

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Indonesia merupakan salah satu Negara dengan jumlah penduduk terbesar di dunia, khususnya di kawasan Asia Tenggara. Diperkirakan setiap tahunnya akan terjadi pertumbuhan penduduk yang sangat pesat. Pertumbuhan penduduk ini pastinya akan dibarengi dengan pertumbuhan tingkat urbanisasi masyarakat. Oleh karena itu dibutuhkan kerja keras dari pemerintah daerah dan pusat untuk mengontrol pertumbuhan penduduk Indonesia pada umumnya dan pertumbuhan penduduk di setiap daerah pada khususnya.

Ada beberapa daerah di Indonesia yang menjadi pusat industri dan kawasan perdagangan, bahkan menjadi kawasan wisata. Daerah-daerah tersebut antara lain adalah Provinsi Jakarta dengan dengan keadaan yang sangat padat dan identik dengan kemacetan, kemudian Provinsi Jawa Timur dengan Kota Surabaya sebagai simbolnya, dimana terdapat banyak industri dan Surabaya merupakan Kota terbesar kedua di Indonesia setelah Jakarta. Setelah itu masih ada Provinsi Bali, sebagai salah satu pusat wisata Indonesia bahkan menjadi pusat wisata Dunia dan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang dikenal sebagai kota pelajar, wisata dan budayanya. Daerah-daerah tersebut mengalami pertumbuhan yang sangat pesat. Dalam hal pertumbuhan kota, Jakarta merupakan salah satu kota di Indonesia yang berkembang sangat pesat, kemudian disusul oleh Surabaya dan kota-kota lain. Untuk Daerah Istimewa Yogyakarta sendiri Kabupaten

Sleman, Kabupaten Bantul dan Kota Yogyakarta memiliki pertumbuhan yang begitu pesat. Hampir setiap tahunnya, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta selalu berbenah dan terus meningkatkan pembangunan terutama pembangunan pusat ekonomi bisnis kemudian tempat pelayanan umum seperti Jalan Raya, Jembatan dan lain-lain.

Yogyakarta sendiri merupakan kota yang memiliki kondisi yang khas, yaitu lahannya terbatas, akan tetapi pertumbuhan pembangunan berlangsung terus, baik sebagai kota pelajar, pariwisata dan budaya. Menurut Clark, Hall dan Pfeiffer, globalisasi ekonomi dan perkembangan teknologi informasi telah diramalkan banyak ahli akan mengakibatkan berbagai perubahan dramatis termasuk proses dan pola urbanisasi di kota-kota besar di dunia.¹

Pembangunan suatu daerah sangatlah didasari akan pertumbuhan penduduk suatu dan tingkat urbanisasinya. Apabila pertumbuhan penduduk suatu daerah tinggi, maka pasti akan terjadi pembangunan yang pesat juga. Hal ini tentu saja untuk menunjang aktifitas masyarakat. Menurut Rahardjo, beberapa fasilitas dan prasarana umum biasanya menimbulkan aktivitas lain yang menyertainya.² Ini dimaksudkan bahwa ketersediaan fasilitas dan prasarana umum akan diikuti oleh kedatangan orang-orang yang ikut serta melakukan aktivitas disekitarnya. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pertumbuhan fasilitas seperti fasilitas pariwisata, pendidikan dan sarana umum di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta melahirkan banyak orang berdatangan. Pertumbuhan fasilitas pariwisata,

¹ Clark, Hall dan Pfeiffer, *Globalisasi Ekonomi dan Perkembangan Teknologi Informasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1998, hal. 10.

pendidikan dan sarana umum mengakibatkan terjadi pertumbuhan penduduk, lihat table 1.1 berikut :

Tabel 1.1

Pertumbuhan Penduduk Daerah Istimewa Yogyakarta Dari Tahun 2007-2012

Tahun	Uraian	Kabupaten/Kota / <i>Regency/City</i>					
		Kulon Progo	Bantul	Gunung Kidul	Sleman	Yogyakarta	DIY
2007	Jumlah	384 326	872 866	675 359	1 035 032	391 821	3 359 404
	%	11,44	25,98	20,10	30,81	11,66	100,00
2008	Jumlah	385 937	886 061	675 471	1 054 751	390 783	3 393 003
	%	11,37	26,11	19,91	31,09	11,52	100,00
2009	Jumlah	387 493	899 312	675 474	1 074 673	389 685	3 426 637
	%	11,31	26,24	19,71	31,36	11,37	100,00
2010	Jumlah	388 869	911 503	675 382	1 093 110	388 627	3 457 491
	%	11,25	26,36	19,53	31,62	11,24	100,00
2011	Jumlah	390.207	921.263	677.998	1.107.304	390.553	3.487.325
	%	11,19	26,42	19,44	31,75	11,20	100,00
2012*)	Jumlah	393.221	927.958	684.74	1.114.833	394.012	3.514.762
	%	11,19	26,4	19,48	31,72	11,21	100,00

Ket./Note : *) Angka sementara/Preliminary figures

Sumber : BPS Provinsi DIY

Dari table diatas kita bisa lihat, meskipun pada tahun 2007 sampai 2012 mengalami naik turun, akan tetapi sejak tahun 2010 mengalami kenaikan.

Pertumbuhan penduduk seperti inilah yang nantinya akan memicu pembangunan

yang begitu pesat di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

Pada tahun 2011 lalu telah dimulai dibangun beberapa fasilitas umum penunjang fasilitas public, diantaranya adalah Pembangunan Kawasan Kridosono sebagai Kawasan Bisnis Public, Revitalisasi Stasiun Tugu, kemudian pembangunan Jembatan Kleringan yang sudah selesai dan Pembangunan Fly Over Jombor yang hamper selesai.³

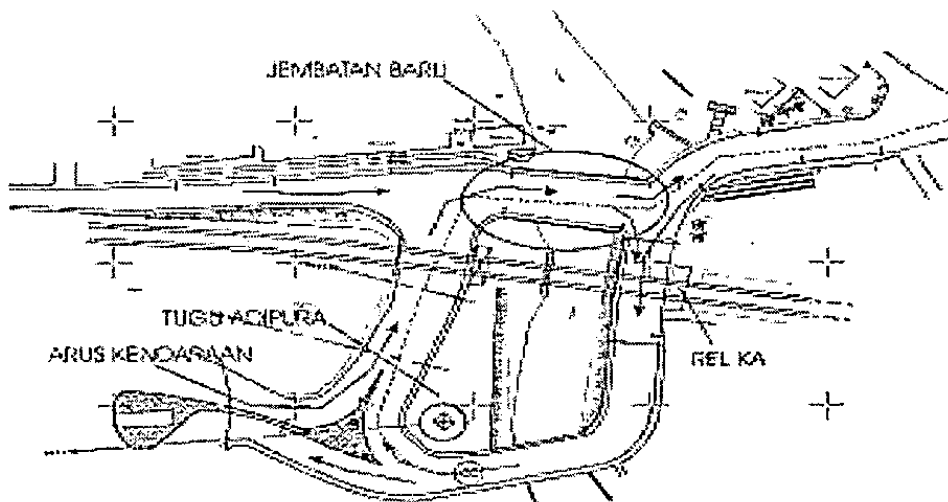
Kridosono adalah salah satu stadion dari 3 stadion yang ada di Yogyakarta. Kawasan stadion kridosono rencananya akan dijadikan sebagai kawasan kawasan bisnis public. Sedangkan untuk kawasan sport center akan di pindahkan ke kawasan stadion Mandala Krida. Pengoptimalisasian kawasan Kridosono sebagi kawasan bisnis public juga dimaksudkan sebagai upaya penataan kawasan agar tata ruang yang ada tertata dengan rapi.

Menurut mantan Menteri Mentransnaker yang sekarang menjadi penasehat Jogja Investor Forum (JIF) bahwasanya gagasan untuk menjadikan Kridosono sebagai kawasan bisnis public karena melihat bahwa kurangnya lokasi rekreasi di tengah kota Yogyakarta, sehingga timbulah gagasan menjadikan Kawasan Kridosono sebagai kawasan bisnis public. Selain itu juga sekarang Yogakrta mulai menjadi tujuan rekreasi. Dalam pembangunannya, penataan wilayah master plan harus tertata baik dan sesuai dengan tata ruang internasioal maupun regional. Tidak lupa juga pembangunan harus bewawasan lingkungan, karenan

nantinya selain menjadi pusat bisnis, kawasan Kridosno juga akan menjadi kawasan penghijauan rekreasi pemuda dan pemudi.⁴

Pembangunan Jembatan Kleringan yang dimulai 13 Juni 2011 hingga 16 Desember 2011 lalu tentu saja sangat membantu mengurangi kepadatan kendaraan di sekitar kawasan Malioboro, baik yang menuju Stasiun Tugu maupun yang akan menuju Kridosono. Jembatan ini menghubungkan kawasan Kleringan dengan kawasan Kotabaru melintasi Kalicode⁵.

Gambar 1.1



Gambar Jembatan Klering (Gambar 1.1)

Jembatan ini diresmikan oleh Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta yaitu Sri Sultan Hamengku Buwono X, dan Sultan sendiri memberi nama jembatan tersebut dengan nama jembatan Amarta. Jembatan yang menelan dana sekitar 12 Miliar Rupiah ini diharapkan akan memperindah kota Yogyakarta dan mengurangi kemacetan di sekitar area Kotabaru menuju Malioboro, kendaraan yang akan masuk ke Jalan Malioboro atau yang akan menuju ke arah Kotabaru,

semuanya harus melewati Jembatan Amarta dan tidak lagi melalui jalan di bawah rel kereta api. Jembatan Kleringan ini di fasilitasi dengan pagar pengaman dari seng dan trotoar jalan yang indah sebagai rest area.

Revitalisasi Stasiun Tugu, merupakan proyek yang direncanakan akan selesai pada tahun 2014. Revitalisasi ini dilakukan setelah penandatanganan Memorandum of Understanding (MOU) oleh Pemerintah Provinsi DIY bersama Pemerintah Kota Yogyakarta dan PT Kereta Api Indonesia. Stasiun Tugu rencananya akan diintegrasikan dengan Kawasan Malioboro. Kepala Stasiun Tugu yaitu Asdo Atrivianto mengungkapkan bahwa nantinya akan dijadikan central meeting point dengan berbagai fasilitas komersial yang akan terintegrasikan dengan kawasan Malioboro. Kemudian Stasiun Tugu juga akan meluaskan area parkir dan area untuk penumpang seperti yang sekarang ini sudah terlihat. Pengembangan Stasiun Tugu ini juga diharapkan bisa memberikan andil dalam penyelesaian sempitnya lahan parkir. Kemudian pengembangan dimaksudkan untuk mengatur tata kota kawasan malioboro yang semakin padat.⁶

Secara garis besar, lanjutnya, Stasiun Tugu juga akan dikembangkan untuk menjadi pusat perkantoran, pertokoan dan perhotelan. Konsepnya akan sama seperti halnya yang ada di Kuala Lumpur, Malaysia. Pengunjung stasiun maupun yang ingin menuju Malioboro, bisa memarkir kendaraan di basement stasiun yang akan langsung terhubung dengan area parkir Abu Bakar Ali.

Kemudian pada tahun 2010 ini telah dimulai pembangunan jembatan layang atau kita sering menyebutnya Flyover Jombor, dan pada tahun ini hampir selesai pengerjaannya. Pembangunan pertama dimulai dengan membuat fondasi dan sudah menghabiskan Rp. 11 Miliar. Proses pengerjaan dimulai dengan pelebaran jalan kemudian pembuatan pondasi pancang dan pembebasan lahan. Total anggaran dari proyek ini mencapai Rp 150 miliar dari APBN diluar dana untuk pembebasan lahan. Sedangkan untuk pembebasan lahan disiapkan Rp 35 miliar yang diambil dari APBD daerah, provinsi dan pusat. Menurut Kabid Bina Marga Dinas Pekerjaan Umum DIY, prioritas lahan yang akan dibebaskan mencapai 2.557,2 meter persegi (utara – barat) dan 4.670,2 meter persegi (utara – timur). Flyover sendiri dibangun untuk mengurangi kepadatan kendaraan disekitar area Terminal Jombor.⁷

Beberapa pembangunan di atas pastinya akan menunjang aktifitas dan kegiatan masyarakat, akan tetapi kesemua pembangunan tersebut tidak akan efektif tanpa adanya akses jalan dan jembatan yang baik juga. Dalam hal ini penulis mencoba menjelaskan betapa pentingnya pembangunan jalan dan jembatan dikarenakan merupakan akses utama transportasi masyarakat. Oleh karena itu Dalam latar belakang ini, penulis mencoba menjabarkan beberapa pembangunan yang sedang atau yang sudah dilakukan oleh Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta, khususnya dalam hal ini akan melihat apakah kebijakan yang dilakukan Dinas Pekerjaan Umum ESDM Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sudah berjalan baik apa belum. Pada setiap proyek pembangunan

⁷ KPI.com.id diakses pada tanggal 12 Januari 2014, 20:00 wib

pasti tidak akan lepas dari 3 faktor, yaitu Manusia sebagai pelaksana, Dana dari Pemerintahan dan Faktor alam yang tidak bisa diprediksi.

Dari latar belakang masalah diatas, maka menggugah penulis untuk meneliti bagaimana implementasi kebijakan Dinas PU-ESDM Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Pembangunan Jalan dan Jembatan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

B. RUMUSAN MASALAH

Dari latar belakang masalah yang telah diuraikan diatas, dapat dirumuskan permasalahannya sebagai berikut:

- 1) Bagaimana Implementasi Kebijakan Dinas Pekerjaan Umum dan Energi Sumber Daya Mineral Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Pembangunan Jalan dan Jembatan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2011-2013 ?
- 2) Apa saja faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan Dinas Pekerjaan Umum dan Energi Sumber Daya Mineral Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Pembangunan Jalan dan Jembatan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2011-2013 ?

C. TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN

Penelitian ini memiliki tujuan sebagai berikut :

- 1) Untuk mengetahui bagaimana implementasi kebijakan Dinas Pekerjaan Umum dan Energi Sumber Daya Mineral Provinsi Daerah

Istimewa Yogyakarta dalam Pembangunan Jalan dan Jembatan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2011-2013.

- 2) Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan Dinas Pekerjaan Umum dan Energi Sumber Daya Mineral Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Pembangunan Jalan dan Jembatan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2011-2013.

Manfaat Penelitian sebagai berikut :

- 1) Menambah pengetahuan dan wawasan bagi penulis dan pembaca.
- 2) Untuk dapat dijadikan sumber kajian ilmu pengetahuan yang ada dalam penelitian.
- 3) Penelitian ini diharapkan memberi input yang berguna untuk Dinas Pekerjaan Umum ESDM Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta untuk meningkatkan kinerjanya.

D. KERANGKA DASAR TEORI

1. Implemenasi Kebijakan

Implementasi merupakan tahapan yang menghubungkan antara rencana dengan tujuan yang telah ditetapkan. Dengan kata lain, implementasi merupakan proses penerjemahan pernyataan kebijakan (*policy statement*) kedalam aksi kebijakan (*policy action*). Sedangkan Ripley⁸ mengartikan implementasi sebagai proses yang terjadi setelah sebuah produk hukum dikeluarkan yang memberikan otoritas terhadap

suatu kebijakan, program atau output tertentu. Dengan demikian implementasi merujuk pada serangkaian aktivitas yang dijalankan oleh pemerintah yang mengikuti arahan tertentu tentang tujuan dan hasil yang diharapkan. Implementasi meliputi tindakan-tindakan (dan non-tindakan) oleh berbagai aktor, terutama birokrasi, yang sengaja di desain untuk menghasilkan efek tertentu demi tercapainya suatu tujuan.

Istilah kebijakan seringkali penggunaannya dipertukarkan dengan istilah lain seperti tujuan (goal) program, keputusan undang-undang, ketentuan-ketentuan, usulan-usulan, dan rancangan-rancangan besar. Bagi para pembuat kebijakan istilah-istilah tersebut tidak akan membuat masalah apapun karena mereka menggunakan referensi yang sama.

Thomas R. Dye dalam buku Riant Nugroho D mendefinisikan kebijakan publik sebagai segala sesuatu yang dikerjakan pemerintah, mengapa mereka melakukan, dan hasil yang membuat sebuah kehidupan bersama tampil berbeda.⁹ Sementara Harold Laswell dan Abraham Kaplan mendefinisikan kebijakan sebagai suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu.¹⁰

Islami memberikan pendapat bahwa kebijakan public adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi

⁹ Nugroho D, Riant. 2012. *Public Policy Edisi Keempat Cetakan Pertama*. Jakarta: Elex Media Kompetindo Gramedia. Hal 120

¹⁰ Riant Nugroho D, Riant. 2012. *Public Policy Edisi Keempat Cetakan Pertama*. Jakarta: Elex Media Kompetindo Gramedia. Hal 120

pada tujuan tertentu dari kepentingan seluruh masyarakat. Implikasi pengertian tersebut adalah¹¹ :

- a. Kebijakan publik bentuk perdanannya adalah penetapan tindakan-tindakan pemerintah.
- b. Kebijakan publik tidak cukup hanya dinyatakan tapi juga dilaksanakan dalam bentuk nyata.
- c. Setiap kebijakan dilandasi dengan maksud dan tujuan tertentu.
- d. Kebijakan publik pada hakekatnya untuk kepentingan masyarakat.

Kebijakan publik adalah sebuah fakta strategis dari pada fakta politis ataupun fakta teknis. Sebagai sebuah strategi, dalam kebijakan public sudah terangkum preferensi-preferensi politis dari actor yang terlibat dalam proses kebijakan, khususnya pada proses perumusan. Sebagai sebuah strategi, kebijakan publik tidak saja bersifat positif, namun juga negatif, dalam arti pilihan keputusan selalu bersifat menerima salah satu dan menolak yang lain.

Meskipun terdapat ruang bagi win-win solution dimana sebuah tuntutan dapat diakomodasi, namun pada akhirnya ruang bagi win-win solution sangat terbatas, sehingga kebijakan publik lebih banyak pada ranah zero-sum-game, yaitu menerima yang ini, dan menolak yang lain.

Menurut pandangan Thomas R. Dye, tahapan-tahapan kebijakan publik sebagai berikut :¹²

- a) Identifikasi masalah kebijakan (identification of policy problem) Dapat dilakukan melalui identifikasi apa yang menjadi tuntutan (demands) atas tindakan pemerintah.
- b) Penyusunan agenda (agenda setting)
Penyusunan agenda merupakan aktivitas memfokuskan perhatian pada pejabat public dan media massa atas keputusan apa yang akan diputuskan terhadap masalah public tertentu.
- c) Perumusan kebijakan
Perumusan kebijakan (formulation) merupakan tahapan pengusulan rumusan kebijakan melalui inisiasi dan penyusunan usulan kebijakan melalui organisasi perencanaan kebijakan, kelompok kepentingan, birokrasi pemerintah, presiden, dan lembaga legislative.
- d) Pengesahan kebijakan
Pengesahan kebijakan melalui tindakan politik oleh partai politik, kelompok penekan, presiden, dan kongres.
- e) Implementasi kebijakan (policy implementation)
Implementasi kebijakan dilakukan melalui birokrasi, anggaran public, dan aktivitas agen aksekutif yang terorganisasi.
- f) Evaluasi kebijakan (policy evaluation)
Evaluasi kebijakan dilakukan oleh lembaga pemerintah sendiri, konsultan di luar pemerintah, pers, dan masyarakat (public).

Implementasi kebijakan merupakan salah satu tahapan yang sangat penting didalam siklus kebijakan public. Menurut Dunn, implementasi kebijakan publik adalah suatu pemantauan untuk membantu menilai tingkat kepatuhan, menemukan akibat-akibat yang tidak diinginkan dari kebijakan dan program, mengidentifikasi rintangan dan hambatan impelemntasi dan menemukan letak pihak-pihak yang bertanggung jawab pada setiap tahap kebijakan.¹³ Sementara itu menurut Anderson, Implementasi Kebijakan Publik esensinya sangatlah berkaitan dengan aktivitas fungsional penyelenggaraan tujuan public sehingga betul-betul mengena pada sasaran.¹⁴

Dalam implementasi kebijakan publik kita mengenal tentang Teori George C. Edward III. Di dalam teori ini, implementasi di pengaruhi oleh empat variable, diantaranya adalah Komunikasi, Disposisi, Sumber Daya dan Struktur Birokrasi. Keempat variable ini sangat berhubungan satu sama lain.¹⁵

1) Komunikasi

Komunikasi, keberhasilan kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan (target group) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas

¹³ William N. Dunn, Pengantar Analisis Kebijakan Publik. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1999, hal 28

¹⁴ Hariyoso, Pembaharuan Birokrasi dan Kebijaksanaan Publik, Jakarta: Peradaban, 2002, hal 143

¹⁵ William N. Dunn, Pengantar Analisis Kebijakan Publik, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1999, hal 28

atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran.

2) Disposisi

Watak dan karakteristik atau sikap yang dimiliki oleh implementor seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sifat atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.

3) Sumber Daya

Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsistensi, tetapi apabila implementor kekurangan sumber daya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia, yakni kompetensi implementor, dan sumber daya financial. Sumber daya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif. Tanpa sumber daya, kebijakan hanya tinggal di kertas menjadi dokumen saja.

4) Struktur Birokrasi

Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan.

Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi

adalah adanya prosedur operasi yang standar (standard operating

procedures) atau SOP. SOP menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan red tape, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Ini pada gilirannya menyebabkan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

2. Pemerintah Daerah

Pemerintahan daerah adalah kepala daerah beserta perangkat daerah otonom lain sebagai Badan Eksekutif Daerah.¹⁶ 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. Menurut UU no 32 Tahun 2004 Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.¹⁷ Penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD. Penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada Asas Umum Penyelenggaraan Negara yang terdiri atas asas kepastian hukum, asas kepentingan umum, asas tertib penyelenggara negara, asas proporsionalitas, asas keterbukaan, asas akuntabilitas, asas efektivitas, asas profesionalitas, dan asas efisiensi.

Dalam tugas dan kewajibannya Gubernur sebagai kepala daerah provinsi berfungsi pula selaku wakil pemerintahan di daerah dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali,

¹⁶ UU Otonomi Daerah No 22 Tahun 1999

¹⁷

pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintahan termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan pada strata pemerinyahan kabupaten dan kota.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 juga menjelaskan hubungan antara pemerintahan daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara pemerintahan daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antar kedua lembaga membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung.

3. Otonomi Daerah

Prinsip yang digunakan dalam otonomi daerah adalah prinsip dimana pemerintah daerah mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus pemerintahannya sendiri. Dalam hal ini daerah mempunyai kewenangan untuk membuat kebijakan dan membuat peraturan daerah sesuai dengan kebutuhan daerahnya, sehinggann diharapkan akan tercipta peningkatan pelayanan, peningkatan peran, dan prakarsa pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatak kesejahteraan rakyat.

Otonomi daerah menurut UU No 22 Tahun 1999 adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan

ti... t... i... d... k... menurut UU No 32 Tahun 2004 adalah

pemerintah daerah memiliki kewenangan dan kewajiban mengatur dan mengurus daerah dan kepentingan masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Penyelenggaraan otonomi daerah dalam setiap wilayah senyatanya harus didasarkan pada tanggung jawab yang besar. Setiap daerah berhak berkembang dan tumbuh dengan ciri khas, potensi dan budaya masing-masing, hal ini dikarenakan setiap daerah memiliki kebudayaan, potensi dan ciri khas yang berbeda. Selain itu, penyelenggaraan otonomi daerah juga harus didasarkan pada prinsip saling membangun kerjasama antar daerah sehingga nantinya akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat tanpa adanya ketimpangan sosial antar daerah. Apabila setiap daerah sudah bisa menjalankan kerja sama yang baik maka diharapkan akan timbul keserasian antar daerah nantinya. Hal ini sangatlah penting karena dengan terjalinnya keserasian antar daerah akan membantu memelihara dan menjaga keutuhan Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan Negara.

Sukses atau tidaknya suatu wilayah tergantung bagaimana daerah tersebut bisa menjalankan otonomi daerah, oleh karena itu agar otonomi daerah bisa berjalan sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai maka pemerintah wajib memberikan pedoman seperti dalam penelitian dan pengembangan, perencanaan dan pengawasan.

Tujuan otonomi daerah sebagaimana yang terkandung dalam UU No

daerah pada umumnya. Disini dapatlah disimpulkan bahwa tujuan dari otonomi daerah adalah memberdayakan masyarakat, pemeratakan pembangunan, meningkatkan pelayanan public melalui demokrasi dan pemanfaatan keanekaragaman potensi daerah.

Prinsip dasar yang harus dipegang oleh semua pihak dalam menjalankan otonomi daerah adalah¹⁸ :

1. Otonomi daerah harus dilaksanakan dalam konteks Negara Kesatuan.
2. Pelaksanaan otonomi daerah menggunakan tata cara desentralisasi dengan demikian peran daerah sangat menentukan.
3. Pelaksanaan otonomi daerah harus dimulai dari mendefinisikan kewenangan, organisasi, kemudian diikuti dengan keuangan, bukan sebaliknya.
4. Pertimbangan keuangan yang dimaksud adalah pertimbangan horizontal antar daerah (antara propinsi dan kabupaten/kota dalam satu propinsi), disamping perimbangan vertical, antara pusat dan daerah.
5. Fungsi pemerintah pusat masih sangat vital, baik dalam

Jadi dari beberapa definisi tentang otonomi daerah, dapat disimpulkan bahwa otonomi daerah adalah penyerahan wewenang dan kewajiban dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk mengatur dan mengelola daerahnya sendiri untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

4. Pembangunan

Istilah pembangunan merupakan suatu hal yang sangat familiar, kita mengenal ada beberapa pembangunan, yaitu pembangunan ekonomi, pembangunan social budaya dan lain-lain. Sepertinya sekarang ini pembangunan menjadi hal yang wajib dilaksanan suatu Negara, Kerajaan, Kota maupun Daerah-Daerah lain. Hal ini harus dilakukan kalu tidak mau Negara, kerajaan ataupun kota mereka tertinggal dari daerah lain.

Pembangunan merupakan proses perubahan yang bersifat multidimensi menuju kondisi semakin terwujudnya hubungan yang serasi melalui pengembangan kaasitas masyarakat untuk membangun. Menurut I Nyoman B. Pembangunan tidak lain mempunyai pengertian suatu usaha untuk merubah keadaan menjadi lebih baik berdasarkan norma-norma yang ada. Perubahan tersebut telah direncanakan dengan memanfaatkan potensi alam, sumber daya manusia dan social budaya yang ada.¹⁹

Secara garis besar ada tiga tujuan pembangunan, yaitu:

- 1) Memiliki arah pertumbuhan ekonomi yang tinggi.
- 2) Pemerataan hasil pembangunanan. Maksudnya adalah

¹⁹ I Nyoman B. Masyarakat Desa dan Pembangunan Desa. Jakarta: Ghalia Indonesia, hal67

- 3) Campuran antara pertumbuhan ekonomi tinggi dan Pemerataan pembangunan.

Pembangunan memiliki beberapa unsure diantaranya :

- a. Proses perubahan
- b. Upaya yang terencana
- c. Tujuan yang lebih baik
- d. Dengan nilai dan norma tertentu²⁰

Dari beberapa unsur diatas, bisa ditarik kesimpulan bahwa pembangunan adalah proses perubahan yang direncanakan untuk mencapai tujuan yang lebih baik bagi masyarakat, dan dilaksanakan dengan norma-norma dan nilai-nilai tertentu.

E. DEFINISI KONSEPSIONAL

Definisi konsepsional adalah suatu metode untuk menjelaskan mengenai pembatasan pengertian antara konsep yang satu dengan konsep yang lainnya, sedangkan konsep merupakan abstraksi mengenai satu fenomena yang dirumuskan atas dasar generalisasi dari sejumlah karakteristik kejadian, hal ini digunakan agar dalam penulisan tidak terjadi kesalah pahaman. Adapun definisi konsepsional yang digunakan adalah :

1) Implementasi Kebijakan

Kebijakan adalah Implementasi suatu pemantauan untuk membantu menilai tingkat kepatuhan, menemukan akibat-akibat yang tidak diinginkan dari kebijakan dan program, mengidentifikasi rintangan

²⁰ Paulus Hariyono, *Op.Cit*, hal 21

dan hambatan implemntasi dan menemukan letak pihak-pihak yang bertanggung jawab pada setiap tahap kebijakan, sehingga masalah-masalah sosial yang ada akan terpecahkan.

2) Pemerintah Daerah

Pemerintah daerah adalah Kepala daerah beserta perangkat daerah otonom lainnya sebagai Badan Eksekutif Daerah, yang mempunyai kewenangan menjalankan pemerintahan sendiri sesuai dengan prinsip otonomi daerah.

3) Otonomi Daerah

Otonomi daerah adalah penyerahan wewenang dan kewajiban dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk mengatur dan mengelola daerahnya sendiri untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

4) Pembangunan

Pembangunan adalah proses perubahan yang direncanakan untuk mencapai tujuan yang lebih baik bagi masyarakat, dan dilaksanakan dengan norma-norma dan nilai-nilai tertentu.

F. DEFINISI OPERASIONAL

Definisi Operasional adalah suatu unsur penelitian yang memberitahukan bagaimana caranya mengukur suatu variable, maka perlu adanya batasan-batasan penelitian dengan menentukan indicator-indikator.

Dalam definisi operasional ini penulis menggunakan Teori George C.

Edward III. Indikator-indikator untuk mengukur implementasi kebijakan adalah sebagai berikut :

I. Implementasi Kebijakan

- a. Isi Kebijakan, Program dan Kegiatan
- b. Implementasi Kebijakan, Program dan Kegiatan
- c. Manfaat langsung dan manfaat tidak langsung

II. Faktor yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan :

- a. Komunikasi diukur dengan indicator-indikator :
 - Kejelasan koordinasi dan perintah yang diberikann oleh pembuat kebijakan dan pelaksana kebijakan di lapangan.
- b. Sumber daya diukur dengan indikator-indikator :
 - Tersedianya sumber-sumber yang diperlukan dalam pelaksanaan program untuk menunjang suksesnya program yang dilaksanakan.
- c. Disposisi/ sikap pelaksana diukur dengan indicator-indikator :
 - Pengetahuan serta kemampuan yang dimiliki aparat yang ada, pada saat melaksanakan kebijakan.
 - Kemampuan dan keinginan yang besar dari aparat pelaksanaan kebijakan untuk melaksanakan kebijakan dengan benar.
- d. Struktur birokrasi diukur dengan indllkator :

- Pengawasan yang efektif dari birokrasi terhadap pelaksanaan kebijakan

Tabel 1.1

Tabel Definisi Operasional

DEFINISI KONSEPSIONAL	DEFINISI OPERASIONAL	INSTRUMENT	WAWANCARA
Implementasi Kebijakan Dinas Pekerjaan Umum Dan Energi Sumber Daya Mineral	Implementasi Kebijakan	Isi Kebijakan, Program dan Kegiatan	-Bagaimana isi kebijakan fan alur pembuatan kebijakan
		Implementasi, Program dan Kegiatan	-Bagaimana implemntasi kebijakan di lapangan dan kesesuaian dengan program yang telah di rencanakan
		Manfaat langsung dan manfaat tidak langsung	-Apa asaja manfaa langsygn gtelung dan tidak langsung dari implementasi kebijakan yang telah di jalankan
	Faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan	Komunikasi	-Kejelasan koordinasi dan perintah yang diberikann oleh pembuat kebijakan dan pelaksana kebijakan di lapangan
		Sumber Daya	-Tersedianya sumber-sumber yang diperlukan dalam pelaksanaan program untuk menunjang suksesnya program yang dilaksanakan.
		Disposisi	-Pengetahuan serta kemampuan yang dimiliki aparat yang ada, pada saat melaksanakan kebijakan. -Kemampuan dan keinginan yang besar dari aparat pelaksanaan kebijakan untuk melaksanakan kebijakan dwngan benar
		Struktur Birokrasi	-Pengawasan yang efektif dari birokrasi terhadap pelaksana kebijakan.

G. METODE PENELITIAN

1. Jenis Penelitian

Dalam setiap ilmu pengetahuan pasti mempunyai tujuan yang sama yaitu untuk memperoleh suatu kebenaran. Kebenaran itu dapat diperoleh secara ilmiah, artinya bahwa untuk memperoleh kebenaran itu mengadakan penganalisaan secara mendalam dan luas.

Maksudnya adalah bahwa suatu persoalan yang dihadapi, dibahas sehingga penyebab atau yang menjadi sumber persoalan dapat dihadapi, sedangkan secara luas maksudnya adalah bahwa persoalan yang dihaapi tersebut harus dicari sangkut pautnya dengan persoalan lain.

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif. Penelitian deskriptif termasuk salah satu jenis penelitian kualitatif. Penelitian ini bertujuan untuk mengangkat fakta, keadaan, variable dan fenomena-fenomena yang terjadi ketika penelitian berlangsung dan menyajikan apa adanya. Penelitian deskriptif menuturkan dan menafsirkan data yang berkenaan dengan situasi yang terjadi, sikap dan pandangan yang menggejala di masyarakat, hubungan antara variable, pertentangan dua kondisi atau lebih, pengaruh terhadap suatu kondisi, perbedaan antar fakta dan lain-lain.

2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Kantor Dinas Pekerjaan Umum dan

3. Jenis dan Sumber Data

Jenis data dalam penelitian ini adalah :

a. Data primer

Data yang langsung berkaitan dengan permasalahan penelitian. Dalam penelitian ini data primernya adalah masalah yang berkaitan dengan Implementasi Kebijakan Dinas Pekerjaan Umum dan Energi Sumber Daya Mineral Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam hal pembangunan. Disini penulis akan melakukan survey langsung kelapangan dengan melakukan interview di instansi tersebut.

b. Data sekunder

Data yang didapat dari kajian-kajian sumber yang digunakan sebagai penunjang dalam analisa masalah-masalah yang berkaitan dengan penelitian ini.

Dalam penelitian ini kami menggunakan kedua jenis data tersebut, yaitu data primer dan data sekunder karena kedua data tersebut saling melengkapi satu sama lain dan sangat dibutuhkan dalam sebuah penelitian.

4. Unit Analisa Data

Sehubungan penelitian ini mengkaji tentang Implementasi Kebijakan Dinas Dinas Pekerjaan Umum dan Energi Sumber Daya Mineral dalam Pembangunan Jalan dan Jembatan Provinsi Derah Istimewa Yogyakarta, maka unit analisis dalam penelitian ini adalah Kantor Dinas Pekerjaan

Umum dan Energi Sumber Daya Mineral Bagian Bina Marga Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

5. Teknik Pengumpulan Data

Guna memperoleh data yang dibutuhkan dalam penelitian, maka dapat dilaksanakan dengan teknik-teknik berikut:

a. Observasi

Adalah pencatatan dan pengamatan baik secara langsung maupun tidak langsung terhadap obyek penelitian untuk memerlukan data-data yang diperlukan baik secara langsung maupun tidak langsung terhadap objek penelitian.

b. Wawancara

Adalah pengumpulan data dengan cara tanya jawab sepihak yang dikerjakan secara sistematis dan berlanjut kepada tujuan penyelidikan. Dalam penelitian ini penyusun melakukan tanya jawab secara lisan atau tatap muka. Hal ini dimaksudkan untuk memperoleh keterangan ataupun pendapat dari responden tentang hal-hal yang berkaitan dengan kerangka dan tujuan penelitian. Pada tahapan wawancara obyek sasaran wawancara adalah Bagian Staff Ahli Perencanaan Pembangunan Jalan dan Jembatan Bidang Bina Marga Dinas PU ESDM Daerah Istimewa

c. Dokumentasi

Dokumentasi adalah data-data yang mendukung penelitian dan dapat diperoleh menggunakan teknik dokumentasi, yaitu dengan memakai dokumen sebagai sumber data yang diperoleh. Teknik dokumentasi yang penulis adalah dengan cara melihat laporan-laporan, catatan-catatan dan dokumen yang diperoleh yaitu Surat Keputusan Gubernur DIY No 151 tahun 2012 tentang Penetapan Status Ruas Jalan Provinsi, Dokumen Kondisi Jalan Provinsi dari tahun 2011-2013, Dokumen Rencana kegiatan Anggaran tahun 2011-2013 dan Dokumen Rencana Strategis Dinas PU ESDM 2013.

6. Teknik Analisa Data

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan analisis data kualitatif dimana dalam penelitian kualitatif akan menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang yang menjadi responden dari penelitian ini. Analisis data merupakan proses mengorganisasikan dan mengurutkan data ke dalam pola, kategori dan satuan uraian dasar sehingga dapat dirumuskan.

Dalam penelitian ini, penulis berusaha memahami situasi dan mencoba mendalami gejala dengan menyimpulkan masalahnya. Sehingga

data yang diperoleh penulis akan dianalisis secara sistematis

catatan hasil observasi, wawancara dan yang lainnya untuk meningkatkan pemahaman penelitiann tentang kasus yang sedang di teliti.

Proses-proses dalam analisa kualitatif yaitu :

- 1) Reduksi Data, yaitu proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, abstraksi dan transformasi data kasar yang diperoleh dilapangan oleh peneliti.
- 2) Penyajian Data, yaitu deskripsi kumpulan informasi tersusun yang memungkinkan untuk melakukan penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan, yang lazim digunakan dalam bentuk teks naratif.
- 3) Penarikan Kesimpulan dan Verifikasi, dari pengumpulan data, mencari makna dari setiap gejala yang diperoleh di lapangan, mencatat keteraturan atau pola penjelasan dan konfigurasi yang mungkin ada, alur kausalitas dan proporsi.

Ketiga komponen diatas saling berkaitan selama dan sesudah