

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN

2.1. Tinjauan Pustaka

2.1.1 Kebijakan

Kebijakan merupakan serangkaian atas konsep dan asas-asas yang tujuannya memberikan pedoman dan dasar dalam melaksanakan pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak. Istilah kebijakan dapat diterapkan pada berbagai organisasi dan mempunyai domain yang berbeda dengan aturan dan hukum. Kebijakan dalam bahasa Inggris adalah *policy* yang menurut Freidrich tahun 1963 adalah sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan oleh satu atau kelompok orang dan di dalamnya terdapat tujuan yang ingin dicapai. Menurut Hill (1993: 8) kebijakan adalah :*“Concept that policy has a particular status in the ration model as durable element which relatively toward other premises and actions that supposed consistency testing”*

Berdasarkan kedua teori di atas dapat disimpulkan jika kebijakan adalah suatu rangkaian tindakan yang diusulkan yang berusaha untuk mencapai tujuan tertentu. Kebijakan terkait dengan keunggulan kompetitif bahwa seluruh sumber daya dipastikan dikelola secara optimal (Nugroho, 2017: 119). Kebijakan bertujuan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dan pada sistem pemerintahan, satu tugas pemerintah yang tidak dapat digantikan adalah membuat kebijakan, termasuk kebijakan publik.

2..1.2 Kebijakan Publik

Kebijakan publik menurut Dye (1995) dalam Nugroho (2017: 23) adalah apa yang pemerintahan kerjakan, mengapa mengerjakan hal tersebut dan apa perbedaan yang didapatkan ketika melakukan hal tersebut. Sedangkan menurut Laswell dan Kaplan (1970) dalam Nugroho (2017: 23) adalah sebuah proyek yang di dalamnya terdapat berbagai program seperti tujuan, nilai dan praktik-praktik. Menurut Easton dalam Nugroho (2017: 23) kebijakan publik mempunyai arti yaitu dampak dari aktivitas pemerintah.

Kebijakan publik menurut Islamy (2001: 20) adalah suatu tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan pemerintah dengan tujuan bagi kepentingan seluruh masyarakat atau publik. Menurut DeGroff dan Cargo (2009: 49) kebijakan publik terjadi dengan keputusan pemerintah bagi masyarakat, dengan pelaksanaan yang telah dipikirkan sebelumnya. Berdasarkan dua pengertian tersebut dapat disimpulkan jika kebijakan publik berkaitan dengan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk kepentingan masyarakat luas. Kebijakan publik berkaitan dengan dua kata yaitu kebijakan dan publik, yang artinya segala aktivitas yang dilakukan bagi kepentingan orang banyak. Kebijakan bukan untuk kepentingan banyak menandakan kebijakan tersebut berada dalam ranah privat. Berdasarkan definisi di atas dapat terlihat bahwa kebijakan publik adalah tugas dari pemerintah yang bertujuan untuk memberikan dampak kepada masyarakat.

Perkembangan mengenai studi mengenai kebijakan publik sejarahnya dimulai pada awal tahun 1970 oleh Derthick tahun 1972 serta Pressman dan Widavsky tahun 1973 yang dokumentasinya mengenai tantangan dan

kompleksitas membawa kebijakan untuk diimplementasikan pada dunia nyata. Studi kasus yang diambil oleh Pressman dan Wildavsky pada Oakland, California mengenai interaksi ekstensi dan tarik menarik politik pada proses tersebut. Hal tersebut sesuai dengan studi kasus yang didapatkan oleh Sukowati (2012: 63) bahwa implementasi kebijakan publik di wilayah perkotaan terkait dengan perebutan kepentingan. Para pelaku bisnis mempunyai pikiran mengenai bisnis, sedangkan pencinta lingkungan mempunyai keinginan sebuah kota yang hijau dan nyaman ditempati sehingga mendukung kehidupan berkelanjutan masyarakatnya.

Pendekatan selanjutnya adalah melihat implementasi kebijakan publik sebagai proses *top down* dan *bottom up*. Model *top down* berbicara mengenai keterlibatan kontrol, pemaksaan dan kepatuhan untuk memastikan bahwa pelaksanaan sesuai dengan tujuan kebijakan menurut Mazmanian dan Sabatier tahun 1989. Sedangkan *bottom up* berbicara mengenai peran serta masyarakat. Setelah itu beberapa negarawan seperti deLeon tahun 1997, Dryzek tahun 2000 dan Fischer tahun 2003 memulai mempromosikan pendekatan demokrasi pada kebijakan publik, termasuk mengenai implementasi kebijakan, evaluasi kebijakan, partisipasi masyarakat, dan konsensus sosial.

2.1.3 Implementasi

Implementasi pada Kamus Besar Bahasa Indonesia (2016) didefinisikan sebagai “pelaksanaan” atau “pengembangan versi kerja sistem dari desain yang diberikan”. Winarno (2002: 3) menyatakan bahwa implementasi adalah tindakan, yang dapat dilakukan secara perorangan atau kelompok. Mazmanian dan Sabatier

dalam Nugroho (2017: 119) mendefinisikan implementasi sebagai upaya dalam menjalankan keputusan kebijakan. Lebih lanjut menurut deLeon dan deLeon (2001) dalam Nugroho (2017: 119) implementasi adalah:

”carry out of fundamental basic policy decision, usually incorporated in a statute while can also take form of important executives orders. Ideally, that decision identifies the problem to be solved, stipulates the goal to be achieved and in a variety of ways, structures, and the implementation of process”.

Menurut DeGroff dan Cargo (2009: 48) implementasi adalah: *“Distinct stage in the policy process, unique for representing the transformation of a policy idea or expectation to action aimed at remedying social problems”*. Penjelasan tersebut dapat disimpulkan kalau implementasi adalah sebuah tahapan proses, yang menggambarkan transformasi kebijakan atau ekspektasi kepada aksi yang bertujuan untuk menyelesaikan permasalahan sosial. Sebagaimana yang dikatakan oleh Parsons (1995) dalam DeGroff dan Cargo (2009: 48) adalah sebuah studi perubahan mengenai bagaimana perubahan terjadi, dan seberapa mungkin hal tersebut dilakukan. Berdasarkan pernyataan para ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa implementasi adalah tahap penyelenggaraan kebijakan setelah ditetapkan menjadi UU. Implementasi dapat diartikan juga sebagai proses administrasi UU ke dalam berbagai aktor, organisasi, prosedur-prosedur, dan teknik yang saling bersinergi dalam rangka mencapai tujuan.

2.1.4 Implementasi Kebijakan Publik

Pelaksanaan kebijakan adalah hal yang penting karena menyangkut masalah konflik, seperti keputusan dan siapa yang memperoleh keuntungan dari

kebijakan tersebut. Implementasi kebijakan adalah pelaksanaan kegiatan dalam rangka mencapai suatu tujuan. Implementasi kebijakan menurut Mazmanian dan Sebatier adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar yang berada dalam bentuk Undang-Undang, namun dapat juga berbentuk perintah atau keputusan yang sifatnya eksklusif yang penting (Lumanuh, 2015: 5). Keputusan tersebut sangat erat kaitannya dengan masalah yang ingin diselesaikan.

Sedangkan kebijakan publik menurut Tachjan (2006: 6) adalah sebagai suatu aktivitas dari administrasi publik dalam proses kebijakan publik yang dapat dimengerti juga sebagai salah satu bagian studi administrasi publik sebagai ilmu. Pandangan Tachjan dapat diartikan kalau produk dari kebijakan manapun harus mengedepankan pemahaman terhadap kebijakan publik, baik dari prospektif politik maupun prospek administrasi (Lumanuh, 2015: 6). Terdapat faktor-faktor utama yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan yakni variabel isi kebijakan dan variabel konteks daripada kebijakan (Grindle, dalam Lumanuh, 2015: 6). Klasifikasi dari isi kebijakan adalah:

- a. Berbagai kepentingan yang dipengaruhi
- b. Macam-macam manfaat
- c. Tingkat perubahan atas perilaku
- d. Posisi pengambilan keputusan
- e. Pelaksana program
- f. Sumber daya

Sedangkan konteks kebijakan adalah:

- a. Kekuatan, kepentingan, dan strategi para aktor yang terlibat

- b. Karakteristik pada suatu institusi atau rezim
- c. Kepatuhan dan respon dalam menanggapi

Lebih lanjut menurut Tahir dalam Lumanuh (2015: 6), variabel isi berkaitan dengan kepentingan dan tujuan yang ingin didapatkan, sedangkan variabel konteks berkaitan dengan lingkungan dimana kebijakan tersebut dirumuskan.

2.1.5 Model Implementasi Kebijakan

Pada studi implementasi kebijakan secara umum terdapat tiga model pendekatan implementasi kebijakan yaitu bersifat atas ke bawah (*top down*), dari bawah ke atas (*bottom up*) dan pendekatan kombinasi antara atas ke bawah dan bawah ke atas. Model pendekatan atas ke bawah adalah model implementasi yang dikerjakan oleh pemerintah untuk warganya, sedangkan pendekatan bawah ke atas adalah pelaksanaan dikerjakan oleh masyarakat walaupun kebijakan tersebut dibuat oleh pemerintah.

Implementasi kebijakan, termasuk kebijakan publik menggambarkan proses perubahan yang kompleks dimana keputusan pemerintah ditransformasikan ke dalam program, prosedur, regulasi atau praktek-praktek untuk meningkatkan kehidupan sosial masyarakatnya. Model implementasi kebijakan menurut DeGroff dan Cargo adalah *networked governance* (struktur birokrasi), *sociopolitical and democratic turn* (situasi politik dan berdemokrasi), dan *public management* (pengelolaan publik) (DeGroff dan Cargo, 2009: 49) dengan penjelasan sebagai berikut:

- a. *Networked governance*: pentingnya koordinasi antar berbagai organisasi atau aktor organisasi. Struktur birokrasi dapat bervariasi berdasarkan struktur, ukuran, dan kompleksitas. Menurut Heinrich, Hill dan Lynn (2004) struktur birokrasi yang lebih horisontal hubungannya dapat meningkatkan integrasi pelayanan kepada masyarakat.
- b. *The sociopolitical context* dan *democratic turn*: implementasi kebijakan pelayanan publik berbicara mengenai pihak-pihak yang akan dilayani, bagaimana mereka dilayani, dan hasil apa yang akan dinilai penting oleh faktor sosial dan politik.
- c. *Public management*: disebut juga sebagai *result-oriented government* yang artinya adalah pengelolaan berbasis tujuan. Berusaha untuk menilai seberapa efektif kinerja yang dihasilkan berdasarkan target yang telah direncanakan sebelumnya.

Model implementasi kebijakan menurut Grindle (1980) dalam Santoso (1986: 16) yang tertulis pada bukunya yang berjudul "*Politics and Policy Implementation in the Third World*" memaparkan terdapat dua dimensi utama yang mempengaruhi implementasi yaitu *content policy* (kepentingan yang dipengaruhi, tipe manfaat, tipe perubahan perilaku, letak pengambilan keputusan, dan pelaksana program, dan sumber daya) dan *context policy* (kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat, karakteristik institusi dan rezim, dan kepatuhan serta daya tanggap).

Menurut Grindle (1980:15) suatu keberhasilan implementasi kebijakan publik ditentukan oleh tingkat implementability itu sendiri yang terdiri dari content of policy dan context of policy, yaitu :

1. Content Of policy
 - a. *Interest affected*(Kepentingan-Kepentingan yang Mempengaruhi)
 - b. *Type of Benefits* (Tipe Manfaat)
 - c. *Extent of Change Envision* (Derajat Perubahan yang Ingin Dicapai)
 - d. *Site of Decision Making* (Letak Pengambilan Keputusan)
 - e. *Program Implementer* (Pelaksana Program)
 - f. *Resources Committed* (Sumber-Sumber Daya yang Digunakan)
2. Context of policy

- a. *Power, Interest, and Strategy of Actor Involved* (Kekuasaan, Kepentingan-Kepentingan, dan Strategi dari Aktor yang Terlibat)
- b. *Institution and Regime Characteristic* (Karakteristik lembaga dan rezim yang sedang berkuasa)
- c. *Compliance and Responsiveness* (Tingkat Kepatuhan dan Adanya Respon dari Pelaksana)

Interest affected berkaitan dengan berbagai kepentingan yang mempengaruhi suatu implementasi kebijakan. Indikator ini berargumen bahwa suatu kebijakan dalam pelaksanaannya pasti melibatkan banyak kepentingan, dan sejauh mana kepentingan-kepentingan tersebut membawa pengaruh terhadap implementasinya.

Type of Benefits Pada point ini content of policy berupaya untuk menunjukkan atau menjelaskan bahwa dalam suatu kebijakan harus terdapat beberapa jenis manfaat yang menunjukkan dampak positif yang dihasilkan oleh pengimplementasian kebijakan yang hendak dilaksanakan.

Setiap kebijakan memiliki target yang hendak dan ingin dicapai. Content of policy yang ingin dijelaskan pada ini *Extent of Change Envision* adalah bahwa sejauh mana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan haruslah memiliki skala yang jelas.

Pengambilan keputusan dalam suatu kebijakan memegang peranan penting dalam pelaksanaan suatu kebijakan, maka pada bagian *Site of Decision Making* ini harus dijelaskan dimana letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakan yang akan diimplementasikan.

Dalam menjalankan suatu kebijakan atau program harus didukung dengan adanya *Program Implementer* (pelaksana program/kebijakan) yang kompeten dan

kapabel demi keberhasilan suatu kebijakan. Dan ini sudah harus terpapar atau terdata dengan baik, apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementasinya dengan rinci. Pelaksanaan kebijakan harus didukung oleh *Resources Committed* yang mendukung agar pelaksanaannya berjalan dengan baik.

Suatu kebijakan harus didukung oleh *Power, Interest, and Strategy of Actor Involved* (Kekuasaan, Kepentingan-Kepentingan, dan Strategi dari Aktor yang Terlibat) serta strategi yang digunakan oleh para aktor yang terlibat guna memperlancar jalannya implementasi kebijakan. Bila hal ini tidak diperhitungkan dengan baik maka kemungkinan program yang akan diimplementasikan akan sulit terwujud.

Lingkungan dimana suatu kebijakan tersebut dilaksanakan juga berpengaruh terhadap keberhasilannya, maka pada bagian *Institution and Regime Characteristic* ini ingin dijelaskan karakteristik dari suatu lembaga yang akan turut mempengaruhi suatu kebijakan. Hal lain yang dirasa penting dalam proses pelaksanaan suatu kebijakan adalah kepatuhan dan respon dari para pelaksana, maka yang hendak dijelaskan pada poin *Compliance and Responsiveness* adalah sejauhmana kepatuhan dan respon dari pelaksana dalam menanggapi suatu kebijakan.

Sedangkan komponen implementasi kebijakan menurut Sabatier dan Mazmanian (1980) dalam Santoso (1986: 10) pada penelitiannya yang berjudul "*The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis*" terdiri dari karakteristik dari masalah, karakteristik kebijakan dan variabel lingkungan. Karakteristik masalah berkaitan dengan tingkat kesulitan teknis permasalahan,

tingkat kompleksitas kelompok sasaran, dan persentase kelompok sasaran terhadap total populasi. Karakteristik kebijakan terkait dengan kejelasan isi kebijakan, seberapa jauh kebijakan memiliki dukungan teoretis, besarnya alokasi sumber daya keuangan terhadap kebijakan tersebut, dukungan antar institusi pelaksana, kejelasan dan konsistensi aturan pada badan pelaksana, tingkat komitmen terhadap tujuan, seberapa besar akses kelompok luar untuk berpartisipasi pada kelompok kebijakan. Sedangkan variabel lingkungan terkait dengan kondisi sosial ekonomi masyarakat, kemajuan teknologi, dukungan publik, sikap kelompok pemilih, dan keterampilan aparat pelaksana.

Model lain dikembangkan oleh Edwards III dengan nama *direct and indirect impact on implementation*. Model implementasi kebijakan publik Edwards III adalah teori dalam implementasi kebijakan yang paling banyak dijadikan acuan dalam membahas atau menguraikan permasalahan mengenai masalah dalam kebijakan sektor publik. Hal ini dikarenakan model ini tidak terlalu banyak membahas faktor-faktor luas yang luas dan lebih sukar dianalisis jika dibandingkan dengan model Grindle dan lebih menekankan karakteristik internal pada implementor seperti komunikasi, komitmen melaksanakan, sumber daya, dan struktur birokrasi. Definisi implementasi kebijakan menurut George Edwards III pada bukunya yang berjudul "*Implementation Public Policy*" adalah: "*Policy implementation as we have seen is the stage of policy making between the establishment of a policy such as the passage of a legislative act, the issuing of an executive order, the handing down of a judicial decision, or the promulgation of a regulatory rule and the consequences of the policy for the people whom it affects*".

Pengertian implementasi kebijakan tersebut dianggap sebagai pelaksanaan dari apa yang telah diputuskan oleh pihak legislatif atau pembuat kebijakan dimana tahap implementasi sangat penting. Empat faktor yang memengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan publik menurut teori George Edwards (1980: 10) adalah:

1. *Communication*
2. *Resources*
3. *Disposition*
4. *Bureaucracy structure*

1) *Communications*

Variabel ini menjelaskan bahwa pembuat keputusan harus mengetahui apa yang dikerjakan sehingga dapat dijelaskan secara optimal kepada bagian personalia yang tepat. Komunikasi pada buku George Edwards III mempunyai pengertian sebagai:

*“The first requirement for effective policy implementation is that those who are implements a decision **must know what they are supposed to do**. Policy decisions and implementation orders must be followed. Naturally, these communications need to be **accurate** and they must be accurately perceived by implementers. Many obstacles lie in the path of **transmission** of implementation communication”*(George Edwards III, 1980: 53).

Berdasarkan penjelasan di atas dapat diketahui bahwa terdapat beberapa poin terkait dengan komunikasi tersebut, yaitu transmisi, kejelasan, dan konsistensi. Transmisi yang baik akan menghasilkan implementasi kebijakan yang baik dimana seringkali terjadi dalam penyaluran komunikasi adalah adanya salah pengertian (miskomunikasi). Miskomunikasi transmisi ini terjadi karena penyaluran informasi melewati beberapa tahap struktur hingga struktur paling

bawah dan dapat menimbulkan distorsi informasi pada level bawah. Kejelasan berbicara dapat dimengertinya maksud penyalur pesan. Terakhir, konsistensi adalah perintah atau informasi tersebut tidak sering berubah-ubah yang akhirnya menimbulkan kebingungan bagi pelaksana lapangan.

2) *Resources*

Jika komunikasi mengenai kebijakan tersebut sudah baik, namun tidak didukung oleh sumber daya yang memadai, maka hanya akan menjadi dokumen tanpa adanya pelaksanaan. Pada buku Edwards pentingnya sumber daya didefinisikan sebagai berikut:

*“No matter how clear and consistent implementation orders are and no matter how accurately they are transmitted, if the **personnel** responsible for carrying out policies lack the resources to do an effective. Important resources include staff of the **proper size** and with the **necessary expertise; relevant and adequate information** on how to implement policies and on the compliance of the others involved in implementation; the authority to ensure that policies are carried out as they are intended; and **facilities** (including buildings, equipment, land, financial and supplies) in which or with which to provide services. Insufficient resources will mean that laws will mean that laws will not be enforced services will not provided, and reasonable regulation in policy implementation” (George Edwards III, 1980: 53),*

Artinya adalah sumber daya manusia bertanggung jawab terhadap implementasi kebijakan secara efektif. Berdasarkan hal di atas, maka dapat terlihat poin-poin yang terkait dengan sumber daya adalah:

- 1) *Personnel*: dalam hal ini adalah sumber daya manusia penting dalam hal implementasi kebijakan. Tanpa adanya sumber daya manusia, maka tidak ada yang menerjemahkan isi kebijakan dan membuat program implementasi kebijakan. Sumber daya manusia dibutuhkan dalam jumlah yang memadai, pengalaman yang cukup, relevan, dan menerima informasi yang cukup dalam hal implementasi kebijakan.

- 2) *Facilities*: hal ini terkait dengan fasilitas kerja sumber daya manusia seperti bangunan kerja, perlengkapan kerja, tanah, dan keuangan. Anggaran dibutuhkan dalam hal implementasi kebijakan.

3) *Dispositions*

Faktor ketiga yang dapat mendorong atau menghambat tingkat keberhasilan implementasi kebijakan menurut Edwards III adalah disposisi. Disposisi adalah suatu sikap dari pelaksana kebijakan. Sikap tersebut adalah terkait dengan komitmen dalam melaksanakan kebijakan. Pada teori Edwards, disposisi terkait dengan:

*“The dispositions or **attitudes** of implementation are the third critical factor in our approach to the study of public policy implementation. If implementation is to proceed effectively, not only must implementers know what to do and have the capability to do it, but they must also **desire** to carry out a policy. Most implementers can exercise considerable discretion in the implementation of policies. One of the reasons for this is their independence from their nominal superiors who formulate the policies. Another reasons is the complexity of the policies them selves. The way in which implementers exercise their direction, however, defend in large part upon their dispositions toward the policies, their attitudes, in turn, will be influenced by their view toward the policies per see and by how they see the policies effecting their organizational and personal interest.”* (George Edwards III, 1980: 89).

Berdasarkan penjelasan di atas dapat diketahui bahwa disposisi adalah sebuah sikap atau karakter seseorang dalam mengimplementasikan kebijakan agar dapat terlaksana dengan sukses baik. Karakter tersebut terkait dengan komitmen, sikap positif, dan jujur dalam menjalankan kebijakan. Komitmen mengenai tekad dalam melaksanakan kebijakan, sikap positif mengenai keyakinan akan terlaksananya, sedangkan kejujuran merupakan tanggung jawab dalam mengelola anggaran dan fasilitas lainnya.

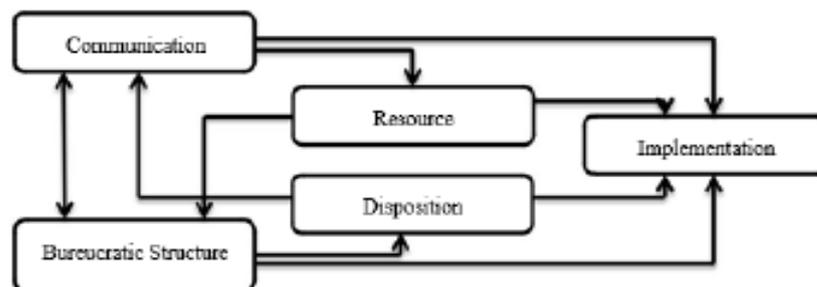
4) *Bureacratic Structure*

Faktor keempat yang penting dalam hal implementasi kebijakan adalah struktur birokrasi yang dalam buku George Edwards III berbicara mengenai:

“Policy implementers may know what to do and have sufficient desire and resources to do it, but they may still be hampered in implementation by the structures of the organizations in which they serve, two prominent characteristics of bureaucracies are standarf operating procedurs (SOPs) and fragmentation the former develop as internal respons to the limited time and resources of implementers and the desire for uniformity in the operation of complex and widely dispersed organizations; they often remain in force due to bureaucratic inertia” (George Edwards, 1980: 125).

Struktur birokrasi menjelaskan dua hal yaitu jelasnya fragmentasi (pembagian tugas) dan kejelasan SOP (*Standard Operational Procedure*). SOP adalah sebuah mekanisme, sistem, prosedur dalam melaksanakan kebijakan. Sedangkan fragmentasi adalah terkait dengan pembagian tugas dan tanggung jawab, pembagian tugas pokok dan fungsi serta wewenang. Berdasarkan pengertian di atas implementasi kebijakan adalah rangkaian tindakan dakan mencapai tujuan yang telah ditentukan. Model kebijakan Edwards dapat dilihat sebagai berikut:

Gambar 2.1
Model Implementasi Kebijakan Edwards



Sumber: Edwards (1980: 148)

Sedangkan model implementasi kebijakan menurut Mutjahid, Suwitri, Supriyono, dan Aripin (2018) adalah faktor SOP, penggunaan sumber daya, perencanaan program atau aktivitas, pembiayaan, pengembangan infrastruktur dan koordinasi antar berbagai pihak.

Faktor-faktor yang terdapat pada model George Edwards dapat mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan dari implementasi kebijakan. Keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan dapat dilihat dari keluaran, hasil atau pencapaian (Purwanto, 2012). Tinggi atau rendahnya implementasi terhadap kebijakan dapat menggambarkan kinerja implementor dalam melaksanakan setiap kebijakan. Pengukuran mengenai tingkat keberhasilan implementasi kebijakan dibagi menjadi dua bagian, yaitu (Purwanto, 2012):

- a. Keluaran kebijakan: artinya seberapa berpihak pembuat kebijakan terhadap kepentingan publik yang dapat dilihat dari kualitas kebijakan dan banyaknya kebijakan yang dikeluarkan.
- b. Hasil kebijakan: konsekuensi langsung yang dirasakan kelompok sasaran sebagai akibat adanya realisasi kegiatan, aktivitas, pendistribusian hibah, subsidi, dan lain sebagainya.

2.1.6 Ruang Publik

Definisi ruang dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 adalah seluruh wilayah yang berada di Negara Kesatuan Republik Indonesia yang terdiri dari ruang darat, laut, dan udara, dan pengelolaannya dilakukan secara bijaksana untuk meningkatkan kesejahteraan umum dan keadilan sosial bagi seluruh masyarakat Indonesia. Pengelolaan ruang berdasarkan UU tersebut dilakukan secara transparan, efektif, dan partisipatif dengan melibatkan

semua pihak agar dapat diwujudkan ruang yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan di masa depan.

Pada pasal 1 beberapa poin terkait ruang adalah:

- a. Ruang adalah wadah darat, laut, dan udara, termasuk di dalam bumi sebagai kesatuan wilayah untuk hidup manusia dan makhluk hidup lain dalam melangsungkan aktivitasnya.
- b. Tata ruang adalah wujud struktur daripada ruang dan pola ruang tersebut.
- c. Struktur ruang adalah suatu susunan pusat permukiman dan prasarana yang mempunyai fungsi pendukung bagi kegiatan sosial dan ekonomi warga.
- d. Pola ruang adalah suatu distribusi peruntungan ruang; fungsi lindung dan budi daya
- e. Penataan ruang adalah suatu usaha terencana mengenai tata ruang, pemanfaatan ruang, dan mengendalikan pemanfaatan tersebut.
- f. Penyelenggaraan meliputi kegiatan pengaturan, pembinaan, pelaksanaan dan lain sebagainya.
- g. Pemerintah Pusat adalah Presiden Indonesia sebagai pemegang kekuasaan tertinggi.
- h. Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, Walikota beserta perangkat daerah untuk memenuhi unsur penyelenggaraan bagi pemerintah daerah.
- i. Pengaturan tata ruang adalah suatu usaha membentuk landasn hukum untuk pemerintah pusat, daerah, dan masyarakat dalam tata ruang.

Ruang publik adalah suatu sistem yang kompleks dan berkaitan erat dengan seluruh bagian bangunan dan lingkungan alam yang dapat diakses dengan gratis oleh publik yang meliputi jalan, lapangan, dan Ruang Terbuka Hijau dimana hal tersebut dapat diakses oleh masyarakat umum tanpa perlu mengeluarkan biaya atau gratis (Carmona dkk, 2004: 10). Ciri-ciri pasti dari ruang publik antara lain adalah terbuka, mudah diakses warga untuk melaksanakan aktivitas-aktivitas kelompok, namun tidak harus selalu harus ada unsur hijau, dimana dapat berupa *mall*, *plaza*, ataupun taman bermain baik bagi anak maupun orang dewasa (Carr, 1992: 104).

Menurut penelitian yang dilakukan oleh Nasution dalam Imansari dan Khadiyanta (2015: 104), faktor-faktor yang mempengaruhi kepuasan masyarakat terhadap ruang publik antara lain lokasi yang tidak jauh dari rumah, kemudahan akses, luasan ruang publik, fasilitas terkait, adanya sektor informal, vegetasi, aman bagi warga, bersih, terdapat fungsi estetika, dapat digunakan untuk rekreasi, sebagai fasilitas yang menjamin interaksi sosial, dan semua aktivitas yang dapat dilakukan di ruang publik tersebut.

Ruang publik dalam perencanaan tata ruang kota adalah sangat penting yakni sebagai pusat interaksi, komunikasi warga, secara formal maupun informal seperti kegiatan upacara bendera, kegiatan keagamaan, dan peringatan-peringatan yang lain; sebagai ruang terbuka yang menampung banyak koridor, jalan yang menuju ke arah ruang terbuka publik tersebut yang sekaligus dapat membagifungsi-fungsi ruang bangunan di sekitarnya serta ruang untuk persinggahan bagi masyarakat yang akan pindah ke arah tujuan lain; bagi pedagang kaki lima untuk menjajakan barang dagangannya, dan lain sebagainya; dan sebagai paru-paru kota yang dapat memberikan rasa segar terhadap udara di sekitar kawasan tersebut, sekaligus dapat berperan sebagai lokasi evakuasi ketika ada bencana yang terjadi di wilayah tersebut (Imansari dan Khadiyanta, 2015: 104).

2.1.6.1 Ruang Terbuka Hijau Publik

Pada Undang-Undang Dasar Tahun 1945 disebutkan bahwa negara bertanggung jawab dalam meningkatkan kesejahteraan dan keadilan sosial bagi

seluruh rakyat Indonesia, salah satunya adalah penataan ruang agar memberikan kenyamanan, keamanan dan hidup berkelanjutan pada warga negaranya. Hidup berkelanjutan warganya dapat dilaksanakan jika keseimbangan kualitas lingkungan hidup warganya dapat terjadi (Imansari dan Khadiyanta, 2015: 102).

Pada tahun 1987, Edwards Barbier membuat suatu usulan bahwa pembangunan keberlanjutan harus dilihat sebagai interaksi mengenai tiga sistem yaitu sistem biologis dan sumber daya, sistem ekonomi dan sistem sosial (Sukowati, 2012: 65). Ada dua makna gagasan yang terkandung pada cara pandang pembangunan keberlanjutan yaitu gagasan mengenai kebutuhan yang meliputi kebutuhan esensi manusia untuk melanjutkan kehidupan dan gagasan keterbatasan yang bersumber pada kondisi teknologi dan organisasi sosial dalam memenuhi kebutuhan manusia saat ini dan masa mendatang.

Pembangunan yang berkelanjutan memberikan indikasi syarat perlunya pemeliharaan keanekaragaman. Pemeliharaan keanekaragaman hayati untuk memastikan sumber daya alam selalu tersedia secara kontigensi hingga masa mendatang. Oleh karena itu, pemerintah mengaturnya pada Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dimana definisi ruang di dalamnya berbicara mengenai darat, laut, udara, dan di dalam bumi yang perlu dikelola berdasarkan tata kelola ruang yang benar.

Ruang Terbuka Hijau adalah cara untuk meningkatkan kualitas lingkungan hidup masyarakat yang berada di dalamnya. Namun, dalam hal penyediaan Ruang Terbuka Hijau tidaklah semudah yang dibayangkan, terutama di daerah perkotaan dengan permasalahan tata kelola ruang. Hal tersebut terjadi karena kota adalah

ruang perebutan kepentingan berbagai pemangku kepentingan (Sukowati, 2012: 63). Kepentingan pelaku bisnis tentu adalah ruang yang mendukung kegiatan perekonomian usaha mereka, sedangkan negara dalam hal ini berpedoman terhadap peraturan yang berlaku.

Otonomi daerah yang disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang menyebutkan pengelolaan ruang, termasuk Ruang Terbuka Hijau diserahkan kepada pemerintah daerah agar tidak menimbulkan kesenjangan daerah. Pedoman tata kelola Ruang Terbuka Hijau di Kota Bandung berkaitan dengan Peraturan Daerah di Kota Bandung Nomor 07 Tahun 2011.

Pertimbangan lahirnya Perda tersebut mengenai pertumbuhan dan perkembangan Kota Bandung, penambahan penduduk sehingga perlu upaya untuk meningkatkan kualitas lingkungan melalui Ruang Terbuka Hijau. Definisi Ruang Terbuka Hijau pada Perda tersebut berupa suatu area yang memanjang atau berbentuk jalur atau mengelompok dan penggunaannya bersifat terbuka, tempat tumbuhnya tanaman, baik yang tumbuhnya alami ataupun sengaja ditanam. Tujuan dari Ruang Terbuka Hijau di kota adalah memberikan kenyamanan, kesejahteraan, dan keindahan wilayah kota tersebut (Cahya, 2015: 82).

Ruang Terbuka Hijau dibagi menjadi dua berdasarkan kepemilikannya yaitu Ruang Terbuka Hijau Publik dan Privat. Ruang Terbuka Hijau Publik adalah RTH yang dimiliki dan dikelola oleh pemerintah dan pemanfaatannya adalah untuk masyarakat secara umum. RTH Publik pada pasal 18 Peraturan Daerah di Kota Bandung Nomor 07 Tahun 2011 adalah taman dan hutan dalam kota, jalur

hijau pada jalan, jalur hijau untuk sempadan sungai, jalur hijau pada jaringan listrik bertegangan tinggi, pemakaman umum, dan kebun untuk budidaya. Pada pasal 17 disebutkan bahwa pengelolaan RTH Publik dilakukan oleh Pemerintah Daerah dimulai dari penyediaan, pemeliharaan, penebangan dan tujuan daripada RTH Publik adalah untuk dimanfaatkan secara umum.

Tujuan pengelolaan RTH Publik pada pasal 5 Peraturan Daerah di Kota Bandung Nomor 07 Tahun 2011 adalah untuk:

- a. Menjaga keberadaan dan keberlangsungan RTH sesuai yang telah ditetapkan oleh Undang-Undang.
- b. Membuat keserasian dan keseimbangan ekosistem lingkungan dalam kota.
- c. Membangun keseimbangan antara lingkungan alam dan buatan dalam kota.
- d. Meningkatkan kualitas lingkungan perkotaan agar lebih sehat, indah, bersih, aman serta nyaman.
- e. Sebagai langkah optimalisasi manfaat RTH.

Fungsi RTH, termasuk RTH Publik pada pasal 6 Peraturan Daerah di Kota Bandung Nomor 07 Tahun 2011 dibagi menjadi 4 yaitu fungsi ekologis, fungsi sosial budaya, fungsi ekonomi, dan estetika. Fungsi ekologi berkaitan dengan lingkungan alam dengan rincian:

- a. Mengamankan keberadaan kawasan lindung kota
 - b. Tempat berlindungnya plasma nutfah dan berbagai keanekaragaman hayati
 - c. Mengendalikan polutan yang mencemari tanah, air, dan udara
 - d. Mengendalikan kualitas dan kuantitas air.
- Lalu fungsi sosial dan budaya daripada RTH dalam kota adalah:
- a. Sarana bagi warga berinteraksi
 - b. Tempat untuk rekreasi
 - c. Sarana pengembangan budaya daerah
 - d. Meningkatkan kreativitas dan produktivitas warganya
 - e. Untuk kegiatan pendidikan, penelitian serta pelatihan
- Fungsi ekonomi RTH dalam kota adalah sebagai berikut:
- a. Sarana ekonomi untuk transaksi komoditas yang produktif
 - b. Penambahan nilai dari lingkungan

Fungsi estetika berkaitan dengan keindahan yang rinciannya adalah:

- a. Sarana untuk meningkatkan kenyamanan dan keindahan lingkungan
- b. Sarana untuk meningkatkan harmoni dan menyeimbangkan antara ruang yang terbangun dan yang tidak terbangun

2.1.6.2 Istilah-Istilah Terkait dengan Ruang Terbuka Hijau

Berikut ini adalah istilah-istilah terkait dengan Ruang Terbuka Hijau

(Ludang, 2017: 3):

- a. Kawasan perkotaan: sebuah kawasan yang mempunyai kegiatan utama yang bukan pertanian dengan fungsi kawasan sebagai tempat pemukiman warga kota, jasa pemerintahan, pelayanan sosial dan kegiatan ekonomi warga.
- b. Pertamanan: segala kegiatan atau usaha untuk menata ruang dengan pemanfaatan semua unsur alam dan buatan manusia yang mempunyai tujuan memberikan keserasian, keteduhan, keindahan, kesegaran alam, memberikan kenyamanan dan sarana untuk rekreasi.
- c. Taman kota: sebidang tanah yang menjadi bagian Ruang Terbuka Hijau kota, dengan batas-batas tertentu dan ditata dengan indah menggunakan material alami dan buatan untuk menjadi fasilitas bagi warga kota dan memberikan fungsi ekologis.
- d. Jalur hijau: ruang terbuka hijau dengan tujuan konservasi tanah, air, dan penyegaran bagi udara sekitar.
- e. Penghijauan: kegiatan untuk memelihara, membangun, dan meningkatkan kondisi lahan dengan melakukan penanaman pohon, tanaman perdu, dan rumpuk sebagai usaha untuk melestarikan lingkungan
- f. Pohon pelindung: tumbuhan yang tahan terhadap kondisi ekstrim yang mempunyai garis tengah minimal 10 sentimeter, tinggi minimal 3 meter dari permukaan tanah hingga kepada ujung daun, bercabang banyak, dan dapat memberikan tempat bernaung terhadap sinar matahari.
- g. Tumbuhan perdu: tanaman yang tinggi optimalnya adalah 3-5 meter.
- h. Tumbuhan semak hias: tumbuhan yang bergaris tengah minimal 5 sentimeter dengan tinggi tanaman maksimal 2 meter.
- i. Hutan kota: sebidang lahan yang pohonnya tumbuh rapat di daerah perkotaan.
- j. Kebun bibit: hamparan lahan yang digunakan untuk penangkaran bibit pohon pelindung dan tanaman lainnya.
- k. Pot-pot kota: pot-pot yang mempunyai isi tanaman hias
- l. Kelengkapan taman kota: semua perangkat yang melengkapi taman kota untuk memberikan kenyamanan, mempunyai kegunaan, dan menyenangkan, contoh: kursi taman.

2.1.6.3 Pemanfaatan RTH di Kawasan Perkotaan

Manfaat RTH di daerah perkotaan dapat dibagi menjadi beberapa bagian menurut Direktorat Pekerjaan Umum (2008) dalam Ismaturrachman (2017: 14), yang dapat dilihat sebagai berikut:

Tabel 2.1
Jenis Pemanfaatan RTH di Daerah Perkotaan

Kawasan Pemanfaatan RTH	Jenis Kawasan Pemanfaatan RTH	Pemanfaatan RTH
Bangunan perumahan atau	RTH pekarangan; RTH halaman, kantor, toko, dan tempat usaha	Pada RTH pekarangan dapat digunakan untuk sumur resapan. Menanam tanaman hias dan produktif, tanaman obat keluarga, pot yang disusun secara vertikal, area parkir yang terbuka, <i>carport</i> , tempat untuk menyelenggarakan kegiatan di luar ruangan.
Lingkungan pemukiman atau	RTH Taman RT dan RW	Meliputi untuk kegiatan sosial di lingkungan RT-RW, mendukung komunitas taman, kegiatan remaja, aktivitas olahraga untuk warga, dan kegiatan sosial, digunakan untuk menanam tanaman aktif, dan melakukan berbagai aktivitas lainnya

Sumber: Direktorat Pekerjaan Umum (2008)

2.1.6.4 Tipologi RTH

Mengacu kepada pedoman penyediaan dan pemanfaatan Tata Ruang Terbuka Hijau di daerah perkotaan tipologinya dapat dilihat sebagai berikut:

Tabel 2.2
Tipologi Ruang Terbuka Hijau

Jenis	Fungsi	Struktur	Peruntukan
Alami	Untuk ekologis dan sosial-budaya	Mempunyai sifat ekologi	RTH Publik
Buatan	Estetik dan nilai ekonomi	Mempunyai sifat planologi	RTH Privat

Sumber: Direktorat Pekerjaan Umum (2008)

Berdasarkan tabel di atas dapat dilihat bahwa peruntukan RTH dibagi menjadi dua yaitu RTH Publik dan Privat yang dapat dilihat penjelasannya lebih rinci sebagai berikut:

Tabel 2.3
Pembagian RTH Publik

Jenis	RTH Publik
Pekarangan tempat tinggal	X
Pekarangan kantor, toko, dan tempat usaha	X
Taman atap bangunan	X
Taman RT-Kecamatan	√
Taman kota	√
Hutan kota	√
Sabuk hijau	√
Pulau jalan	√
Jalur untuk pejalan kaki	√
Ruangan di bawah jalan layang	√
RTH pinggiran rel kereta api	√
Jalur hijau sutet	√
RTH pada sempadan sungai	√
RTH pada sempadan pantai	√
RTH untuk mengamankan sumber mata air	√
Pemukaman	√

Sumber: Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 05/PRT/M/2008

Keterangan:

X = bukan peruntukan

√ = peruntukan

Penjelasan lebih lanjut mengenai Ruang Terbuka Hijau di wilayah Perkotaan adalah sebagai berikut:

a. Taman Kota

Taman kota adalah wilayah yang berada di dalam kota yang ditata sedemikian rupa yang difungsikan untuk keindahan, kenyamanan, dan keamanan bagi masyarakat yang berada di wilayah kota tersebut untuk diakses atau berada di sekitar taman kota tersebut. Taman kota biasanya dilengkapi dengan berbagai fasilitas untuk kebutuhan warganya. Untuk udara, taman kota berfungsi sebagai penyebar udara, pengendalian iklim mikro, konservasi tanah dan air, dan tempat tinggal bagi berbagai flora dan fauna. Ketika terjadi bencana taman kota dapat digunakan sebagai tempat pengungsian. Pepohonan yang berada di wilayah kota dapat berfungsi sebagai pemecah angin, memberikan keindahan, keteduhan, kesegaran, dan menyerap sinar matahari.

b. Taman Lingkungan Perumahan dan Pemukiman

Taman lingkungan perumahan dan pemukiman adalah taman dengan ukuran wilayah lebih kecil dan terbatas diperuntukkan bagi warga sekitar. Taman lingkungan ini terletak di area pemukiman warga dan perumahan untuk aktivitas warganya. Taman ini menyediakan kebutuhan akan udara bersih, keindahan visual, area untuk berinteraksi, rekreasi, tempat olahraga, beriman dan menciptakan kenyamanan bagi warga sekitar.

c. Taman Lingkungan Perkantoran dan Gedung Komersial

Taman lingkungan yang berada di wilayah perkantoran dan gedung-gedung bisnis dengan klasifikasi kecil dan diperuntukkan terbatas pada pengunjung bisnis. Taman ini juga dapat memberikan keindahan, penyaring udara, dan polutan dan tempat istirahat untuk karyawannya dalam bekerja.

d. Taman Hutan Raya

Kawasan pelestarian alam untuk mengoleksi tumbuhan atau satwa yang alami dan bukan alami, asli atau bukan asli yang tujuannya untuk kepentingan penelitian, pengembangan ilmu pengetahuan, pendidikan, dibudidayakan, pariwisata, budaya dan tempat rekreasi bagi warga. Kawasan hutan kota ini dikelola oleh pemerintah.

e. Hutan Kota

Hutan kota adalah komunitas vegetasi seperti pohon yang berkaitan dengan tumbuhan di lahan kota atau di daerah sekitarnya, berbentuk jalur, menyebar, atau bergerombol, dan strukturnya mengikuti hutan alam yang membentuk ekosistem yang memungkinkan bagi satwa liar dan memberikan kesegaran udara, suasana nyaman, dan estetika. Tujuan pembuatan hutan kota adalah untuk pelestarian, keserasian, dan keseimbangan ekosistem dalam wilayah kota yang meliputi unsur lingkungan, sosial, dan juga budaya.

f. Pemakaman Umum

Pemakaman umum adalah salah satu fasilitas sosial bagi warga yang meninggal dunia. Pemakaman umum berfungsi juga sebagai tempat

terbuka hijau yang berfungsi sebagai daerah resapan air dan paru-paru kota. Lahan pemakaman selain digunakan untuk memakamkan, juga memiliki sedikitnya areal untuk ruang terbangun dan selebihnya untuk penanaman berbagai jenis tumbuhan.

g. Lahan Olahraga dan Upacar

Suatu lahan yang berfungsi untuk menampung bagi kegiatan olahraga dan upacara.

h. Jalur Hijau di Bawah Tegangan Tinggi

Sebuah area di bawah SUTET (Saluran Udara Tegangan Ekstra Tinggi) yang ditanami tanaman untuk fungsi penyegaran, pengendalian jaringan tegangan listrik, dan daerah resapan air.

i. Sempadan Sungai

Ruang Terbuka Hijau yang mempunyai fungsi untuk memberikan batasan antara kawasan air dan kawasan lahan di sekitarnya yang berfungsi juga sebagai daerah penyerapan air, perlindungan habitat, dan dari bencana alam. Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008.

Kriteria daripada sempadan sungai adalah:

- i) Daratan sepanjang tepian sungai bertanggung dengan sedikitnya lima meter dari kaki tanggul bagian luar
- ii) Daratan di sepanjang tepian sungai yang tidak bertanggung dan berada di luar daerah permukiman dengan lebar maksimal 100 meter dari pinggir sungai.

iii) Daratan sepanjang tepi anak sungai yang tidak bertanggung dan berada di luar daerah permukiman dengan lebar sedikitnya 50 meter dari pinggir sungai

iv) Jalur pengamanan jalan

j. Jalur Hijau

Sebuah koridor sungai, danau, pantai, jalur jalan tepi jalur kereta yang ditanami oleh tanaman

k. Taman Atap

Disebut sebagai *Roof Garden* yang berbentuk tanaman di daerah atap atau teras rumah, kantor, dan gedung lainnya. Taman ini mempunyai fungsi untuk membuat visual pemandangan lebih sejuk, asri, pengurang panas, menyerap polutan berbahaya, menyerap sinar matahari sehingga dapat menurunkan suhu udara, dan meredam kebisingan. Tanaman yang cocok dengan taman ini adalah tumbuhan yang tidak besar dengan perakaran yang tidak terlalu tumbuh besar. Kelebihan taman ini adalah tidak membutuhkan banyak air. Taman atap pada umumnya mempunyai dua fungsi, yaitu insensif dan ekstensif. Taman atap dibutuhkan untuk mengatasi sukarnya lahan yang dapat dikonversikan sebagai Ruang Terbuka Hijau dan dalam rangka mencapai standar Ruang Terbuka Hijau menurut Undang-Undang sebesar 30%. Taman ini dikelola secara pribadi oleh masyarakat dan membutuhkan partisipasi dan kesadaran masyarakat dalam mengelola.

2.1.6.5 Standar Terhadap Kebutuhan Ruang Terbuka Hijau

Walaupun terjadi peningkatan jumlah penduduk dan pembangunan fisik di dalamnya, namun pembangunan Ruang Terbuka Hijau yang memadai tetap diperlukan agar dapat meningkatkan kualitas hidup masyarakat. Standar perencanaan Ruang Terbuka Hijau kota menurut Keputusan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 378/KPTS tahun 1987 adalah:

- a. Jika jumlah penduduk sebanyak 250 jiwa, maka kebutuhan Ruang Terbuka Hijau adalah sebesar 250 meter persegi.
- b. Jika jumlah penduduk sebesar 3500 jiwa, maka luas minimal RTH adalah sebesar 1250 meter persegi
- c. Jika jumlah penduduk 30.000 jiwa maka kebutuhan RTH minimal adalah sebesar 9.000 meter persegi
- d. Jika jumlah penduduk sebanyak 120.000 jiwa, maka kebutuhan RTH minimalnya adalah seluas 24.000 meter persegi.
- e. Jika jumlah penduduk sebanyak 480.000 jiwa maka kebutuhan RTH minimalnya adalah sebesar 144.000 meter persegi

2.1.6.6 Prosedur Operasional Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau

Suatu kebijakan tentu membutuhkan suatu SOP (*Standard Operational Procedure*) untuk memudahkan implementasi kebijakan. Hal tersebut dimulai dari perencanaan (pasal 49) hingga pengawasan. Isi dari prosedur operasional pengelolaan Ruang Terbuka Hijau tersebut adalah:

1. Perencanaan tata ruang kawasan kota: pasal 29 Peraturan Daerah di Kota Bandung Nomor 07 Tahun 2011. Terkait dengan jenis RTH yaitu Publik dan Privat; proporsi RTH paling sedikit 30% dari keseluruhan wilayah kota; dan proporsi RTH Publik minimal 20% dari keseluruhan wilayah kota.

2. Pemanfaatan ruang berdasarkan fungsi ruang yang ditetapkan dalam rencana tata ruang perkotaan dengan mengembangkan tata guna terhadap tanah, air, udara, dan sumber daya alam lainnya (pasal 32-34)
3. Pengendalian pemanfaatan ruang: peraturan zonasi untuk pemanfaatan ruang; pembatalan izin oleh pemerintah pemanfaatan ruang yang tidak sesuai tata ruang wilayah; ganti rugi pembatalan izin dari pemberi izin; insentif dari pemerintah untuk izin tata ruang seperti keringanan pajak, pembangunan serta pengadaan infrastruktur, dan pemberian penghargaan; dan pengenaan sanksi berdasarkan ketentuan (pasal 35 hingga pasal 40).

2.1.6.7 Sanksi Pelanggaran Tata Ruang

Berdasarkan pasal 61 Peraturan Daerah di Kota Bandung Nomor 07 Tahun 2011 disebutkan bahwa setiap masyarakat diwajibkan untuk mematuhi pemanfaatan ruang seperti menaati penetapan rencana tata ruang; memanfaatkan ruang sesuai dengan izinnya dari pejabat yang mempunyai wewenang; mematuhi ketentuan mengenai syarat izin pemanfaatan ruang; dan memberikan akses kepada kawasan yang sudah dinyatakan sebagai milik umum menurut peraturan Undang-Undang. Jika tidak dipatuhi, maka masyarakat tersebut akan mendapatkan sanksi administratif atau pidana. Sanksi administrasi pada pasal 63 adalah:

- a. Peringatan secara tertulis
- b. Memberhentikan kegiatan secara sementara
- c. Memberhentikan pelayanan umum secara sementara

- d. Menutup lokasi
- e. Mencabut izin
- f. Membatalkan izin
- g. Membongkar bangunan
- h. Memulihkan fungsi daripada ruang
- i. Hingga denda administratif

Sedangkan ketentuan pidananya adalah:

- a. Setiap orang yang melanggar pasal 61 huruf a maka dapat dipidana penjara paling lama tiga tahun dan denda paling banyak sebesar 500 juta rupiah (Pasal 69 ayat 1).
- b. Jika tindak pidana yang dimaksud pada poin a di atas mengakibatkan kerugian terhadap harta benda atau merusak barang, maka pelaku dipidana paling lama 8 tahun dan denda uang sebanyak 1,5 milyar rupiah (Pasal 69 ayat 2).
- c. Jika tindak pidana yang dimaksud pada poin a di atas mengakibatkan kematian bagi orang lain, pelaku tersebut dipidana penjara paling lama 15 tahun dan denda paling banyak sebesar 5 milyar rupiah (Pasal 69 ayat 3)..
- d. Jika masyarakat tidak memanfaatkan ruang sesuai izin dari pejabat berwenang seperti yang diatur pada pasal 61 huruf b maka dipidana penjara paling lama 3 tahun dan denda paling banyak sebesar 500 juta (Pasal 70 ayat 1).

- e. Jika tindak pidana seperti yang dimaksud pada poin d di atas mengakibatkan perubahan pada fungsi ruang, pelaku tersebut dipidana penjara paling lama 5 tahun dan denda paling banyak sebesar 1 milyar rupiah (Pasal 70 ayat 2).
- f. Jika tindak pidana seperti yang dimaksud pada poin d di atas memberikan dampak kerugian harta benda, maka pelaku dipidana penjara paling lama 5 tahun dan denda uang paling banyak sebesar 1,5 milyar rupiah (Pasal 70 ayat 3).
- g. Jika tindak pidana seperti yang dimaksud pada poin d di atas mengakibatkan kematian bagi orang lain, pelaku dipidana kurungan penjara paling lama 15 tahun dan denda paling banyak 5 milyar rupiah (Pasal 70 ayat 4).
- h. Setiap masyarakat yang tidak mematuhi ketentuan izin pada pasal 61 huruf c dipidana penjara paling lama 3 tahun dan denda paling banyak sebesar 500 juta rupiah (Pasal 71).
- i. Setiap masyarakat yang tidak memberikan izin untuk mengakses kawasan yang oleh UU dinyatakan sebagai hak umum seperti yang diatur pada pasal 61 huruf d, akan dikenakan pidana penjara paling lama 1 tahun dan denda paling banyak sebesar 100 juta rupiah (Pasal 72)
- j. Setiap pejabat pemerintah yang menerbitkan izin tapi tidak sesuai dengan rencana tata ruang dipidana penjara paling lama 5 tahun dan

denda paling banyak sebesar 500 juta rupiah (Pasal 73 ayat 1) dan diberhentikan dengan tidak hormat pada jabatannya (Pasal 73 ayat 2).

- k. Pencabutan izin usaha dan status badan hukum untuk korporasi (Pasal 74).

2.2 Kerangka Pemikiran

Implementasi berkaitan dengan hasil dan proses dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Sedangkan kebijakan berbicara mengenai aturan yang dibuat pemerintah untuk menyelesaikan masalah yang terjadi. Berdasarkan fenomena diketahui bahwa di Kota Bandung, Ruang Terbuka Hijau Publik masih kurang 20% karena masalah seperti, sosialisasi yang kurang mengenai Perda, kejelasan informasi sanksi bagi penebangan pohon, dan konsistensi menyampaikan informasi, kedua mengenai masalah kurangnya tenaga kerja untuk merawat taman dan anggaran yang kurang memadai dalam membangun RTH Publik, ketiga, mengenai kurangnya komitmen, sikap positif, dan kejujuran yang dapat dilihat dari korupsi anggaran RTH Publik, keempat mengenai birokrasi yang berbelit sehingga masyarakat langsung menebang pohon tanpa perlu meminta izin, Peneliti menggunakan teori dari George Edwards III untuk membahas permasalahan pada penelitian ini terkait dengan kurangnya luas lahan RTH sesuai dengan persyaratan UU dan Perda. Empat faktor yang menghambat implementasi kebijakan publik Ruang Terbuka Hijau di Bandung menurut George Edwards III (disebabkan oleh faktor *communication* (komunikasi), *resources* (sumber daya), *disposition* (disposisi), dan *bureaucracy structure* (struktur birokrasi)).

Communications adalah proses penyampaian informasi atau sosialisasi dari DPKP3 Kota Bandung kepada masyarakat mengenai RTH. *Communications* terdiri dari 3 indikator yaitu transmisi, kejelasan, dan konsistensi. Transmisi adalah Transmisi penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula dalam suatu penyelesaian masalah, begitu pula dengan pengelolaan Ruang Terbuka Hijau Publik Kota Bandung yang menjadi suatu bagian dari tugas yang perlu untuk dilaksanakan oleh Dinas Perumahan dan Kawasan Pemukiman, Pertanahan dan Pertamanan Kota Bandung seringkali terjadi masalah dalam penyaluran komunikasi yaitu adanya salah pengertian (miskomunikasi) yang disebabkan banyaknya tingkatan birokrasi yang harus dilalui dalam proses komunikasi, sehingga apa yang diharapkan tidak sesuai dengan di lapangan. penyaluran informasi. Konsistensi adalah dapat dipahaminya maksud penyalur pesan. Sedangkan konsistensi adalah informasi yang tidak berubah-ubah di lapangan. Permasalahan mengenai *communications* pada penelitian ini adalah kurangnya sosialisai mengenai izin yang diperlukan saat menebang pohon.

Faktor kedua terkait dengan implementasi kebijakan adalah *resources*. *Resources* adalah sumber daya yang memadai dalam implementasi kebijakan. Variabel ini terdiri dari 2 indikator yaitu *personnel* dan *facilities*. *Personnel* terkait dengan jumlah dan kualitas sumber daya manusia sedangkan *facilitas* terkait dengan perlengkapan kerja, bangunan kerja, dan anggaran. Permasalahan dalam hal ini terkait dengan minimnya anggaran dan kurangnya tenaga kerja yang mengurus bidang ini.

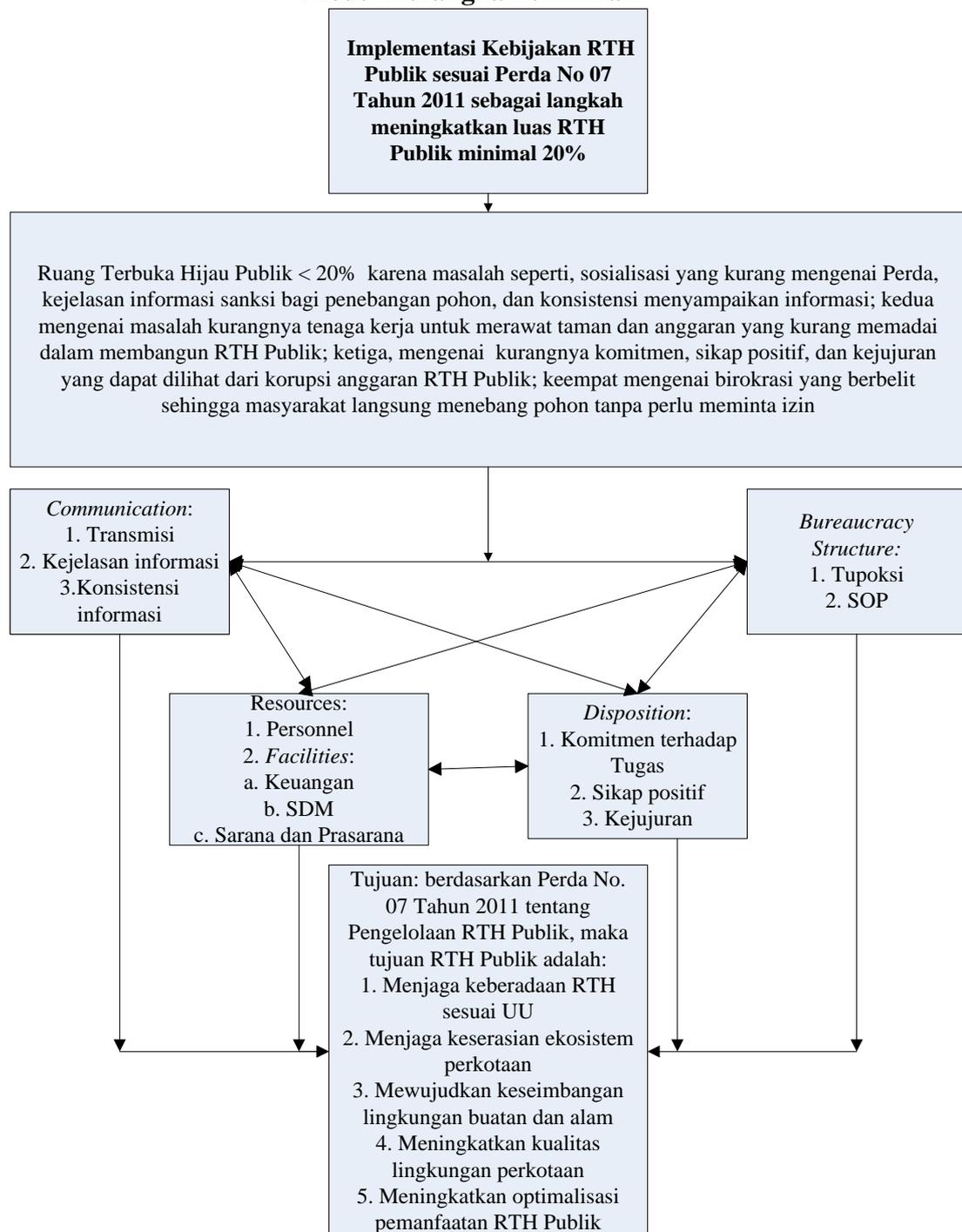
Faktor ketiga adalah *disposition* yang merupakan suatu sikap dari pelaksana kebijakan. Variabel ini terdiri dari 3 indikator yaitu komitmen, sikap positif dan kejujuran. Komitmen mengenai tekad dalam melaksanakan kebijakan, sikap positif mengenai keyakinan akan terlaksananya, sedangkan kejujuran merupakan tanggung jawab dalam mengelola anggaran dan fasilitas lainnya. Permasalahan pada variabel ini adalah mengenai mengenai tindak pidana korupsi yang ditemukan dalam pengelolaan anggaran RTH di Kota Bandung.

Faktor keempat adalah *bureaucracy structure* yang artinya adalah struktur birokrasi yang berada di Diskantam Bandung dan variabel ini terdiri dari dua indikator yaitu mengenai SOP dan fragmentasi. SOP adalah mekanisme dalam melaksanakan kebijakan, sedangkan fragmentasi adalah mengenai pembagian tugas dan tanggung jawab. Kondisi tersebut adalah indikasi-indikasi penyebab yang menggambarkan RTH di Bandung tidak mengalami peningkatan yang signifikan sehingga dapat menimbulkan dampak negatif bagi masyarakat karena kurangnya RTH, namun tidak berarti peluang untuk memperbaiki ekosistem di wilayah perkotaan sudah tertutup sebagai bagian dari konsistensi dalam implementasi kebijakan pembangunan yang berkelanjutan. Permasalahan pada variabel ini adalah struktur birokrasi yang berbelit sehingga masyarakat lebih memilih menggunakan cara praktis dengan menebang pohon tanpa izin.

Keempat variabel atau faktor tersebut perlu dilakukan secara maksimal dalam rangka mencapai tujuan sesuai dengan Perda kota Bandung No. 07 Tahun 2011 mengenai pengelolaan RTH yaitu menjaga keberadaan RTH sesuai UU, menjaga keserasian ekosistem perkotaan, mewujudkan keseimbangan lingkungan

buatan dan alam, meningkatkan kualitas lingkungan perkotaan, dan meningkatkan optimalisasi pemanfaatan RTH.

Gambar 2.2
Model Kerangka Pemikiran



2.3 Proposisi

Berdasarkan kerangka pemikiran di atas, maka proposi yang diajukan dalam penelitian ini adalah Keberhasilan Implementasi Kebijakan Perda No 07 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan RTH di kota Bandung di tentukan dari Faktor *Communications, Resources, Disposition dan Bureaucracy structure*.