

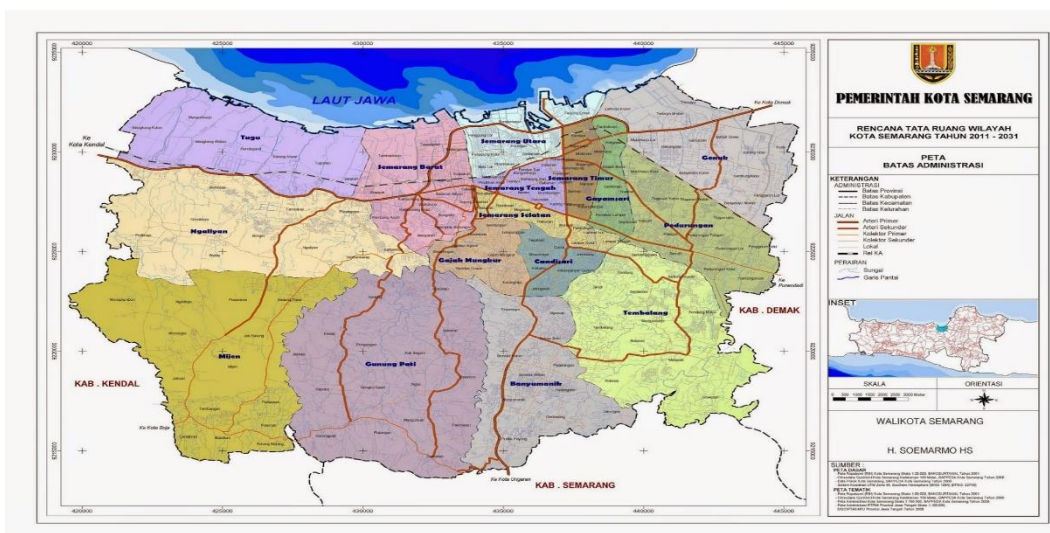
BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Kota Semarang dengan luas wilayah 373,70 Km². Secara administratif Kota Semarang terbagi menjadi 16 Kecamatan dan 177 Kelurahan. Dari 16 Kecamatan yang ada, terdapat 2 Kecamatan yang mempunyai wilayah terluas yaitu Kecamatan Mijen, dengan luas wilayah 57,55 Km² dan Kecamatan Gunungpati, dengan luas wilayah 54,11 Km². Kedua Kecamatan tersebut terletak di bagian selatan yang merupakan wilayah perbukitan yang sebagian besar wilayahnya masih memiliki potensi pertanian dan perkebunan. Sedangkan kecamatan yang mempunyai luas terkecil adalah Kecamatan Semarang Selatan, dengan luas wilayah 5,93 Km² diikuti oleh Kecamatan Semarang Tengah, dengan luas wilayah 6,14 Km².

Grafik 1.1 Wilayah Administrasi Kota Semarang (Km²)



Sumber : www.semarangkota.go.id (2015)

Kota Semarang memiliki posisi geografi yang strategis karena berada pada jalur lalu lintas ekonomi pulau Jawa, dan merupakan koridor pembangunan Jawa Tengah yang terdiri dari empat simpul pintu gerbang, yakni koridor pantai Utara; koridor Selatan ke arah kota-

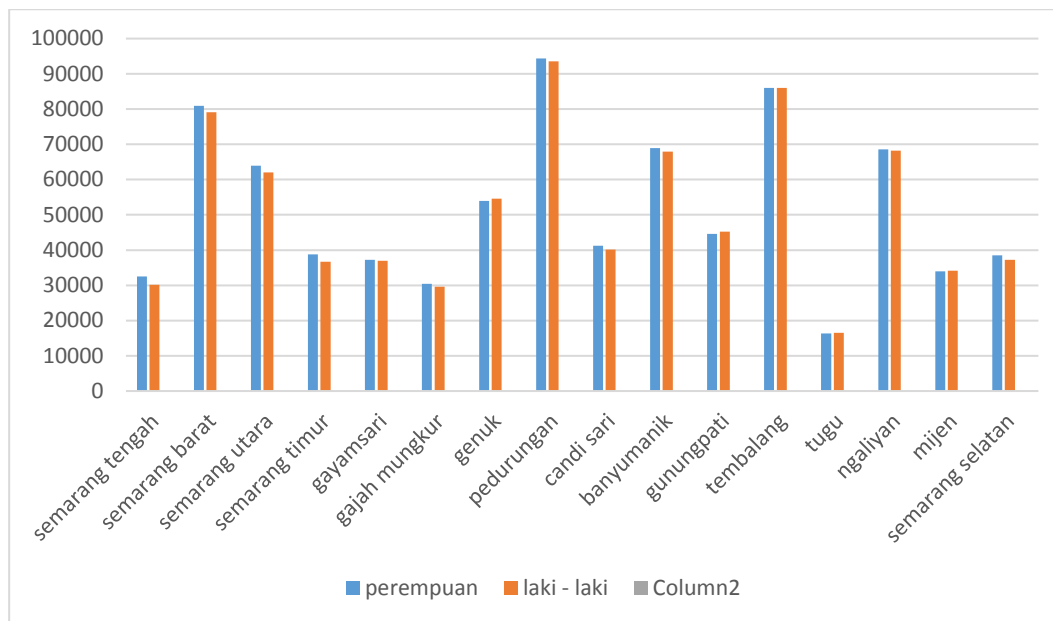
kota dinamis seperti Kabupaten Magelang, Surakarta yang dikenal dengan koridor Merapi-Merbabu, koridor Timur ke arah Kabupaten Demak/ Grobogan; dan Barat menuju Kabupaten Kendal. Dalam perkembangan dan pertumbuhan Jawa Tengah, Semarang sangat berperan terutama dengan adanya pelabuhan, jaringan transport darat (jalur kereta api dan jalan) serta transport udara yang merupakan potensi bagi simpul transportasi Regional Jawa Tengah dan Kota Transit Regional Jawa Tengah.

Posisi lain yang tak kalah pentingnya adalah kekuatan hubungan dengan luar Jawa, secara langsung sebagai pusat wilayah nasional bagian tengah. Seiring dengan perkembangan Kota, Kota Semarang berkembang menjadi kota yang memfokuskan pada perdagangan dan jasa. Berdasarkan lokasinya, kawasan perdagangan dan jasa di Kota Semarang terletak menyebar dan pada umumnya berada di sepanjang jalan-jalan utama. Kawasan perdagangan modern, terutama terdapat di Kawasan Simpanglima yang merupakan urat nadi perekonomian Kota Semarang. Di kawasan tersebut terdapat setidaknya tiga pusat perbelanjaan, yaitu Matahari, Living Plaza (ex-Ramayana) dan Mall Ciputra, serta PKL-PKL yang berada di sepanjang trotoar. Selain itu, kawasan perdagangan jasa juga terdapat di sepanjang Jl. Pandanaran dengan adanya kawasan pusat oleh-oleh khas Semarang dan pertokoan lainnya serta di sepanjang Jl. Gajahmada. Kawasan perdagangan jasa juga dapat dijumpai di Jl. Pemuda dengan adanya DP mall, Paragon City dan Sri Ratu serta kawasan perkantoran. Kawasan perdagangan terdapat di sepanjang Jl. MT Haryono dengan adanya Java Supermall, Sri Ratu, ruko dan pertokoan. Adapun kawasan jasa dan perkantoran juga dapat dijumpai di sepanjang Jl. Pahlawan dengan adanya kantor-kantor dan bank-bank. Belum lagi adanya pasar tradisional seperti Pasar Johar di kawasan Kota Lama juga semakin menambah aktivitas perdagangan di Kota Semarang.

Kota Semarang yang merupakan kota industri, perdagangan, jasa dan pendidikan menarik pendatang dari kota lain untuk tinggal di kota Semarang dengan berbagai alasan, hal

ini menuntut pemerintah kota semarang untuk mengelola ruang sebaik-baiknya agar seluruh warga kota semarang dapat tinggal dengan nyaman di kota Semarang. Berikut merupakan demografi kota semarang sampai dengan tahun 2015

Tabel 1.1 Demografi kota Semarang (jiwa)



Sumber: BPS Kota Semarang (Desember 2016)

Bila dilihat pertumbuhan penduduk menurut kecamatan pada tahun 2016 kondisinya sangat bervariasi. Hal ini terjadi karena dari 16 kecamatan yang ada di Kota Semarang masing-masing mempunyai karakteristik yang berbeda, ada kecamatan yang terletak dipusat kota sehingga pertumbuhannya cenderung kecil bahkan negatif, sebaliknya kecamatan-kecamatan di pinggir kota banyak diantaranya merupakan pengembangan areal perumahan atau pengembangan industri sehingga pertumbuhan penduduknya cukup tinggi. Dilihat dari sisi kepadatan penduduk kota semarang:

Tabel 1.2
Kepadatan kota Semarang

Jumlah penduduk periode Agustus 2016	
Kecamatan	Jumlah
Semarang Tengah	61.704
Semarang Barat	160.424
Semarang Utara	124.028
Semarang Timur	76.428
Semarang Selatan	71.734
Gayamsari	74.229
Gajah Mungkur	60.013
Genuk	107.023
Pedurungan	187.174
Candisari	81.655
Banyumanik	136.453
Gunungpati	88.461
Tembalang	169.889
Tugu	32.855
Ngaliyan	135.919
Mijen	66.611
Total	1.634.600

Sumber : BPS KotaSemarang(Desember 2016)

Data demografi tersebut menunjukkan bahwa kepadatan tertinggi terletak di kecamatan Pedurungan yang mencapai 187,174 jiwa. Dengan kepadatan penduduk seperti tersebut maka membutuhkan ruang yang cukup untuk memberikan fasilitas dan pelayanan umum. Oleh karena itu perlu adanya rencana tata ruang yang berkelanjutan untuk mengantisipasi berbagai permasalahan yang muncul di kemudian hari. Untuk itu diperlukan penataan wilayah dengan tujuan. Tujuan Penataan ruang adalah mewujudkan Kota Semarang sebagai pusat perdagangan dan jasa berskala internasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan. Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang menjelaskan beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam penataan ruang di Kabupaten atau Kota:

1. Perkembangan permasalahan Provinsi dan hasil pengkajian implikasi penataan Kabupaten/ Kota;
2. Upaya pemerataan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi di kanupaten/ kota;

3. Keselarasan aspirasi pembangunan Kabupaten/ Kota;
4. Daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup;
5. Rencana pembangunan jangka panjang;
6. Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/ Kota yang berbatasan;
7. Rencana Tata Ruang Ruang Kawasan Strategis Kota/ Kabupaten;
8. Rencana penyediaan dan pemanfaatan Ruang Terbuka Hijau;
9. Rencana penyediaan dan pemanfaatan Ruang Terbuka non hijau;
10. Rencana penyediaan dan pemanfaatan prasarana dan sarana jaringan pejalan kaki, angkutan umum, kegiatan sektor informal, dan ruang evakuasi bencana yang dibutuhkan untuk menjalankan fungsi wilayah kota sebagai pusat pelayanan sosial ekonomi dan pusat pertumbuhan.

Sejalan dengan undang-undang tersebut, kota semarang melakukan perencanaan Penataan Ruang Wilayah yang di sesuaikan dengan Rencana Jangka Panjang Pembangunan Kota Semarang. Rencana Tata Ruang Wilayah bertujuan untuk mengarahkan pembangunan secar strategis dalam pemanfaatan ruang, selain itu dengan disusunnya RTRW pembangunan antar wilayah lebih serasi, dan uga di jadikan pedoman dalam investasi oleh masyarakat, pemerintah lain maupun pihak swasta.

Tujuan khusus Penataan ruang adalah mewujudkan Kota Semarang sebagai pusat perdagangan dan jasa berskala internasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan, sedangkan kebijakan dan strategi penataan ruang Kota Semarang secara umum terbagi atas: Kebijakan pengembangan struktur ruang dan Kebijakan pengembangan pola ruang. Kebijakan pengembangan struktur ruang Kota Semarang dilakukan melalui:

- a. Pemantapan pusat pelayanan kegiatan yang memperkuat kegiatan perdagangan dan jasa berskala internasional.

- b. Peningkatan aksesibilitas dan keterkaitan antar pusat kegiatan.
- c. Peningkatan kualitas dan jangkauan pelayanan sistem prasarana sarana umum.

Kebijakan pola ruang meliputi kebijakan pengelolaan kawasan lindung dan kawasan budidaya. Kebijakan peningkatan pengelolaan Kawasan Lindung meliputi :

- a. Peningkatan pengelolaan kawasan yang berfungsi lindung.
- b. Pelestarian kawasan cagar budaya.
- c. Peningkatan dan penyediaan ruang terbuka hijau yang proporsional di seluruh wilayah Kota.

Penataan tersebut akan ditegaskan dalam beberapa program pembangunan, program-program pembangunan tersebut dilaksanakan atas dasar perencanaan yang telah disusun sebelumnya, Pengembangan pembangunan dibagi dalam beberapa bidang, diantaranya pembangunan kawasan budidaya yang meliputi :

1. Pengaturan pengembangan kawasan budidaya sesuai dengan daya dukung dan daya tampung.
2. Perwujudan pemanfaatan ruang yang efisien dan kompak.
3. Pengelolaan dan pengembangan kawasan pantai.

Berdasarkan luas, karakter daerah, koordinasi pelaksanaan pembangunan, kemudahan dalam penyelesaian masalah, maka pembagian Bagian Wilayah Kota di Kota Semarang ditentukan melalui pendekatan batas administratif. Bagian Wilayah Kota atau yang disebut dengan BWK merupakan pembagian wilayah di kota berdasarkan fokus pembangunan yang telah ditentukan pada perencanaan pembangunan yang telah di tentukan dalam Rencana Tata Ruang dan Tata Wilayah. BWK dibentuk dengan tujuan agar fokus pembangunan di sebuah kota bisa berjalan lebih maksimal dan kestabilan kota terjaga, dalam artian jika pembangunan di fokuskan pada masing-masing bidang pada satu wilayah maka akan membentuk koridor kota

yang teratur dan rapi. Untuk itu, dalam Rencana Tata Ruang Kota Semarang Tahun 2010-2030 pembagian BWK ditetapkan sebagai berikut:

- a. BWK I meliputi Kecamatan Semarang Tengah, Kecamatan Semarang Timur dan Kecamatan Semarang Selatan dengan luas kurang lebih 2.223 Ha;
- b. BWK II meliputi Kecamatan Candisari dan Kecamatan Gajahmungkur dengan luas kurang lebih 1.320 Ha;
- c. BWK III meliputi Kecamatan Semarang Barat dan Kecamatan Semarang Utara dengan luas kurang lebih 3.522 Ha;
- d. BWK IV meliputi Kecamatan Genuk dengan luas kurang lebih 2.738 Ha;
- e. BWK V meliputi Kecamatan Gayamsari dan Kecamatan Pedurungan dengan luas kurang lebih 2.622 Ha;
- f. BWK VI meliputi Kecamatan Tembalang dengan luas kurang lebih 4.420 Ha;
- g. BWK VII meliputi Kecamatan Banyumanik dengan luas kurang lebih 2.509 Ha;
- h. BWK VIII meliputi Kecamatan Gunungpati dengan luas kurang lebih 5.399 Ha;
- i. BWK IX meliputi Kecamatan Mijen dengan luas kurang lebih 6.213 Ha; dan
- j. BWK X meliputi Kecamatan Ngaliyan dan Kecamatan Tugu dengan luas kurang lebih 6.393 ha.

Penetapan Bagian Wilayah Kota diharapkan penataan kota akan lebih teratur membantu koridor-koridor kota sesuai dengan perencanaan, koridor kota yang teratur akan mewujudkan pembangunan kota yang efektif dan efisien karena mobilitas dapat berjalan dengan lancar sehingga distribusi pembangunan dan ekonomi akan merata. Rencana pendistribusian fasilitas pelayanan regional dimasing-masing BWK meliputi :

- a. Perkantoran, perdagangan dan jasa di BWK I, II, dan III
- b. Pendidikan kepolisian dan olah raga di BWK II

- c. Perkantoran, transportasi udara dan transportasi laut di BWK III
- d. Industri di BWK IV dan BWK X
- e. Pendidikan di BWK VI dan BWK VIII
- f. Perkantoran militer di BWK VII
- g. Kantor pelayanan publik di BWK IX

Penataan Bagian Wilayah Kota tersebut dengan tujuan membentuk koridor kota yang utuh, dari satu Bagian Wilayah Kota ke Wilayah Kota yang lain memiliki jalur untuk dapat berinteraksi dan memungkinkan adanya mobilitas yang memadai. Pembangunan koridor kota dari satu wilayah ke wilayah yang lain memiliki variasi bidang yang tinggi sehingga diperlukan kerjasama antar sektor, antar pihak dalam mewujudkan koridor kota sesuai yang diharapkan. Untuk mewujudkan koridor kota tentu ada beberapa permasalahan yang harus di hadapi terutama yang berkaitan dengan isu publik, karena pada dasarnya koridor kota dibentuk bukan saja secara fisik saat ini tetapi juga keberlanjutan untuk generasi mendatang.

Berkaitan dengan urusan penataan ruang, isu strategis yang berkembang adalah tingginya alih fungsi lahan, tumbuhnya bangunan liar tanpa izin dan penempatan status pembangunan yang tidak sesuai dengan tata ruang pemerintah Kota Semarang. Untuk menjawab tantangan isu pada penataan ruang, kebijakan pembangunan diarahkan pada perwujudan tata ruang kota yang sinergis, serasi dan berkelanjutan didukung oleh dokumen perencanaan tata ruang yang realistis dan implementatif, penegakan hukum (*law enforcement*) yang tegas, dan tersedianya aparat pelaksana yang bertanggung jawab. Untuk mengukur tingkat keberhasilan dalam urusan penataan ruang, ditetapkan 4 indikator dalam RPJMD 2010-2015. Arah pembangunan pada urusan perencanaan pembangunan di Kota Semarang, yaitu:

1. Tingkat ketersediaan prasarana ruang kota dan kawasan-kawasan khusus kota;
2. Tingkat ketersediaan prasarana ruang kota dan kawasan-kawasan khusus kota;

3. Kelestarian kawasan kota lama;
4. Tingkat kesesuaian pemanfaatan ruang kota dan tingkat konflik pemanfaatan peruntukan lahan.

Pada peningkatan efektifitas dan keterpaduan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan daerah, peningkatan kerjasama pembangunan daerah, dan peningkatan partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan daerah. Hal ini tidak terlepas dari permasalahan yang terjadi pada urusan perencanaan yaitu mengenai masih adanya ketimpangan pertumbuhan wilayah, belum maksimalnya tingkat koordinasi lintas sektoral dan belum terwujudnya keserasian pembangunan wilayah perbatasan.

Permasalahan dalam penataan ruang terdapat beberapa masalah yang perlu di selesaikan oleh pemerintah kota Semarang dalam rangkai pencapaian visi dan misi. Beberapa permasalahan yang perlu segera di selesaikan:

1. Minimnya koordinasi lintas sektoral dalam mewujudkan keserasian pembangunan wilayah, pembangun yang dilakukan sendiri-sendiri cenderung menjadikan pembangunan yang tidak serasi. Koordinasi pembangunan antar sektor masih sangat minim sehingga pembangunan antar wilayah menjadi terkesan tidak serasi dalam artian peruntukan lahan tidak sesuai dengan ketentuan pada BWK. Ketidak sesuain yang pada umumnya terjadi pada kasus alih fungsi lahan yaitu kaitannya dengan Badan Lingkungan Hidup dengan Dinas Bina Marga;
2. Kurangnya konsistensi untuk melakukan pembangunan berdasarkan BWK yang telah di tetapkan pada Rencana Pembangunan Kota yang telah di susun sebelumnya dalam Rencana Tata Ruang dan Tata Wilayah. Lahan yang sedianya diperuntukan untuk suatu sektor pembangunan tertentu malah justru dimanfaatkan untuk pembanguann pada sektor lain sehingga koridor pembangunan yang selama ini

telah ditetapkan menjadi tidak sesuai dengan Rencana Tata Ruang dan Rencana Wilayah. Sebagai contoh, Tembalang yang ditetapkan sebagai Kawasan pendidikan, akan tetapi seiring perkembangan kawasan tersebut maka kawasan tersebut kemudian berkembang menjadi kawasan pemukiman bahkan merambah pada pertokoan.

Berdasarkan data dan uraian tersebut maka penulis tertarik untuk meneliti dan melihat pelaksanaan Rencana Tata Ruang dan Tata Wilayah di kota Semarang sehingga mengambil judul "Implementasi Rencana Tata Ruang dan Rata Wilayah Kota Semarang".

Masih banyak masalah tata ruang dan tata wilayah di kota Semarang khususnya di sektor perindustrian atau BWK IV dan X. Di daerah Genuk masuk dalam BWK IV tetapi di wilayah Genuk juga terdapat pemukiman warga dan perumahan masyarakat nasional). Faktor-faktor yang menyebabkan wilayah Genuk dapat dikembangkan sebagai daerah industri (RTRW Semarang tahun 2011-2031), antara lain:

1. Wilayahnya yang masih luas
2. Dekat dengan pelabuhan laut, pergudangan dan pusat perdagangan
3. Dekat dengan sumber tenaga kerja
4. Merupakan jalur arteri primer Jakarta – Surabaya dan jalur ekonomi nasional
5. Angin tidak menuju ke pusat kota
6. Drainase langsung ke laut

Dari berbagai faktor tersebut, sehingga daerah industri Genuk menjadi berkembang yang ditandai adanya beberapa zona industri yaitu LIK Bugangan Baru, Kawasan Industri Terboyo Semarang, Kawasan Industri Terboyo Megah, dan Industri- industri di sepanjang jalan raya Kaligawe. Tetapi perlu disadari bahwa lahan merupakan benda yang banyak dicari tetapi

sedikit dimengerti oleh manusia. Lahan dilihat sebagai pemuas kebutuhan (atau bahkan keserakahan) manusia akan ruang kehidupannya, tidak sebagai kehidupan yang sesungguhnya atau sebagai sumber daya yang terbatas. Seringkali terjadi dalam menentukan perencanaan, penggunaan lahan didasarkan pada pertimbangan ekonomis yang biasanya berjangka pendek. Sesuai dengan RDTRK, pengembangan daerah industri pada BWK IV merupakan sentra industri bagian timur yang terdiri dari beberapa zona industri dan wilayah industri. Fungsi industri mencakup industri kecil atau industri yang mengolah potensi lokal, potensi sedang, industri berat, dan aktivitas pergudangan. Pengembangan lokasi industri kecil diarahkan di Genuk bagian tengah yang meliputi Kelurahan Muktiharjo Lor, Gebangsari dan Genuksari. Sedangkan industri berat diarahkan di Kelurahan Trimulyo, Terboyo Kulon, Terboyo Wetan dan Banjardowo, dengan rencana pengembangan tersebut, harus disesuaikan dengan kondisi tanahnya berupa tegalan di sebelah selatan Jalan Raya Kaligawe dan di sebelah utaranya merupakan tanah rawa/tambak. Tanah rawa merupakan tanah yang kurang kuat memikul beban bangunan terlalu berat sehingga sebaiknya di lokasi ini ditempatkan industri-industri yang aktivitasnya tidak memerlukan struktur bangunan berat, peralatan berat, maupun menghasilkan barang-barang berat. Lahan merupakan salah satu komponen dari daya dukung lingkungan, dengan perkembangan jumlah industri di Genuk mengakibatkan semakin meningkatnya aktivitas industri yang berdampak pada kualitas lingkungan. Kondisi jalan tidak stabil sebagai akibat dari banyaknya aktivitas industri yang tidak didukung oleh kestabilan tanah pada daerah industri Genuk. Kondisi tersebut diperparah oleh rob dan banjir yang terjadi rutin tiap tahunnya melanda di zona Genuk akibat penurunan muka tanah (amblasan tanah).

Fenomena penurunan muka tanah yang terjadi di Kota Semarang yang memiliki tingkat terbesar terjadi di Kecamatan Genuk, yaitu >8 cm per tahun (SINDO, Senin 10 November 2014). Disamping adanya fenomena penurunan muka tanah, masalah banjir dan rob bisa diakibatkan adanya pengurangan lahan yang cukup luas (± 300 ha) yang dilakukan oleh kawasan

industri Terboyo Semarang dan kawasan industri Terboyo Megah, dimana kawasan tersebut sebelumnya merupakan areal tambak yang berfungsi juga sebagai tampungan air hujan. Pada BWK IV, rob merupakan permasalahan yang sangat serius bahkan berdasarkan pantauan Pusat Penelitian Sumber Daya Air Bandung tingkat penurunan tanah di wilayah pantai Kota Semarang 3 – 14,5 cm per tahun sehingga sangat mempengaruhi kegiatan pada BWK IV terutama pada sarana dan prasarana kota (RDTRK BWK IV).

Salah satu penyebabnya adalah pengambilan air melalui pembuatan sumur artesis. Dampak banjir dan rob ini tidak hanya dirasakan oleh sebagian kawasan industri, tetapi juga masyarakat disekitar kawasan industri akibat permukaan tanah permukiman penduduk lebih rendah dari kawasan industri. Hal ini disebabkan oleh perencanaan industri berada dekat dengan permukiman penduduk. Sesuai dengan RDTRK yaitu penggunaan lahan untuk zona industri di Genuk yang meliputi kelurahan Muktiharjo Lor, Gebangsari dan Genuksari, Trimulyo, Terboyo Kulon, Terboyo Wetan, dan Bandardowo tidak hanya untuk industri, tetapi juga untuk permukiman, perdagangan dan jasa, serta kawasan pendidikan (RDTRK BWK IV). Kasus-kasus pencemaran oleh industri juga dapat disebabkan pengetahuan akan pengolahan limbah yang kurang. Selain industri besar yang menyebabkan pencemaran terberat, industri rumah tangga pun juga berpotensi menyebabkan pencemaran. Lokasinya berdekatan dengan permukiman, tetapi tidak memiliki sarana pengolah limbah yang layak. Tak terkecuali sejumlah pabrik yang berada di kawasan industri Terboyo, juga menimbulkan kasus pencemaran. Seperti pabrik mebel, aspal, plastik, saus, kecap, bawang goreng, galvanis, tekstil, kemasan sayur dan buah, serta permen. Pembuangan limbah cair ke Sungai Tapak dikeluhkan oleh para petani tambak di Mangunharjo karena mematikan ikan dan udang yang dipelihara. Tanggulnya Sungai Beringin juga masuk dalam kasus pencemaran.

1.2. Rumusan Masalah

- a. Bagaimana implementasi Rencana Tata Ruang dan Tata Wilayah kota Semarang?
- b. Faktor pendorong dan faktor penghambat apa saja yang dihadapi Pemerintah kota Semarang dalam mengimplementasikan Rencana Tata Ruang dan Rencana Wilayah Kota Semarang?

1.3. Tujuan Penelitian

- a. Untuk Mengetahui implementasi Rencana Tata Ruang dan Tata Wilayah kota Semarang.
- b. Untuk mengetahui faktor pendorong dan faktor penghambat yang dihadapi Pemerintah kota Semarang dalam mengimplementasikan Rencana Tata Ruang dan Rencana Wilayah Kota Semarang

1.4. Kegunaan Penelitian

1.4.1. Kegunaan Akademis

Penelitian ini diharapkan akan menambah khasanah keilmuan jurusan Ilmu Administrasi Publik khususnya yang berkaitan dengan Rencana Tata Rencana Wilayah dan kemudian dapat di dalam pada penelitian selanjutnya.

1.4.2. Kegunaan Teoritis

Hasil dari penelitian ini diharapkan akan dapat menjadi masukan bagi pemerintah Kota Semarang kaitannya dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Semarang.

1.5. Kajian Teori

1.5.1. Definisi Administrasi Publik

Banyak para ahli yang memberikan definisi pada Administrasi Publik, menurut Felix A. Nigro dan L. Loyd G. Nigro (dalam Syafiie, 2006:23) administrasi publik adalah :

1. Administrasi Publik adalah suatu kerjasama kelompok dalam lingkungan pemerintahan.

2. Administrasi Publik meliputi tiga cabang pemerintahan: eksekutif, legislatif, dan serta hubungan di antara mereka.
3. Administrasi Publik mempunyai peranan penting dalam perumusan kebijakan pemerintah, dan karenanya merupakan sebagian dari proses politik.
4. Administrasi Publik sangat erat berkaitan dengan dengan berbagai macam kelompok swasta dan perorangan dalam menyajikan pelayanan kepada masyarakat.
5. Administrasi Publik dalam beberapa hal berbeda pada penempatan pengertian administrasi perseorangan.

Prajudi Atmosudirjo dan Arifin Abdulrachman mendefinisikan administrasi publik (dalam Syafiie, 2006:24), menurut Prajudi Atmosudirjo administrasi public adalah administrasi dari negara sebagai organisasi, dan administrasi yang mengejar tercapainya tujuan-tujuan yang bersifat kenegaraan, sedangkan Arifin Abdulrachman mendefinisikan Administrasi Publik adalah ilmu yang mempelajari pelaksanaan dari politik negara. Lain halnya dengan Dwight Waldo yang mengartikan Administrasi Publik adalah manajemen dan organisasi dari manusia-manusia dan peralatannya guna mencapai tujuan pemerintah (dalam Syafiie, 2006:25).

Chandler dan Plano dalam (Hakim, 2011:20) menyatakan bahwa administrasi publik adalah proses sumber daya dan personel publik yang dikoordinasi dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola (*manage*) keputusan-keputusan dalam kebijakan publik.

Berdasarkan beberapa pengertian para ahli diatas dapat disimpulkan bahwa, administrasi publik adalah proses kerja sama yang dilakukan dua orang atau lebih ditujukan pada pelayanan yang diberikan pemerintah kepada masyarakatnya untuk tujuan tertentu.

1.5.2. Hubungan Antara Administrasi Publik Dengan Kebijakan Publik

Public administration hanya dianggap sebagai ilmu usaha negara, maka urusan negara di hari ini berkembang dibanding negara di masa lalu. Negara bahkan membentuk berbagai organisasi yang tidak diurus dengan cara negara saja. Hal ini ditunjukkan dalam bentuk adanya Badan-Badan Usaha Milik Negara (baik yang dikelola negara maupun bukan oleh negara, lembaga-lembaga kemitraan antara negara dan sektor masyarakat yang berupa *quast government organization*). Output dari administrasi negara bukan saja sesuatu yang mengatur kehidupan bersama warganya, namun untuk membangun kemampuan organisasi di dalam lingkup nasional untuk menjadi organisasi-organisasi yang mampu bersaing dengan kapasitas global.

Menurut Pfifner dan Pesthus (1950), administrasi publik adalah kegiatan yang berkenaan dengan implementasi kebijakan publik yang telah dibuat sebelumnya oleh lembaga-lembaga perwakilan politik. Jadi, administrasi publik dapat didefinisikan sebagai koordinasi dari upaya individu dan kelompok untuk menjalankan kebijakan publik yang berarti menyangkut kegiatan sehari-hari dari sebuah pemerintah (*government*).

Karena administrasi publik selalu berhubungan dengan birokrasi atau pemerintahan, maka dari itu sangat penting ilmu administrasi untuk ikut serta dalam merumuskan atau membuat kebijakan publik.

1.5.3. Definisi Kebijakan Publik

Kebijakan merupakan kata yang tidak asing lagi bagi masyarakat yang sekarang lebih peduli terhadap tingkah laku yang dilakukan oleh pemerintah. Kita sering menyamaartikan kata kebijaksanaan dengan kebijakan, padahal kata kebijakan mempunyai konotasi yang berbeda dengan kebijaksanaan. Kebijaksanaan berasal dari kata *wisdom* yang pelaksanaannya membutuhkan pertimbangan-pertimbangan lebih jauh. Kebijakan berasal dari kata *policy* yang pelaksanaannya mencakup peraturan-peraturan di dalamnya dan sangat berkaitan dengan proses politik.

Dye (dalam Indiahono, 2009:17) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “*Whatever governments chooses to do or not to do*”. Kebijakan publik adalah apa yang pemerintah pilih untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Pengertian ini menunjukkan bahwasannya pemerintah memiliki kewenangan untuk melakukan pilihan terhadap kebijakan mana yang akan dilakukan atau tidak, tergantung pada permasalahan yang timbul atau capaian yang ingin dituju dari kebijakan yang dibuat tersebut.

Pembuatan kebijakan publik dimaksudkan untuk mengatasi masalah masalah yang timbul di masyarakat, merumuskan masalah merupakan salah satu tahapan dalam pembuatan kebijakan, sehingga merumuskan masalah merupakan hal pokok dalam pembuatan kebijakan. Dunn (2000:214-216) menjelaskan beberapa ciri penting dari masalah kebijakan antara lain :

a. Saling Ketergantungan dari masalah kebijakan

Masalah-masalah kebijakan di dalam suatu bidang kadang kadang mempengaruhi kebijakan di dalam bidang lain. Ackoff dalam Dunn mengemukakan bahwa dalam kenyataan masalah-masalah kebijakan bukan merupakan kesatuan yang berdiri sendiri; mereka merupakan bagian dari seluruh sistem masalah yang paling baik diterangkan sebagai meses, yaitu, suatu sistem kondisi eksternal yang menghasilkan ketidakpuasan diantara segmen-segmen yang berbeda.

b. Subyektivitas dari masalah kebijakan

Kondisi eksternal yang menimbulkan suatu permasalahan didefinisikan, diklasifikasikan, dijelaskan dan dievaluasi secara selektif. Meskipun terdapat suatu anggapan bahwa masalah bersifat objektif, data yang sama mengenai suatu masalah dapat diinterpretasikan secara berbeda.

c. Sifat Buatan dari masalah

Masalah-masalah kebijakan hanya mungkin ketika manusia membuat penilaian mengenai keinginan untuk mengubah beberapa situasi masalah. Masalah kebijakan merupakan hasil/produk penilaian subyektif manusia; masalah kebijakan itu juga bisa diterima sebagai definisi-definisi yang sah dari kondisi sosial yang obyektif; dan diubah secara sosial.

d. Dinamika masalah kebijakan

Terdapat banyak solusi untuk suatu masalah sebagaimana terdapat banyak definisi terhadap masalah tersebut. Masalah dan solusi berada dalam perubahan-perubahan yang konstan; dan karenanya masalah tidak secara konstan terpecahkan. Solusi terhadap masalah dapat menjadi usang meskipun masalah itu sendiri belum usang.

Berdasarkan sejumlah definisi yang telah diuraikan diatas, dapat disimpulkan bahwasannya kebijakan publik merupakan serangkaian kegiatan atau proses dalam mengatasi masalah publik yang didalamnya mengandung konsep atau nilai nilai yang selaras dengan konsep dan nilai yang dianut oleh masyarakat. Kebijakan publik disusun melalui tahapan-tahapan tertentu, dimana terdapat seorang atau sekumpulan aktor di setiap tahapan-tahapan penyusunan kebijakan publik tersebut.

1.5.4. Tahapan Kebijakan Publik

Dunn (2000:24-25) menjelaskan bahwa tahapan-tahapan kebijakan publik terdiri dari :

a. 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.

b. Tahap formulasi kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif yang ada. Pada tahap ini masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah.

c. Tahap adopsi kebijakan

Dari beberapa alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan pengadilan.

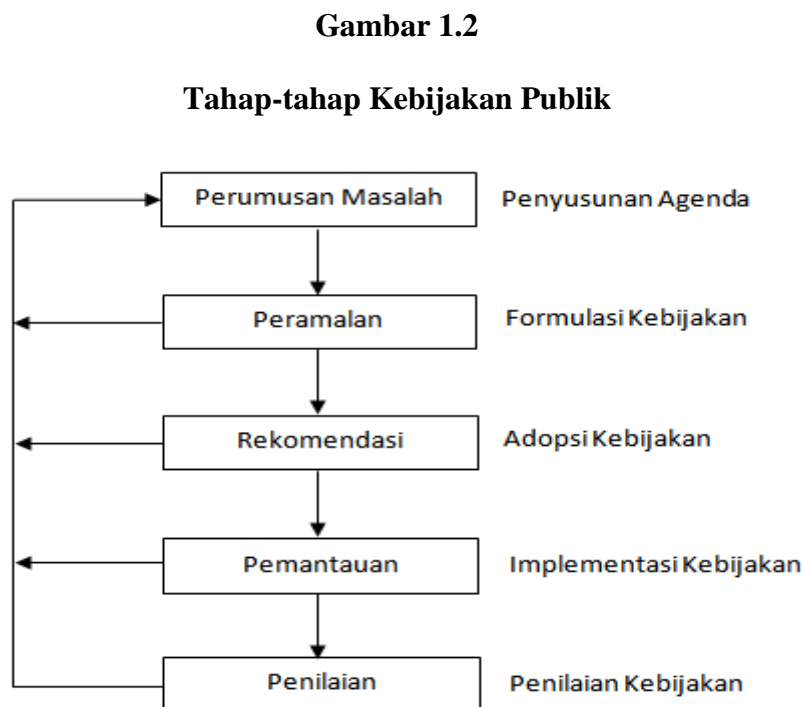
d. Tahap implementasi kebijakan

Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumberdaya finansial dan manusia.

e. Tahap penilaian kebijakan

Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat. Ditentukan ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan.

Tahapan-tahapan kebijakan publik menurut Dunn tersebut dapat digambarkan sebagai berikut :



Sumber : William N. Dunn, 2000. Hal 25

Penelitian ini akan menggambarkan tahapan atau proses kebijakan publik. Tahapan kebijakan publik dalam penelitian ini adalah mengkaji penataan Tata Ruang dan Tata Wilayah Kota Semarang, sedangkan dalam proses kebijakan stakeholder yang terkait adalah Badan Perencanaan Daerah (BAPPEDA) Kota Semarang, Badan Lingkungan Hidup, Dinas Cipta Karya Kota Semarang. Pelaksanaan Rencana Tata Ruang dan Wilayah Kota Semarang di dasarkan pada Peraturan Daerah No. 14 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Semarang Tahun 2011-2031, sedangkan output yang diharapkan dari penelitian ini adalah tercapainya tujuan yang diharapkan sebagai hasil dari implementasi kebijakan.

1.5.5. Definisi Implementasi Kebijakan

Pelaksanaan program atau implementasi program merupakan suatu proses atau tahapan yang terdapat di dalam kebijakan publik. Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian luas, merupakan tahap atau proses kebijakan segera setelah penetapan undang-undang.

Implementasi dipandang secara luas mempunyai makna pelaksanaan undang-undang dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program. Implementasi pada sisi yang lain merupakan fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai suatu proses, suatu keluaran (*output*) maupun sebagai suatu dampak (*outcome*).

Berbagai tujuan kebijakan tentu tidak akan tercapai dengan sendirinya tanpa kebijakan tersebut diimplementasikan. Meskipun sebagai sebuah konsep implementasi sering dipakai untuk menggambarkan bagaimana upaya yang dilakukan oleh para implementer dalam mewujudkan tujuan kebijakan, akan tetapi hanya dengan menyebut implementasi saja tidak cukup menggambarkan bagaimana sesungguhnya berbagai upaya untuk mewujudkan tujuan kebijakan itu dilakukan.

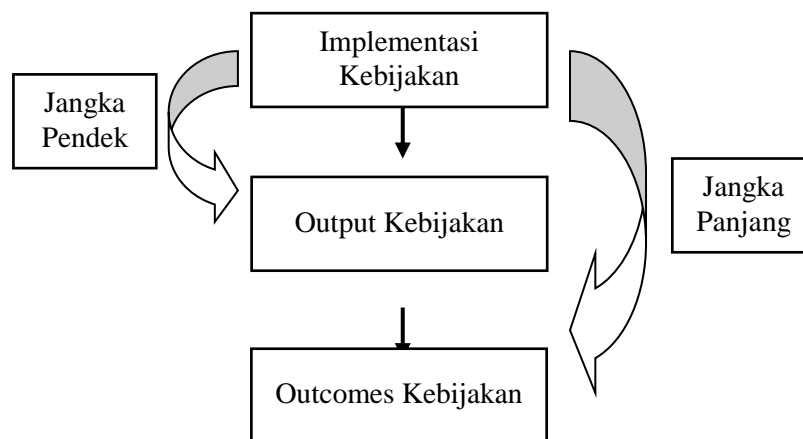
Tahapan implementasi sebagai proses untuk mewujudkan tujuan kebijakan sering disebut sebagai tahap yang penting (*critical stage*). Disebut penting karena tahapan ini merupakan “jembatan” antara dunia konsep dengan dunia realita seperti Grindle (dalam Purwanto, 2012:65) yang menyebut bahwa implementasi “*establish a link that allows goals of public policies to be realized as outcomes of governmental activity*”. Dunia konsep yang dimaksud di sini adalah tercermin dalam kondisi ideal, sesuatu yang dicita-citakan untuk diwujudkan sebagaimana terformulasikan dalam dokumen kebijakan. Sementara dunia nyata adalah realitas di mana masyarakat sebagai kelompok sasaran kebijakan sedang bergelut dengan berbagai persoalan sosial, ekonomi dan politik.

Indiahono (2009:143) menyatakan bahwa implementasi kebijakan adalah tahap penting dalam kebijakan. Tahap ini menentukan apakah kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah benar-benar aplikabel di lapangan dan berhasil untuk menghasilkan output dan outcomes seperti yang telah direncanakan. Output adalah keluaran kebijakan yang diharapkan dapat

muncul sebagai keluaran langsung dari kebijakan. Output biasanya dapat dilihat dalam waktu yang singkat pasca implementasi kebijakan. Outcomes adalah dampak dari kebijakan, yang diharapkan dapat timbul setelah keluarnya output kebijakan. Outcomes biasanya diatur dalam waktu yang lama pasca implementasi kebijakan.

Gambar 1.3

Dimensi Waktu Output dan Outcomes Kebijakan



Sumber : Indiahono, Dwiyanto. 2009. Hal 143

Kamus Webster (dalam Wahab, 2008: 64) merumuskan secara pendek bahwa *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out*; (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); *to give practical effect to* (menimbulkan dampak/ akibat terhadap sesuatu).

Van Meter dan Van Horn (1975) yang dikutip oleh (Wahab, 2008:65) membatasi implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakn sebelumnya.

Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1979) yang dikutip oleh (Wahab, 2008: 65), menjelaskan makna implementasi ini dengan mengatakan bahwa : memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan

fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah di sahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk menimbulkan akibat/ dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.

Ripley dan Franklin (dalam Winarno, 2012:148) berpendapat bahwa implementasi kebijakan 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 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 actor, khususnya para birokrat, yang dimaksudkan untuk membuat program berjalan.

1.5.6. Rencana Tata Ruang Wilayah

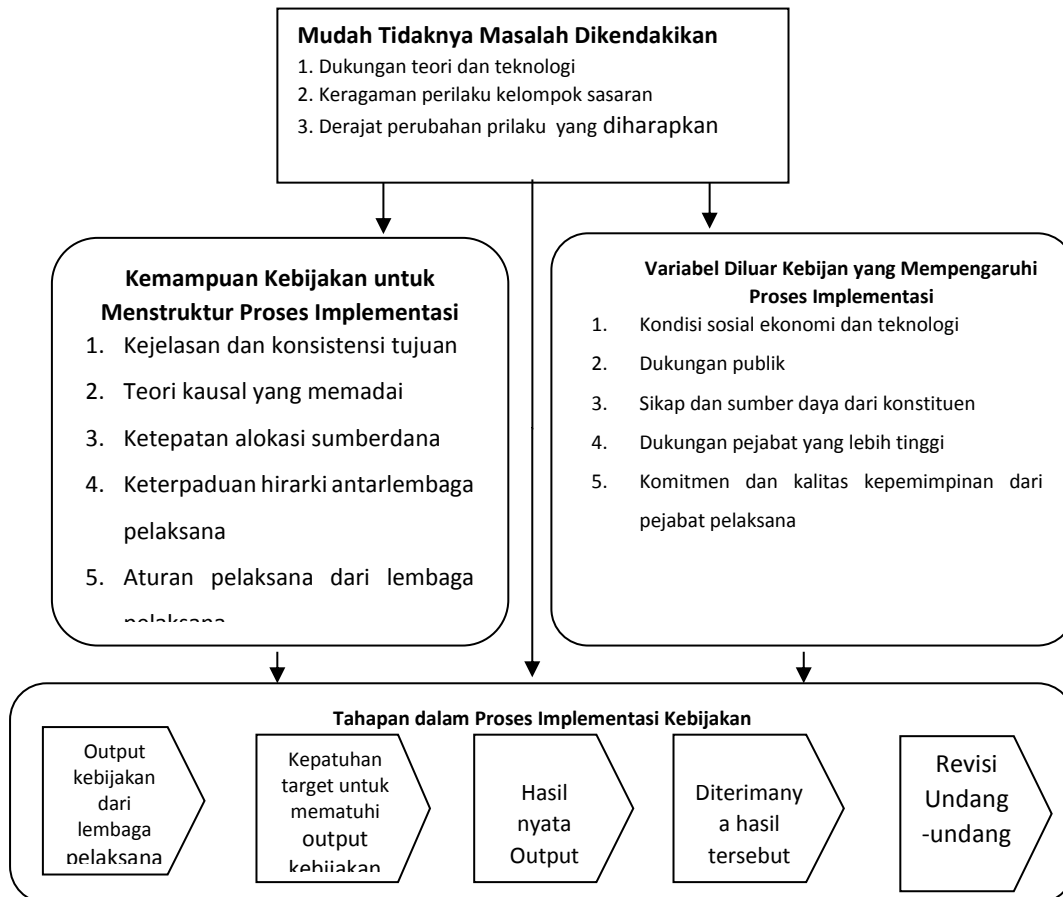
Conyers dan Hill menyebutkan perencanaan merupakan sebuah proses yang berkelanjutan yang menghasilkan keputusan-keputusan, atau pilihan-pilihan, tentang alternatif penggunaan sumberdaya yang memungkinkan dengan tujuan untuk mencapai suatu bagian dari tujuan dalam jangka waktu tertentu dimasa yang akan datang (Hariyono, 2010:5)

Pembangunan adalah suatu proses perubahan yang direncanakan untuk mencapai tujuan yang lebih baik bagi masyarakat, dan dilakukan dengan norma-norma atau nilai tertentu. (Hariyono, 2010:25)

Kebijakan pada Urusan penataan ruang diarahkan pada upaya untuk mewujudkan indikasi program dalam rencana tata ruang ke dalam program-program pembangunan, penegakan hukum (law enforcement) yang tegas, dan tersedianya aparat pelaksana yang bertanggung jawab. Penataan ruang di tahun 2013 mencoba mengimplementasikan beberapa indikasi program tata ruang dalam RTRW Kota Semarang Tahun 2011-2031. Beberapa kegiatan fasilitasi dan koordinasi serta kegiatan studi telah dilaksanakan dalam rangka

menyusun acuan implementasi program RTRW, antara lain: Koordinasi dan Fasilitasi Kegiatan Badan Koordinasi Penataan Ruang Daerah (BKPRD), Koordinasi dan Fasilitasi Kegiatan Mitigasi dan Adaptasi Perubahan Iklim, Koordinasi dan Fasilitasi Kegiatan Revitalisasi Kota Lama, Penyusunan Masterplan Sarana Prasarana Pemerintah Kota di Kawasan Bukit Semarang Baru (BSB) Mijen, Penyusunan Masterplan Simpanglima Kedua, Inventarisasi dan Penyerahan Prasarana Sarana Utilitas Perkotaan, Penyusunan Kebijakan Pengelolaan Bangunan Cagar Budaya, Pembuatan Peta Planning Kota Semarang, Peningkatan Pelayanan Informasi KRK, Labelisasi Bangunan Cagar Budaya, Rencana Tata Bangunan dan Lingkungan Kawasan Rejomulyo dan Sekitarnya, Rencana Tata Bangunan dan Lingkungan Kawasan Rejomulyo dan Sekitarnya, Penyusunan Raperda RDTRK, Penyusunan Naskah Akademis Perda PSU, Proses Pengukuran dan Penandaan Keterangan Rencana Kota, Operasionalisasi Tim Ahli Bangunan Gedung (TABG), Pengawasan dan Pengendalian Bangunan serta Tempat Usaha, Sosialisasi Perda Bangunan dan Perda HO, Peningkatan kapasitas personil pelayanan perijinan IMB, Pembuatan dan updating database IMB dan HO, Penyusunan pedoman teknis ijin gangguan, Kerjasama pengelolaan kawasan dalam penataan ruang.

Gambar 1.7
Variabel-Variabel yang Mempengaruhi Proses Implementasi



Sumber : Leo Agustino 2008. Hal 149

“Implementasi dipandang secara luas mempunyai makna pelaksanaan undang-undang dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja bersama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program.” Berdasarkan pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan publik adalah kegiatan-kegiatan yang dilakukan antar stakeholder yaitu pemerintah, swasta dan masyarakat yang merupakan realisasi dari suatu kebijakan publik untuk menghasilkan suatu hasil, dampak dan manfaat bagi masyarakat yang telah ditetapkan sebelumnya. Dan di dalam Implementasi Rencana Tata Ruang Wilayah Menurut Perda No 14 Tahun 2011 sesuai dengan pasal 2 tentang

ruang wilayah kota sebagai berikut “*Tujuan penataan ruang adalah terwujudnya Kota Semarang sebagai pusat perdagangan dan jasa berskala internasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan.*”

1.5.7. Model Implementasi Kebijakan

Model Implementasi Kebijakan Menurut Richard Matland (1995)

1. Ketepatan Kebijakan

Ketepatan kebijakan ini dinilai dari:

1. Sejauh mana kebijakan yang ada telah bermuatan hal-hal yang memang memecahkan masalah yang hendak dipecahkan. Pertanyaannya adalah *how excellent is the policy*.
2. Apakah kebijakan tersebut sudah dirumuskan sesuai dengan karakter masalah yang hendak dipecahkan.
3. Apakah kebijakan dibuat oleh lembaga yang mempunyai kewenangan (misi kelembagaan) yang sesuai dengan karakter kebijakan.

2. Ketepatan Pelaksanaan

Aktor implementasi kebijakan tidaklah hanya pemerintah. Ada tiga lembaga yang bisa menjadi pelaksana, yaitu pemerintah, kerjasama antara pemerintah-masyarakat/swasta, atau implementasi kebijakan yang diswastakan (*privatization* atau *contracting out*). Kebijakan-kebijakan yang bersifat monopoli, seperti kartu identitas penduduk, atau mempunyai derajat politik keamanan yang tinggi, seperti pertahanan dan keamanan, sebaiknya diselenggarakan oleh pemerintah. Kebijakan yang bersifat memberdayakan masyarakat, seperti penanggulangan kemiskinan, sebaiknya diselenggarakan pemerintah bersama masyarakat. Kebijakan yang bertujuan mengarahkan kegiatan

kegiatan masyarakat, seperti bagaimana perusahaan harus dikelola, atau di mana pemerintah tidak efektif menyelenggarakannya sendiri, seperti pembangunan industri-industri berskala menengah dan kecil yang tidak strategis, sebaiknya diserahkan kepada masyarakat

3. **Ketepatan Target**

Ketepatan berkenaan dengan tiga hal, yaitu:

1. Apakah target yang diintervensi sesuai dengan yang direncanakan, apakah tidak ada tumpang tindih dengan intervensi lain, atau tidak bertentangan dengan intervensi kebijakan lain.
2. Apakah targetnya dalam kondisi siap untuk diintervensi atautah tidak. Kesiapan bukan saja dalam arti secara alami, namun juga apakah kondisi target ada dalam konflik atau harmoni, dan apakah kondisi target ada dalam kondisi mendukung atau menolak.
3. Apakah intervensi implementasi kebijakan bersifat baru atau memperbarui implementasi kebijakan sebelumnya. Terlalu banyak kebijakan yang tampaknya baru namun pada prinsipnya mengulang kebijakan yang lama dengan hasil yang sama tidak efektifnya dengan kebijakan sebelumnya.

4. **Ketepatan Lingkungan**

Ada dua lingkungan yang paling menentukan, yaitu:

1. Lingkungan Kebijakan

Yaitu interaksi antara lembaga perumus kebijakan dengan pelaksana kebijakan dengan lembaga yang terkait. Donald J. Calista menyebutnya sebagai variabel endogen, yaitu *authoritative arrangement* yang berkenaan dengan kekuatan sumber

otoritas dari kebijakan, *network composition* yang berkenaan dengan komposisi jejaring dari berbagai organisasi yang terlibat kebijakan, baik dari pemerintah maupun masyarakat, *implementation setting* yang berkenaan dengan posisi tawar-menawar antara otoritas yang mengeluarkan kebijakan dan jejaring yang berkenaan dengan implementasi kebijakan.

2. Lingkungan Eksternal Kebijakan

Lingkungan ini oleh Calista disebut sebagai variabel eksogen, yang terdiri dari atas *public opinion*, yaitu persepsi publik akan kebijakan dan implementasi kebijakan, *interpretive institutions* yang berkenaan dengan interpretasi lembaga-lembaga strategis dalam masyarakat, seperti media massa, kelompok penekan, dan kelompok kepentingan, dalam menginterpretasikan kebijakan dan implementasi kebijakan, dan *individuals*, yakni individu-individu tertentu yang mampu memainkan peran penting dalam menginterpretasikan kebijakan dan implementasi kebijakan.

5. Ketepatan Proses

Secara umum implementasi kebijakan publik terdiri atas tiga proses, yaitu:

- a) *policy acceptance*, di sini publik memahami kebijakan sebagai sebuah aturan main yang diperlukan untuk masa depan, di sisi lain pemerintah memahami kebijakan sebagai tugas yang harus dilaksanakan;
- b) *policy adoption*, publik menerima kebijakan sebagai sebuah aturan main yang diperlukan untuk masa depan, di sisi lain pemerintah menerima kebijakan sebagai tugas yang harus dilaksanakan;

c) *strategic readiness*, publik siap melaksanakan atau menjadi bagian dari kebijakan, di sisi lain birokrat pelaksana siap menjadi pelaksana kebijakan.

Model Implementasi Kebijakan Menurut George Edwards III (1980)

Implementasi suatu kebijakan organisasi dipengaruhi oleh 4 variabel yaitu sebagai berikut :

1. Komunikasi

Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran tidak jelas maka akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran.

2. Sumber Daya

Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kurang sumber daya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia, yakni kompetensi implementor dan sumber daya finansial. Sumber daya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar berjalan dengan efektif

3. Disposisi/ Sikap

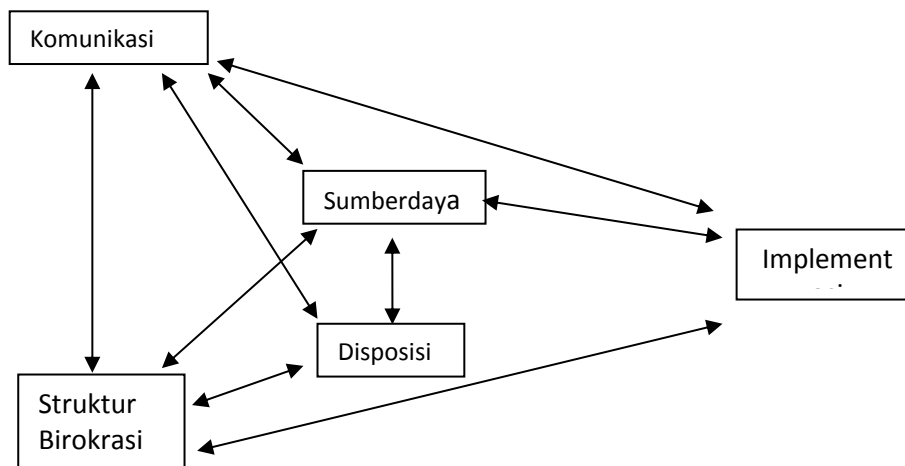
Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor mempunyai disposisi yang baik, maka akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan.

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 menjadi standar.

Gambar 1.4 Faktor Penentu Implementasi menurut Edward III



Sumber : Indiahono, Dwiyanto. 2009. Hal 33

1.6. Fenomena Penelitian

Fenomena penelitian merupakan suatu langkah penelitian, dimana penelitian menurunkan variabel ke dalam konsep yang memuat indikator – indikator yang lebih rinci dan dapat diukur. Fungsi fenomena penelitian ini adalah mempermudah peneliti dalam melakukan pengukuran, ukuran baik tidaknya kerangka operasional, sangat ditentukan oleh seberapa tepat dimensi – dimensi yang diurai memberikan gambaran tentang variabel. Hal ini menunjukkan kepada bagaimana peneliti mengklarifikasi suatu kasus dalam satu kategori tertentu. Dalam penelitian ini yang akan di amati adalah mengenai Implementasi Rencana Tata Ruang Wilayah di Kota Semarang, maka di dalam penelitian ini akan dianalisis hal – hal yang berkaitan dengan implementasi kebijakan yang akan digunakan oleh penelti sebagai berikut :

1. Ketepatan Kebijakan

- a. Melihat bahwa apakah kebijakan yang telah dikeluarkan dapat menyelesaikan masalah.
- b. Kebijakan tersebut dirumuskan sesuai dengan karakter masalah yang hendak di pecahkan.
- c. Kebijakan dibuat oleh lembaga yang memiliki kewenangan yang sesuai dengan karakter kebijakannya.

2. Ketepatan Pelaksanaan

Pelaksanaan Program tidak terlepas dari peranan aktor – aktor pelaksana yang berasal dari pemerintah, swasta, dan masyarakat.

- a. Ketepatan aktor/pelaksana kebijakan.
- b. Keterlibatan swasta maupun masyarakat dalam pelaksanaan,

3. Ketepatan Target

- a. Melihat apakah targer susai dengan yang direncanakan, apakah tidak ada tumpang tindih dengan program lain.
- b. Sasaran atau target yaitu lokasi yang di tempatkan itu sesuai dengan BWK atau tidak.

4. Ketepatan Lingkungan

Interaksi atau hubungan dengan antar lembaga perumus/pembuatan kebijakan dengan instansi dan masyarakat.

5. Ketepatan Proses

- a. Melihat proses pelaksanaan program dilihat dari bagaimana para pelaksana program dan pihak lain –lain yang terlibat memahami dan menerima dari program tersebut.
- b. Kesiapan dan kesanggupan masyarakat dalam pelaksanaan program ini.

Berhasil atau tidaknya program ini dapat dilihat dari faktor penghamat dan pendorong. Berdasarkan teori yang dikemukakan oleh George Edwards III (1980) dapat di lihat bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat faktor, yaitu :

- Komunikasi
 - Kemampuan implementator dalam menyampaikan informasi mengenai program tersebut.
 - Kejelasan informasi yang disampaikan implementator.
 - Ketepatan dalam menyampaikan informasi mengenai kebijakan tersebut.
- Sumber daya
 - Kemampuan implementator dalam melaksanakan implementasi program tersebut.
 - Kejelasan informasi tentang Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2011 khususnya tentang rencana tata ruang wilayah.
- Disposisi
 - Kejujuran yang ditunjukkan oleh implementator dalam melaksanakan program.
 - Komitmen implementator dalam melaksanakan program.
- Struktur birokrasi
 - Kejelasan dalam pembagian tugas dan fungsi masing – masing dalam instansi untuk melaksanakan program.
 - Kejelasan SOP (Standar Operasional Prosedur) dalam menjalankan program.
 - Kejelasan prosedur pengawasan.

1.7. METODE PENELITIAN

Metodologi penelitian adalah sekumpulan peraturan, kegiatan, dan prosedur yang digunakan oleh pelaku suatu disiplin. Metodologi juga merupakan analisis teoritis mengenai suatu cara atau metode. [Penelitian](#) merupakan suatu penyelidikan yang sistematis untuk meningkatkan sejumlah pengetahuan, juga merupakan suatu usaha yang sistematis dan terorganisasi untuk menyelidiki masalah tertentu yang memerlukan jawaban. Hakekat penelitian dapat dipahami dengan mempelajari berbagai aspek yang mendorong penelitian untuk melakukan penelitian. Setiap orang mempunyai motivasi yang berbeda, di antaranya dipengaruhi oleh tujuan dan profesi masing-masing. Motivasi dan tujuan penelitian secara umum pada dasarnya adalah sama, yaitu bahwa penelitian merupakan refleksi dari keinginan manusia yang selalu berusaha untuk mengetahui sesuatu. Keinginan untuk memperoleh dan mengembangkan pengetahuan merupakan kebutuhan dasar manusia yang umumnya menjadi motivasi untuk melakukan penelitian. Jadi penelitian adalah proses yang sistematis, logis dan empiris untuk mencari kebenaran ilmiah atau pengetahuan ilmiah. Hasil penelitian tersebut dapat digunakan atau diaplikasikan untuk pemecahan masalah maupun mengembangkan teknologi dalam kehidupan manusia. Menurut (Sugiono, 2009:15), metode penelitian kualitatif adalah metode penelitian yang berlandaskan pada filsafat postpositifisme, digunakan untuk meneliti pada kondisi objek yang alamiah (sebagai lawannya adalah eksperimen) dimana peneliti adalah sebagai instrument kunci, pengambilan sample sumber dan data dilakukan secara purposive dan snowball, teknik pengumpulan data dilakukan dengan triangulasi (gabungan) analisis data bersifat induktif / kualitatif, dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan pada makna daripada generalisasi. Metode penelitian kualitatif sering disebut metode penelitian naturalistic (naturalistic research), karena penelitian dilakukan dalam kondisi yang alamiah (natural setting). Disebut juga penelitian etnografi, karena pada awalnya metode ini banyak digunakan untuk penelitian bidang antropologi budaya. Selain itu disebut

sebagai metode kualitatif karena data yang terkumpul dan dianalisis lebih bersifat kualitatif. Pada penelitian kualitatif, penelitian dilakukan pada objek yang alamiah maksudnya, objek yang berkembang apa adanya, tidak dimanipulasi oleh peneliti dan kehadiran peneliti tidak begitu mempengaruhi dinamika pada objek tersebut. Sebagaimana dikemukakan dalam penelitian kualitatif instrumennya adalah orang atau peneliti itu sendiri (*humane instrument*). Untuk dapat menjadi instrumen maka peneliti harus memiliki bekal teori dan wawasan yang luas, sehingga mampu bertanya, menganalisis, dan mengkonstruksi situasi sosial yang diteliti menjadi lebih jelas dan bermakna. Prosedur – prosedur kualitatif dalam pengumpulan, analisis, dan interpretasi data, serta penulisan hasil penelitian memang berbeda dengan prosedur – prosedur kuantitatif tradisional. Pengambilan sampel secara sengaja, pengumpulan data terbuka, analisis teks atau gambar, penyajian informasi dalam bentuk gambar dan table, serta interpretasi pribadi atas temuan – temuan, semuanya mencerminkan prosedur – prosedur kualitatif.

1.7.1. Desain Penelitian

Di dalam melakukan penelitiannya, peneliti memilih desain penelitian kualitatif. Peneliti meyakini bahwa penelitian kualitatif dapat menjelaskan penelitian yang dilakukan tersebut secara lebih mendalam. Suatu prosedur ilmiah yang sistematis yang dilakukan untuk mengukur hasil program atau proyek (efektifitas suatu program) sesuai dengan tujuan yang direncanakan atau tidak, dengan cara mengumpulkan, menganalisis dan mengkaji pelaksanaan program yang dilakukan secara objektif.

Penelitian ini digunakan untuk mengamati proses pelaksanaan kebijakan yang diambil oleh Pemerintah Kota Semarang untuk mengetahui efektifitas dan efisiensi dari kebijakan ruang rencana tata ruang wilayah di Kota Semarang. Menurut Sugiyono (2009:11), Metode historis bertujuan untuk merekonstruksi masa lalu secara sistematis dan obyektif dengan mengumpulkan, menilai, memverifikasi dan mensintesis bukti untuk menetapkan fakta dan

mencapai konklusi yang dapat dipertahankan, seringkali dalam hubungan hipotesis tertentu. Dengan metode historis, seorang ilmuwan sosial peneliti historis yaitu orang yang mengajukan pertanyaan terbuka mengenai peristiwa masa lalu dan menjawabnya dengan fakta terpilih yang disusun dalam bentuk paradigma penjelasan.

Dengan demikian, penelitian dengan metode historis merupakan penelitian yang kritis terhadap keadaan-keadaan, perkembangan, serta pengalaman di masa lampau dan menimbang secara teliti dan hati-hati terhadap validitas dari sumber-sumber sejarah serta interpretasi dari sumber-sumber keterangan tersebut.

1.7.2. Situs Penelitian

Situs penelitian adalah dengan tempat atau wilayah dimana penelitian akan dilaksanakan. Penelitian ini memiliki fokus kajian yang akan diteliti adalah Implementasi Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Semarang. Sedangkan yang menjadi lokus dari penelitian ini dengan sasaran utama wilayah BWK IV Kota Semarang, lebih tepatnya di daerah Genuk Semarang.

1.7.3. Instrumen Penelitian

Terdapat dua hal yang mempengaruhi kualitas hasil penelitian yaitu, *kualitas instrumen penelitian* dan *kualitas pengumpulan data*. Dalam penelitian kualitatif, yang menjadi instrumen atau alat penelitian adalah peneliti itu sendiri. Oleh karena itu peneliti sebagai instrumen juga harus “divalidasi” seberapa jauh peneliti kualitatif siap melakukan penelitian yang selanjutnya terjun ke lapangan. Validasi terhadap peneliti sebagai instrumen meliputi validasi terhadap pemahaman metode penelitian kualitatif, penguasaan wawasan terhadap bidang yang diteliti, kesiapan peneliti untuk memasuki obyek penelitian, baik secara akademik maupun logistiknya. Yang melakukan validasi adalah peneliti sendiri, melalui evaluasi diri seberapa jauh pemahaman terhadap metode kualitatif, penguasaan teori dan wawasan terhadap bidang yang diteliti, serta kesiapan dan bekal memasuki lapangan.

Peneliti kualitatif sebagai *human instrument*, berfungsi menetapkan fokus penelitian, memilih informan sebagai sumber data, melakukan pengumpulan data, menilai kualitas data, analisis data, menafsirkan data dan membuat kesimpulan atas temuannya (Sugiyono, 2010:222). Dapat diketahui jika dalam penelitian kualitatif instrumen utamanya adalah peneliti sendiri, yang dimana setelah fokus penelitian menjadi jelas, maka kemungkinan akan dikembangkan oleh peneliti sendiri menjadi lebih sederhana, yang dapat melengkapi data dan dibandingkan dengan data yang telah ditemukan sebelumnya melalui wawancara dan observasi.

1.7.4. Subyek Penelitian

Informan adalah seseorang yang benar-benar mengetahui suatu persoalan atau permasalahan tertentu yang darinya dapat diperoleh informasi yang jelas, akurat, dan terpercaya (Moleong, 2000:97). Informasi tersebut dapat berupa pernyataan, keterangan, data-data yang dapat membantu dalam memahami permasalahan yang diteliti.

Subjek penelitian atau Narasumber adalah sesuatu yang diteliti baik orang, benda, ataupun lembaga (organisasi). Subjek penelitian pada dasarnya adalah yang akan dikenai kesimpulan hasil penelitian, di dalam subjek penelitian inilah terdapat objek penelitian. Narasumber yang baik adalah narasumber yang dapat dipercaya, mempunyai pengetahuan yang luas mengenai kebijakan Rencana Tata Ruang Wilayah yang terlibat serta yang menangani secara langsung pada fokus permasalahan yang akan diteliti, sehingga akan didapat informasi yang akurat.

Dari penjelasan yang telah disebutkan diatas, peneliti telah menentukan beberapa subyek yang dapat dijadikan sebagai Narasumber, yaitu:

1. Kepala Seksi Perencanaan dan Pemanfaatan Ruang Kabag Pambangunan
2. Anggota DPRD Kota Semarang
3. Koordinator BKM (Badan Keswadayan Masyarakat) Genuk Sari

4. Ketua MP3I (Masyarakat Peduli Perumahan dan Pemukiman Indonesia) Jawa Tengah
5. Masyarakat / warga

1.7.5. Jenis Data

Jenis data yang di gunakan penulis berupa kata – kata dan tindakan selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lain-lain. Jenis – jenis data yang digunakan dalam penelitian hadir dalam bentuk kata – kata dan tindakan, yang kemudian hadir dalam wujud berupa wawancara terhadap informan penelitian. Sumber data lainnya yang digunakan adalah foto/gambar di Kota Semarang.

1.7.6. Penelitian tentang Implementasi Rencana Ruang Wilayah di Kota Semarang, memperoleh sumber data:

1. Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari sumbernya. Data- data yang diperoleh melalui jawaban atas pertanyaan- pertanyaan yang diajukan oleh peneliti kepada responden dalam wawancara atau pengamatan langsung/observasi. Kemudian data yang diperoleh bisa dicatat atau direkam.
2. Data Sekunder adalah catatan mengenai kejadian atau peristiwa yang telah terjadi berupa tulisan dari buku, dokumen, internet dan sumber- sumber tulisan lain yang berkaitan dengan penelitian. Dalam penelitian ini, untuk mendapatkan data sekunder peneliti menggunakan buku, internet dan dokumen-dokumen yang mendukung.

1.7.7 Teknik Pengumpulan Data

Dalam penulisan ini peneliti menggunakan empat teknik pengumpulan data, yaitu :

- a. Interview (wawancara)

Interview atau Wawancara adalah usaha mengumpulkan informasi dengan mengajukan sejumlah pertanyaan secara lisan untuk-dijawab secara lisan pula. Ciri utama dari interview adalah kontak langsung dengan tatap muka (face to face relation ship) antara si pencari informasi (interviewer atau informan hunter) dengan sumber informasi

(interviewee) (Sutopo 2006: 74). Penulis menggunakan tipe wawancara tidak terstruktur. Wawancara tidak terstruktur adalah wawancara yang bebas di mana peneliti tidak menggunakan pedoman wawancara yang telah tersusun secara sistematis dan lengkap untuk pengumpulan datanya (Sugiyono, 2009:140). Pedoman wawancara yang digunakan hanya berupa garis- garis besar permasalahan yang akan ditanyakan. Penulis menggunakan wawancara tidak terstruktur ini agar penulis bebas untuk menanyakan apa saja yang dibutuhkan untuk mendapatkan data dan informasi. Sehingga tidak ada batasan untuk penulis dalam menggali informasi.

b. Observasi

Dari segi proses pelaksanaan pengumpulan data, penulis menggunakan tipe Observasi Non-Partisipan (*Non-Participant Observation*). Pada pengumpulan data observasi non-partisipan, peneliti tidak terlibat dan hanya sebagai pengamat independen. Peneliti mencatat, menganalisis dan selanjutnya membuat kesimpulan tentang perilaku masyarakat yang sedang diamati. Dari segi instrumen yang digunakan, penulis menggunakan tipe observasi tidak terstruktur. Observasi tidak terstruktur adalah observasi yang tidak dipersiapkan secara sistematis mengenai apa yang akan diobservasi. Hal ini dikarenakan peneliti tidak mengetahui secara pasti mengenai apa yang akan diamati. Dalam melakukan penelitian, peneliti tidak menggunakan instrumen yang telah baku, namun hanya berupa rambu-rambu pengamatan.

c. Dokumentasi

Dokumen menurut bahasa Inggris berasal dari kata *document* yang memiliki arti suatu yang tertulis atau tercetak dan segala benda yang mempunyai keterangan-keterangan dipilih untuk di kumpulkan, disusun, di sediakan atau untuk disebar. Dokumentasi adalah salah satu metode pengumpulan data kualitatif dengan melihat atau menganalisis dokumen-dokumen yang dibuat oleh subjek sendiri atau oleh orang lain tentang subjek.

Metode ini merupakan metode pengumpulan data yang berupa data-data berupa gambar, dokumen resmi, data-data resmi yang ada di dapat dari Sub Badan Perencanaan Pembangunan Daerah.

d. Studi Pustaka

Studi Pustaka dilakukan dengan mempelajari buku – buku refrensi, perda, laporan – laporan, dokumen – dokumen yang ada serta menggunakan internet.

1.7.8 Analisis dan Interpretasi Data

Analisis data adalah proses mengatur urutan data, mengorganisasikanya ke dalam suatu pola, kategori, dan satuan uraian dasar (Moleong, 2002: 103). Jadi, analisa data adalah proses menyusun data secara sistematis yang diperoleh dari observasi melalui pengorganisasian data kedalam kategori, menjabarkan ke dalam unit-unit, melakukan hipotesa sampai membuat kesimpulan yang dapat dimengerti oleh pengamat sendiri dan orang lain.

1.7.9 Kualitas Data

Penelitian kualitatif harus memiliki standar kredibilitas. Standar kredibilitas ini untuk menunjukkan agar hasil penelitian kualitatif memiliki tingkat kepercayaan yang tinggi sesuai dengan fakta di lapangan (informasi yang digali dari subyek atau partisipan yang diteliti). Cara memperoleh tingkat kepercayaan hasil penelitian, yaitu dengan triangulasi.

Triangulasi adalah pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data tersebut (Sugiyono, 2009: 241)

Penelitian kualitatif ini menggunakan triangulasi teknik. Hal ini berarti peneliti menggunakan teknik pengumpulan data yang berbeda-beda untuk mendapatkan data dari sumber yang sama (Sugiyono, 2009: 241). Peneliti menggunakan pengumpulan data dengan menggabungkan wawancara mendalam, observasi tidak terstruktur, dokumentasi dari Dinas

Tata Ruang serta studi pustaka yang berkaitan dengan Kebijakan dalam menjalankan kebijakan Rencana Tata Ruang Wilayah.