikontrol oleh kekuatan-kekuatan yang berasal diluar dirinya.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup>*Ibid*, hal 201

<sup>30</sup>*Ibid*, hal 205

<sup>31</sup>*Ibid*, hal 205

Menurut Edwards, ada dua karakteristik utama dari birokrasi, yakni prosedur-prosedur kerja ukuran-ukuran dasar atau sering disebut sebagai *Standart Operating Procedures* (SOP) dan fragmentasi. Yang *pertama* berkembang sebagai tanggapan internal terhadap waktu yang terbatas dan sumber-sumber dari para pelaksana serta keinginan untuk keseragaman dalam bekerjanya organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas. Yang *kedua* berasal terutama dari tekanan-tekanan di luar unit-unit birokrasi, seperti komite-komite legislatif, kelompok-kelompok kepentingan, pejabat-pejabat eksekutif, konstitusi negara dan sifat kebijakan yang mempengaruhi organisasi birokrasi-birokrasi pemerintah.<sup>32</sup>

### 3. Pemerintah Daerah

Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksudkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>33</sup>

Esensi yang terkandung dalam ketentuan Pasal 18 UUD 1945 adalah : *pertama*, keberadaan daerah otonomi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang didasarkan pada asas desentralisasi. *Kedua*, satuan pemerintahan tingkat daerah menurut UUD 1945 dalam penyelenggaraannya dilakukan dengan “*memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara*”. *Ketiga*, pemerintahan tingkat daerah harus disusun dan

---

<sup>32</sup>*Ibid*, hal 206

<sup>33</sup>Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

diselenggarakan dengan “*memandang dan mengingat hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa*”.

Pada mulanya UUD 1945 itu tidak mempunyai penjelasan resmi. Tetapi kemudian oleh Soepomo dirumuskan suatu penjelasan umum dan pasal demi pasal berdasarkan uraian-uraian penjelasannya dalam rapat BPUPKI tanggal 15 Juli 1945. Apabila riwayat terjadinya Pasal 18 diteliti, ternyata bahwa makna pasal itu, menurut beberapa ahli, tidak duraikan secara tepat dalam penjelasan resmi sebagaimana diumumkan itu dalam Berita Republik Indonesia. Bunyi Penjelasan Pasal 18 sebagai berikut :

“Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi, dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Daerah-daerah itu bersifat otonom ( *street* dan *locale rechtsgemeenschappen* ) atau bersifat daerah administrasi belaka ...”

Dengan keberadaan perintah kepada pembentuk undang-undang dalam menyusun undang-undang tentang desentralisasi teritorial, maka harus “*memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara*” , menurut ketentuan Pasal 18 UUD 1945, bahwa dasar permusyawaratan juga diadakan pada tingkat daerah. Dengan demikian, permusyawaratan/perwakilan tidak hanya terdapat pada pemerintahan tingkat pusat, melainkan juga pada pemerintahan tingkat daerah.

Dengan kata lain, Pasal 18 UUD 1945 menentukan bahwa Pemerintahan Daerah dalam susunan daerah besar dan kecil harus dijalankan melalui permusyawaratan atau harus mempunyai badan perwakilan. Dalam susunan kata atau kalimat Pasal 18 tidak terdapat keterangan atau petunjuk yang memungkinkan pengecualian dari prinsip atau dasar permusyawaratan perwakilan itu.

Hatta menafsirkan pernyataan “dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”. Dengan menyatakan :

“Bagian kalimat yang akhir ini, dalam undang-undang dasar, menyatakan bahwa hak melakukan pemerintahan sendiri bagi segenap bagian rakyat menjadi sendi kerakyatan Indonesia. Diakui hak tiap-tiap bagian untuk menentukan diri sendiri dalam lingkungan rakyat yang satu, supaya hidup jiwa rakyat seluruhnya dan tersusun tenaga pembangunan masyarakat dalam segala golongan untuk kesejahteraan Republik Indonesia dan kemakmuran penduduknya”.

Hak melakukan pemerintahan sendiri sebagai sendi kerakyatan dalam sebuah negara kesatuan ( *eenheidsstaat* ) tidak lain berarti otonomi, yaitu hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri. Dengan demikian, makin kuat alasan bahwa pemerintahan dalam susunan daerah besar dan kecil menurut Pasal 18 tidak lain dari pemerintahan yang disusun atas dasar otonomi.<sup>34</sup>

#### 4. Kesenian

Kesenian merupakan ekspresi estetik manusia dalam menjalani dan memaknai kehidupan dengan berbagai cara dan sarana baik yang terdapat pada diri manusia sendiri, hasil ciptaannya, maupun segala sesuatu yang disediakan oleh alam. Ekspresi estetik yang terwujud dalam karya seni merupakan kebutuhan hakiki manusia sebagaimana kebutuhan hakiki lainnya. Berkesenian pada dasarnya merupakan proses perealisasi diri manusia untuk meneguhkan eksistensinya baik sebagai pribadi maupun anggota suatu komunitas. Terdapat beraneka ragam kesenian yang tergelar di tengah-tengah masyarakat

---

<sup>34</sup>Ni'matul Huda .2009. *OTONOMI DAERAH :Filosofi, Sejarah Perkembangan,dan Problematika*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm 3-5.

Yogyakarta. Secara garis besar, kesenian itu dapat digolongkan menjadi empat golongan, yakni (1) seni rupa, (2) seni pertunjukan, (3) seni sastra, dan (4) seni multimedia.<sup>35</sup>

Secara garis besar, kelompok seni rupa mencakup (a) seni kriya, (b) seni lukis, dan (c) seni patung. Sedangkan seni pertunjukan mencakup (a) seni musik, (b) seni tari, dan (c) seni teater/drama; baik seni musik tradisional maupun modern, seni tari tradisional maupun modern, dan seni teater/drama tradisional maupun modern. Seni sastra juga memiliki varian yang amat kaya, baik berbentuk puisi, pantun, prosa, maupun prosa liris, yang muncul baik dalam khasanah Bahasa Jawa maupun Bahasa Indonesia. Meskipun masih tergolong *genre* baru, namun seni multimedia juga mulai tumbuh dan berkembang di Yogyakarta. Semua itu merupakan budaya yang harus senantiasa dijaga dan dikembangkan dengan saksama agar keindahan dan pesonanya tidak memudar. Komunikasi sosial manusia dengan sesama manusia, dan komunikasi natural manusia dengan seluruh penghuni alam semesta. Kesenian juga berfungsi sebagai ekspresi simbolik kehidupan manusia: siklus hidupnya, kegembiraannya, kesedihannya, penjelajahan baik lahir maupun batinnya, kegelisahannya, kecemasannya, dan juga pengharapannya. Di samping sebagai media komunikasi dan ekspresi simbolik, kesenian juga menjadi sarana hiburan dan sekaligus media edukasi (*tontonan lan tuntunan*).<sup>36</sup>

## 5. Kesenian tradisional Jawa

---

<sup>35</sup>Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 4 Tahun 2011 tentang Tata Nilai Budaya Yogyakarta

<sup>36</sup>*Ibid*

#### a. Pengertian kesenian tradisional Jawa

Kesenian tradisional Jawa adalah semua bentuk kesenian Jawa, antara lain berupa teater rakyat, seni tari, seni karawitan, seni suara atau tembang, seni pahat, dan seni lukis. Kesenian Jawa, khususnya seni yang ada kaitannya dengan seni musik ada tiga jenis, yaitu kesenian rakyat, kesenian klasik, dan kesenian modern. Disebut kesenian rakyat karena memang kesenian tersebut berasal dari rakyat yang fungsinya untuk sarana hiburan sedangkan yang dimaksud kesenian klasik yaitu kesenian yang awal mulanya berasal dari keraton yang juga berfungsi sebagai sarana hiburan dan mengandung makna religius. Kesenian Jawa modern adalah semua jenis kesenian masa kini.<sup>37</sup>

Kesenian tradisional Jawa keberadaannya bisa berasal dari beberapa daerah, khususnya di daerah Yogyakarta kesenian tradisionalnya yaitu Kethoprak, Dagelan Mataram, Wayang Wong, Jathilan, Slawatan, dan masih banyak lagi. Adapun macam-macam kesenian tradisional rakyat antara lain kethoprak, ludrug, wirengan, srandul, beberapa ragam tari seperti tayuban, tari jathilan, tari kuda lumping, dan kothekan. Yang termasuk kesenian klasik antara lain wayang wong, wayang kulit, sendra tari, dan beragam tari seperti tari gambyong, tari bedaya ketawang, tari karonsih, serta karawitan. Tari klasik yang lahir di lingkungan keraton difungsikan sebagai kepentingan sarana upacara, diantaranya upacara penyambutan tamu raja, upacara perkawinan putra-putri raja, upacara penobatan putra-putri raja, upacara jumenengan raja, dan upacara berkabung keluarga raja.

---

<sup>37</sup>Nanik Herawati.2009. *Kesenian Tradisional Jawa*. Klaten: PT. Saka Mitra Kompetensi, hlm 1

Adapun yang termasuk kesenian Jawa Modern diantaranya yang berupa tembang campursari, ndangdut, dan pop.<sup>38</sup>

## **b. Bentuk-bentuk Kesenian Jawa**

### **1) Seni Tembang atau Lagu Jawa**

Seni Tembang atau Lagu Jawa ada beberapa jenis, antara lain : kidungan, macapatan, campursari, cokekan, panembranan, kesenian, tembang dolanan, lagu Lancaran, lagu Ketawang, lagu Ladrang, gendhing clunthang, gendhing pangku, gendhing puspawarna, gendhing Srikaton, gendhing sinom parijatha, lagu Langgam, dan lagu-lagu gagrak anyar seperti Caping Gunung, Walang Kekek, Andhe-Andhe Lumut, dan Campursari.<sup>39</sup>

### **2) Seni Tari**

Ada bermacam-macam bentuk tari di Jawa, yaitu tari Klasik, tari rakyat, tari kreasi baru, dan tari klasik antara lain : tari Gambyong Ayun-Ayun, tari Srimpi, Tari Karonsih, tari Bedaya Pangkur, tari Bedaya Ketawang, tari Bedaya Anglirmendung, tari Minakjinggo, tari Gambir Anom, dan tari Kelana. Tari-tarian klasik ini berfungsi sebagai sarana upacara adat, upacara penghormatan kepada raja, upacara penghormatan kepada nenek moyang. Tari rakyat antara lain tari Jangger, tari Tayub, tari Jaran Kepang, tari Wireng, tari Dadak Merak. Tari-tarian rakyat tersebut lebih banyak berfungsi sebagai sarana hiburan atau untuk pergaulan. Tari

---

<sup>38</sup>*Ibid*

<sup>39</sup>*Ibid*

kreasi baru antara lain tari pemburu Kidang, tari Kuda-Kuda, tari Prawiraguna, tari Merak, tari Kukila. Tari kreasi baru ini berfungsi sebagai sarana pendidikan dan membakar semangat perjuangan rakyat untuk mengusir penjajah. Tokoh yang terkenal dengan tari kreasi baru adalah Bagong Kussudiharjo dan Didik Nini Thowok.<sup>40</sup>

### 3) Seni Instrumental

Instrumental Jawa ada bentuk yang sangat sederhana seperti kotheakan. Kotheakan hanya menggunakan alat lesung, ada pula yang hanya menggunakan bambu, dan kayu. Alat instrumen yang lebih lengkap yaitu gamelan, antara lain berupa gong, kenong, kempul, kendang, suling, bonang, gender, saron, demung, kethuk, rebab, dan gambang.<sup>41</sup>

### 4) Seni Gerak dan Tari atau Sendratari

Kesenian yang wujudnya berupa tari dan gerak yaitu Sendratari Ramayana, Jathilan ( biasanya dimainkan 2 orang ), Ande-Ande Lumut, Dadung Awuk, dan sebagainya. Pada pertunjukan sendratari tersebut hanya dengan melihat tari dan gerak para penari, penonton sudah bisa melihat maksud atau isi cerita dari tarian tersebut.<sup>42</sup>

### 5) Seni Gerak, Tari, dan Suara atau Teater Tradisional Jawa

---

<sup>40</sup>*Ibid*

<sup>41</sup>*Ibid*

<sup>42</sup>*Ibid*

Seni gerak, tari, dan suara biasanya melibatkan pemain yang cukup banyak. Bentuk dari kesenian ini, yaitu : kethoprak, ludrug, reog, Wayang Wong, Wayang Kulit, Wayang Golek, dan Srandhul.<sup>43</sup>

## 6. Kesenian Tradisional Jathilan

Jathilan adalah salah satu jenis tarian rakyat yang bila ditelusur latar belakang sejarahnya termasuk tarian yang sudah lama ada di Jawa. Penari Jathilan semula hanya diperagakan oleh 2 orang saja, tetapi seiring dengan perkembangan zaman jathilan dilakukan lebih dari dua orang dan dilakukan secara berpasangan. Tarian jathilan dilakukan dengan cara para penari menaiki kuda kepang dan bersenjatakan pedang. Tari Kuda Kepang merupakan tarian rakyat yang sangat populer di Jawa Tengah dan Daerah Istimewa Yogyakarta. Di daerah Yogyakarta tari Kuda Kepang dinamakan Jathilan. Bahkan ada di daerah lain tari Jathilan dengan nama Incling, ada pula yang member nama Kuda Lumping atau Jaran Kepang.<sup>44</sup>

Menurut sejarahnya tari Jathilan sudah ada sejak zaman primitive dan digunakan sebagai sarana upacara ritual yang sifatnya magis. Semula tari Jathilan hanya menggunakan alat yang sederhana. Begitu pula cara berpakaian penari juga masih sangat sederhana. Seiring dengan perkembangan zaman, instrumental yang digunakan untuk Jathilan semakin komplit begitu pula kostum para penarinya juga sudah lebih bagus dan kreatif. Semula tarian Jathilan hanya digunakan untuk acara

---

<sup>43</sup>*Ibid*

<sup>44</sup>*Ibid.* hlm 27

ritual saja, sekarang sudah dijadikan sebagai seni pertunjukan. Sebagai seni pertunjukan para seniman membuat sedikit perubahan, gerakanya lebih dinamis, kreatif, dan lebih bervariasi.<sup>45</sup>

Tarian Jathilan menggambarkan peperangan dengan naik kuda dan bersenjata pedang. Selain ada yang menaiki kuda ada pula penari yang tidak berkuda tetapi bertopeng, yaitu sebagai penthul, bejer, cepet, gendruwo, dan barongan. Pada penari Jathilan biasanya ada penari yang sampai mengalami keadaan trance, yaitu keadaan dimana penari mengalami keadaan tidak sadarkan diri. Bahkan penari yang mengalami kesurupan tersebut bisa makan barang-barang dari kaca. Hal itu mustahil bisa dilakukan oleh penari biasa apabila tidak sedang mengalami trance. Pada pertunjukan Jathilan ada tempat atau arena yang tetap, hal ini berbeda dengan reog yang arenanya tidak tetap karena biasanya reog dipergunakan untuk mengiringi suatu karnaval atau upacara tertentu. Biasanya pendukung penari Jathilan berjumlah 35 orang, dengan perincian penari 20 orang, penabuh instrument 10 orang, 4 orang sebagai pembantu umum atau penjaga keamanan, dan 1 orang sebagai koordinator pertunjukan yang mengatur jalannya pertunjukan dari awal hingga berakhirnya Jathilan.<sup>46</sup>

Para penari menaiki kuda yang terbuat dari bambu dan membawa pedang seolah-olah hendak perang melawan musuh. Ketika menari para pemain mengenakan kostum dan tat arias muka yang realistis namun demikian ada pula grup jathilan yang kostumnya non realistis terutama

---

<sup>45</sup>*Ibid.* hlm 27

<sup>46</sup>*Ibid.* hlm 28

tutup kepala, yaitu mengenakan irah-irahan wayang orang. Pada kostum yang realistis, tutup kepala mengenakan blangkon atau iket kepala dan memakai kacamata gelap. Kostum pakaiannya mengenakan baju atau kaos, rompi, celana panji, stagen, dan timang.<sup>47</sup>

Ada penari yang mengenakan topeng hitam yang disebut Bejer (Tembem atau Doyok), ada yang mengenakan topeng putih bersama Penthul atau Bancak. Bejer dan Penthul berfungsi sebagai penari, penyanyi, dan pelawak untuk menghibur prajurit berkuda yang beristirahat. Pertunjukan jathilan bisa dilakukan malam hari ataupun siang hari. Tempat pertunjukan berbentuk arena dengan lantai berupa lingkaran dan lurus. Vocal hanya diucapkan oleh Penthul dan Bejer dalam bentuk dialog dan tembang. Instrument yang dipakai adalah angklung 3 buah, bendhe 3 buah, keyyak setangkep, dan sebuah kendang. Semua peralatan instrument tersebut diletakkan dekat arena pertunjukan.<sup>48</sup>

Pada masa sekarang ini pertunjukan Jathilan ada yang tidak menggunakan music angklung tetapi memakai instrument kendang, bendhe, gong, gender, dan saron seperti Jathilan Gaya Baru di Desa Jiapan, Tempel, dan Sleman. Yang juga sangat menarik pada pertunjukan jathilan ini apabila penari yang sedang mengalami trance, dia bisa berbahasa Indonesia walaupun semula tidak bisa berbahasa Indonesia. Apabila di dalam pertunjukan Jathilan ada yang mengganggu,

---

<sup>47</sup>*Ibid*, hlm 28

<sup>48</sup>*Ibid*. hlm 28

penari yang mengalami trance tadi bisa menunjuk siapa pelaku yang membuat keonaran tadi.<sup>49</sup>

Kuda Lumping pada pertunjukan gaya baru ini 10 pasangan. Dua kuda pasangan terdepan berwarna putih, sedangkan 8 pasangan berwarna hitam. Dua kuda pasangan yang ada di baris belakang adalah kuda kecil atau dalam bahasa Jawa belo. Belo atau anak kuda itu dibentuk sedemikian rupa sehingga member kesan kekanak-kanakan. Kepala kuda yang kecil memandang lurus ke depan, sedangkan kepala kuda yang lain tertunduk. Dalam hal menari pun, yang menaiki kuda kecil harus lebih lincah dan gaya, yang member kesan kekanak-kanakan bila dibandingkan dengan penari yang menaiki kuda besar. Apabila ada pertunjukan Jathilan, masyarakat berbondong-bondong ingin melihat dari jarak yang dekat. Hal ini membuktikan permainan Jathilan memang masih sangat diminati oleh sebagian besar masyarakat Jawa khususnya masyarakat Jawa Tengah dan Daerah Istimewa Yogyakarta.<sup>50</sup>

## **F. Definisi Konseptual**

### **1. Kebijakan Publik**

Kebijakan publik merupakan aturan yang dibuat oleh pemerintah di suatu daerah dengan maksud untuk mencapai tujuan nasional. Kebijakan publik yang dimaksud dalam penelitian ini adalah kebijakan yang dilakukan di dalam lembaga Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Yogyakarta dalam pelestarian kesenian tradisional.

---

<sup>49</sup>*Ibid.* hlm 28

<sup>50</sup>*Ibid.* hlm 28-29

## **2. Implementasi Kebijakan**

Implementasi kebijakan merupakan suatu pelaksanaan keputusan atau kebijakan yang telah di ambil oleh para pembuat kebijakan yang kemudian dilaksanakan oleh para pelaksana kebijakan.

## **3. Pemerintah Daerah**

Pemerintah daerah merupakan aparatur yang bertanggung jawab atas segala aset yang ada di suatu daerah. Fokus pemerintah daerah yang dimaksud dalam penelitian ini yaitu Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Yogyakarta.

## **4. Kesenian Tradisional**

Kesenian tradisional adalah bentuk kesenian tradisi yang ada di suatu wilayah tertentu. Kesenian tradisional yang dimaksud dalam penelitian ini adalah kesenian tradisional Jathilan.

## **G. Definisi Operasional**

Definisi Operasional adalah definisi yang didasarkan atas sifat-sifat hal yang didefinisikan yang dapat diamati (di observasi).<sup>51</sup> Indikator Operasionalnya adalah:

- 1. Komunikasi.**
- 2. Sumber-Sumber :**
  - a. Staf
  - b. Informasi

---

<sup>51</sup>Suryabrata, Sumadi.2006. *Metodologi Penelitian*. Jakarta: PT Rajagrafindo PERSADA, hlm 29

c. Wewenang

**3. Kecenderungan-Kecenderungan :**

a. Peran Kelompok Seni Jathilan

**4. Struktur Birokrasi :**

a. SKPD

**5. Metode Penelitian**

**1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian dalam penelitian ini adalah penelitian deskriptif kualitatif. Penelitian deskriptif adalah penelitian yang bermaksud untuk membuat pencandraan (deskripsi) mengenai situasi-situasi atau kejadian-kejadian.<sup>52</sup> Sedangkan penelitian kualitatif merupakan suatu penelitian yang bermaksud memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian misalnya perilaku, persepsi, motivasi, tindakan, dan lain-lain secara holistik dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa pada suatu konteks khusus yang alamiah serta dengan memanfaatkan berbagai metode alamiah.<sup>53</sup> Jadi, yang dimaksud dengan penelitian deskriptif kualitatif adalah penelitian yang mengenai situasi atau kejadian yang terjadi di lingkungan masyarakat.

**2. Obyek Penelitian**

---

<sup>52</sup>*Ibid*

<sup>53</sup>Tohirin. *Metode Penelitian Kualitatif dalam pendidikan dan bimbingan konseling: Pendekatan praktis untuk peneliti pemula dan dilengkapi dengan contoh transkrip hasil wawancara serta model penyajian data.* Depok: PT RAJAGRAFINDO PERSADA.

Objek dalam penelitian tentang kebijakan pemerintah kota Yogyakarta dalam pelestarian kesenian tradisional Jathilan tahun 2014 ini adalah :

- a. Y. Supramono ( Staff Bidang Kebudayaan Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Yogyakarta)
- b. Anggi (Staff Bidang Kebudayaan Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Yogyakarta)
- c. Sumaryanto ( Pemain jathilan di Komunitas Seni Paguyuban Jathilan Satria Muda Budaya)
- d. Aji Dwi Saputra ( Sekretaris di Komunitas Seni Paguyuban Jathilan Satria Muda Budaya)
- e. Drs. Kuswarsantyo ( Mantan Ketua Dewan Kebudayaan sekaligus Pakar atau ahli kesenian jathilan)

### **3. Jenis Data**

Dalam penelitian ini menggunakan jenis penelitian deskriptif kualitatif, maka jenis data yang digunakan untuk penelitian ini adalah data primer dan data sekunder.

#### **a. Data primer**

Data primer adalah data yang di peroleh di lapangan. khususnya data yang diperoleh dari wawancara dengan Dinas Pariwisata dan Kebudayaan kota Yogyakarta, paguyuban jathilan Satria Muda Budaya, dan seorang yang ahli kesenian tradisional jathilan.

#### **b. Data sekunder**

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari data yang sudah ada, data sekunder yang dimaksud disini adalah data yang berkaitan dengan implementasi kebijakan pemerintah kota Yogyakarta dalam pelestarian kesenian tradisional jathilan berdasarkan Perdas Nomor 1 Tahun 2013.

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

Untuk mendapatkan kelengkapan informasi yang sesuai dan dibutuhkan dalam penelitian ini maka teknik pengumpulan data yang dibutuhkan adalah:

##### **a. Dokumentasi**

Dokumen terdiri atas dua macam yaitu dokumen pribadi dan dokumen resmi.

1. Dokumen pribadi, seperti : Buku harian yang dibuat oleh subjek yang diteliti, surat pribadi yang dibuat, dan diterima oleh subjek yang diteliti dan otobiografi, yaitu riwayat hidup yang dibuat sendiri oleh subjek penelitian atau informan penelitian.
2. Dokumen resmi, seperti Surat Keputusan (SK) dan surat-surat resmi lainnya. Data ini bisa dikumpulkan dengan cara memfotokopi atau difoto menggunakan alat foto atau kamera tangan.<sup>54</sup>

##### **b. Wawancara**

Metode wawancara atau metode *interview*, mencakup cara yang dipergunakan kalau seseorang, untuk tujuan suatu tugas tertentu, mencoba mendapatkan keterangan atau pendirian secara lisan dari seorang responden,

---

<sup>54</sup>*Ibid*, hlm 68

dengan bercakap-cakap berhadapan muka dengan orang itu.<sup>55</sup> Dalam teknik ini peneliti melakukan interview dengan Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Yogyakarta, komunitas seni Paguyuban Jathilan Satria Muda Budaya, serta Pakar atau Ahli yang fokus di bidang Kesenian tradisional Jathilan.

## 5. Unit Analisis

Adapun unit analisis dalam penelitian ini, difokuskan pada subyek yang memahami langsung tema penelitian. SKPD yang terkait langsung yaitu Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Yogyakarta. Unit Analisis lainnya yaitu adalah komunitas seni jathilan Satria Muda Budaya dan Pakar Kesenian tradisional Jathilan.

## 5. Teknik Analisa Data

Karena penelitian ini bersifat penelitian kualitatif maka teknik dasar analisa data yang relevan adalah reduksi data.

Analisis data menurut Patton adalah proses mengatur urutan data, mengorganisasikannya ke dalam suatu pola, kategori, dan satuan uraian dasar.<sup>56</sup> Secara umum proses analisis data menurut metode perbandingan tetap adalah :

- a. Reduksi data. Langkah pertama yang dilakukan pada tahap ini adalah mengidentifikasi satuan atau unit, yaitu unit-unit terkecil yang ditemukan dalam data yang memiliki makna jika dikaitkan dengan fokus dan masalah penelitian.

---

<sup>55</sup>Koentjaraningrat.1985. *Metode-metode Penelitian Masyarakat*. Jakarta: PT Gramedia.

<sup>56</sup>*Ibid.* Hlm 142

- b. Kategorisasi atau menyusun kategori, yaitu upaya memilah-milah setiap satuan data ke dalam untukan-untukan yang memiliki kesamaan.
- c. Sinteisasi atau mensintesiskan, yaitu mencari kaitan antara satu kategori dengan kategori lainnya.
- d. Menyusun hipotesis kerja. Hipotesis kerja sudah merupakan teori substantif (teori yang berasal dan masih terkait dengan data).<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup>Kota Yogyakarta dalam angka 2013.