

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Kebijakan Publik

Peristilahan kebijakan publik banyak didiskusikan ditengah masyarakat, terutama setelah berjalannya era reformasi dimana masyarakat diberikan peran sebagai unsur yang sering disebut sebagai *stake holders*, namun untuk lebih memberi arah yang pasti bagi peristilahan kebijakan publik dibawah ini dimunculkan beberapa pendapat tentang hal tersebut.

Istilah *Publik Policy* sering diterjemahkan sebagai :

“Kebijakan Publik, kebijakan negara, kebijakan pemerintah, kebijakan publik atau kebijakan pemerintah. Munculnya banyak istilah dalam terjemahan ini menunjukkan belum adanya suatu kesepakatan diantara para pengguna terhadap arti yang tepat bagi *Publik Policy*” (Israwan Setyoko, 2002 : 2).

Namun dalam penelitian ini, guna konsistensi penggunaannya, *Public Policy* diterjemahkan sebagai *Kebijakan Publik*. Walaupun demikian pendapat lain menyebutkan diantaranya : Perserikatan Bangsa-Bangsa (Abdul Wahab, 1997 : 2) kebijakan diartikan sebagai pedoman untuk bertindak. Pedoman ini boleh jadi amat sederhana atau kompleks bersifat umum atau khusus, luas atau sempit, kabur atau jelas, longgar atau terperinci, bersifat kualitatif atau kuantitatif, publik atau privat. Kebijakan dalam maknanya seperti ini mungkin berupa suatu deklarasi mengenai suatu dasar pedoman bertindak suatu arah tindakan tertentu suatu program mengenai aktivitas-aktivitas tertentu atau suatu rencana.

Sedangkan menurut Laswell dan Kaplan (Islamy, 2000 : 15-17) merumuskan kebijakan : “Sebagai suatu program pendapatan tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah”

Sedangkan Eulau dan Prewitt, menyatakan kebijakan :

“Dirumuskan sebagai suatu keputusan yang teguh yang disikapi oleh adanya perilaku yang konsisten dan pengulangan pada bagian dari keduanya yaitu bagi orang-orang yang membuatnya dan bagi orang-orang yang melaksanakannya”. (Abdul Wahab, 1997 : 3)

Sedangkan Anderson (Abdul Wahab, 1997 : 2) merumuskan kebijakan sebagai “Perilaku dari sejumlah aktor (Pejabat, Kelompok Instansi Pemerintah) atau serangkaian aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu”.

Dari pengertian tentang kebijakan tersebut diatas, dapat ditegaskan bahwa kegiatan yang menyangkut “perilaku” pimpinan merupakan sebuah kebijakan. Kebijakan publik merupakan jawaban atau pemecahan terhadap suatu masalah melalui tindakan yang terarah. Pendapat hampir senada Eyestone, (Winarno, 2002 : 15), bahwa : “secara luas” kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai “hubungan satu unit Pemerintah dengan lingkungannya”. Sementara Eyestone menawarkan konsep ini mengandung pengertian yang sangat luas dan kurang pasti karena yang disebut sebagai “lingkungan” bisa dijelaskan misalnya instansi yang dibawahnya, seperti yang disampaikan oleh R. Dye. bahwa :

“Kebijakan publik adalah apa yang dipilih oleh Pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan. Walaupun batasan yang tersebut tidak cukup memberi pembedaan yang jelas antara apa yang diputuskan oleh Pemerintah untuk dilakukan dan apa yang sebenarnya dilakukan oleh Pemerintah. Disamping itu, konsep ini bisa mencakup tindakan-tindakan seperti pengangkatan pegawai baru atau pemberi lisensi. suatu tindakan yang sebenarnya berada di luar domain kebijakan publik”. (Winarno, 2002, : 15)

Sedangkan Rose, menyarankan bahwa kebijakan hendaknya dipahami sebagai :

“serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai suatu keputusan tersendiri”. (Winarno, 2002 : 15-16)

Dengan demikian seharusnya kebijakan publik mengikat antara pimpinan sampai pelaksana dibawah. Kebijakan publik tidak hanya menjadi cetusan pikiran, atau pendapat para pejabat yang mewakili masyarakat (*public opinion*) memberi masukan yang paling besar terhadap proses pembuatan kebijakan publik harus berorientasi kepada kepentingan masyarakat luas.

Sebagaimana dikatakan Friedrich, ia memandang

“Kebijakan sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, yang memberikan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan, atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu”. (Winarno, 2002 : 16).

Dikandung maksud bahwa dalam membuat sebuah kebijakan sebelum diberlakukan hendaknya dipublikasikan / sosialisasikan terlebih dahulu kepada publik atau masyarakat untuk dapat memahami dengan jelas, untuk menghindari adanya komplain atau penolakan, sehingga tidak mengalami hambatan dan unsur elemen yang ada untuk patuh terhadap peraturan atau kebijakan yang telah diberlakukan setiap kebijakan publik harus berorientasi pada kepentingan masyarakat luas.. Pendapat senada oleh Friedrich ini menyangkut dimensi yang luas karena kebijakan tidak hanya sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah, tetapi juga oleh kelompok maupun oleh individu. Selain itu, gagasan

bahwa kebijakan mencakup perilaku yang mempunyai maksud layak mendapatkan perhatian dan sekaligus harus dilihat sebagai bagian definisi kebijakan publik yang penting, sekalipun maksud atau tujuan dari tindakan-tindakan pemerintah yang dikemukakan dalam definisi ini mungkin tidak selalu mudah dipahami.

Dalam membuat sebuah kebijakan publik yang berorientasi kepada kepentingan publik tidaklah mudah untuk diaktualisasikan, hal ini karena adanya kepentingan-kepentingan lain yang turut mempengaruhi proses pembuatan kebijakan publik menjadi bias.

Hal senada pendapat Anderson :

“Namun demikian, satu hal yang harus diingat dalam mendefinisikan kebijakan adalah bahwa pendefinisian kebijakan tetap harus mempunyai pengertian mengenai apa yang sebenarnya dilakukan daripada apa yang diusulkan dalam tindakan mengenai suatu persoalan tertentu. Hal ini dilakukan karena kebijakan merupakan suatu proses yang mencakup pula tahap implementasi dan evaluasi sehingga kebijakan yang hanya menekankan pada apa yang diusulkan menjadi kurang memadai. Oleh karena itu, definisi mengenai kebijakan publik akan lebih tepat bila definisi tersebut mencakup pula arah tindakan atau apa yang dilakukan dan tidak semata-mata menyangkut usulan tindakan. Berdasarkan pada pertimbangan seperti ini, maka definisi kebijakan publik yang ditawarkan dalam hemat penulis lebih tepat dibandingkan dengan definisi-definisi kebijakan publik yang lain. Menurut Anderson kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan. Konsep kebijakan ini kita anggap tepat karena memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan. Selain itu, konsep ini juga membedakan kebijakan dari keputusan yang merupakan pilihan diantara berbagai alternatif yang ada”. (Winarno, 2002 : 16).

Sedangkan Anderson, (Winarno, 2002 : 18) konsep kebijakan publik mempunyai beberapa implikasi, yakni :

“*Pertama*, titik perhatian kita dalam membicarakan kebijakan publik yang berorientasi pada maksud atau tujuan dan bukan perilaku secara serampangan. Kebijakan publik secara luas dalam sistem politik modern bukan sesuatu yang terjadi begitu saja melainkan direncanakan oleh aktor-aktor yang terlibat didalam sistem politik, *Kedua*, kebijakan merupakan arah atau pola tindakan yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan yang tersendiri. Suatu kebijakan yang mencakup tidak hanya keputusan untuk menetapkan undang-undang yang tersendiri. Suatu kebijakan yang mencakup tidak hanya keputusan untuk menetapkan undang-undang mengenai suatu hal, tetapi juga keputusan-keputusan dengan pelaksanaannya. *Ketiga*, kebijakan adalah apa yang sebenarnya dilakukan oleh pemerintah dalam Peraturan Daerahngangan, mengendalikan inflasi, atau mempromosikan perumahan rakyat dan bukan apa yang diinginkan oleh pemerintah. Jika lembaga legislatif menetapkan undang-undang yang mengharuskan penguasa menggaji karyawannya dengan upah minimum menurut undang-undang, tetapi tetapi tidak ada sesuatu pun yang dilakukan untuk melaksanakan undang-undang tersebut sehingga tidak ada perubahan yang timbul dalam perilaku ekonomi, maka hal ini dapat dikatakan bahwa kebijakan publik mengenai kasus ini sebenarnya merupakan salah satu dari nonregulasi upah. *Keempat*, kebijakan publik mungkin dalam bentuknya bersifat positif atau negatif. Secara positif, kebijakan mungkin mencakup bentuk tindakan pemerintah yang jelas untuk mempengaruhi suatu masalah tertentu. Secara negatif, kebijakan mungkin mencakup suatu keputusan oleh pejabat-pejabat pemerintah, tetapi tidak untuk mengambil tindakan dan untuk melakukan sesuatu mengenai suatu persoalan yang memerlukan keterlibatan pemerintah. Dengan kata lain, pemerintah dapat mengambil kebijakan untuk tidak mengambil kebijakan untuk tidak melakukan campur tangan dalam bidang-bidang umum maupun khusus. Kebijakan tidak melakukan campur tangan mungkin mempunyai konsekuensi-konsekuensi besar terhadap masyarakat atau kelompok masyarakat “.

Anderson, (Budi Winarno, *ibid*) mengatakan bahwa dari diskusi di atas, kebijakan Publik :

- a) “ .. Merupakan suatu tindakan yang berorientasi pada maksud dan tujuan dan bukan perilaku secara serampangan.
- b) Merupakan pola atau arah tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dan bukan merupakan keputusan sendiri.

- c) Merupakan apa yang dilakukan oleh pemerintah & bukan apa yang di inginkan.
- d) Dapat bersifat negatif dan positif dalam bentuknya yang positif di dasarkan pada undang-undang dan bersifat otoritatif “.

Apapun definisinya dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik selalu berkaitan dengan keputusan –keputusan yang amat berpengaruh terhadap kehidupan masyarakat.

2.2 Implementasi Kebijakan

Dalam siklus kebijakan Publik, tindakan Implementasi kebijakan merupakan salah satu tahapan yang amat penting dari keseluruhan proses Kebijakan Publik. Siklus kebijakan publik secara sederhana digambarkan sebagai berikut :

Gambar 1. Siklus kebijakan publik



Sumber : Chandler dan Plano (1988)

Berdasarkan tujuan penelitian ini maka yang menjadi fokus penelitian terletak pada Implementasi Kebijakan sebagai salah satu aspek analisis kebijakan publik.

Pendapat Udoji bahwa :

“Pelaksanaan suatu kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin lebih jauh penting dari pada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan akan sekedar berupa rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan. “(Abdul Wahab, 1997 : 59)

Implementasi kebijakan adalah merupakan faktor yang paling menentukan didalam mencapai suatu tujuan, namun demikian meskipun kebijakan telah disusun dengan baik dan cermat belum tentu merupakan jaminan baku implementasi tersebut dapat berjalan lancar keberhasilan implementasi erat kaitannya dengan faktor-faktor lain. Untuk itu membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan-tujuan ataupun sasaran-sasaran kebijakan publik diwujudkan sebagai *out come* (hasil akhir) kegiatan-kegiatan yang dilakukan. Setelah mengetahui pentingnya implementasi kebijakan sebagai salah satu aspek dalam analisis kebijakan.

Seperti pendapat Pressman dan Wildavsky bahwa:

“Sebuah kata kerja mengimplementasikan itu sudah sepantasnya terkait langsung dengan kata benda kebijakan. Sehingga bagi kedua pelopor studi implementasi ini maka proses untuk melaksanakan kebijakan perlu mendapatkan perhatian yang seksama, dan oleh sebab itu adalah keliru kalau kita menganggap bahwa proses tersebut dengan sendirinya akan berlangsung mulus. (Abdul Wahab, 1997 : 65)

Hal yang sama dikatakan Meter dan Horn :

merumuskan proses implementasi ini sebagai “*those actions by public or private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions*” (tindakan-tindakan yang

dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan). (Abdul Wahab, 1997 : 65)

Seperti pendapat Mazmanian dan Sabatier

“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 disahkannya pedoman-pedoman kebijakan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian”. (Abdul Wahab, 1997 : 65)

Setiap kebijakan publik Untuk mengetahui apa sebenarnya yang terjadi setelah suatu kebijakan dibuat dan dirumuskan adalah subjek dari implementasi kebijakan. Senada dengan pendapat Mazmanian dan Sabatier (Abdul Wahab, 1997 : 65), menyebutkan adanya dua sudut pandang dalam studi implementasi. Yaitu dari sudut pandang administrasi negara, pada awalnya implementasi hanya dilihat semata-mata sebagai pelaksana kebijakan secara efektif dan efisien. Namun pandangan ini semakin tidak populer karena pada saat menjelang dan akhir perang dunia II dari hasil berbagai penelitian administrasi negara, ternyata badan-badan administratif tidak hanya dipengaruhi oleh perintah atau mandat resmi yang berasal dari badan-badan pemerintah, tetapi juga oleh tekanan-tekanan dari kelompok-kelompok kepentingan investasi lembaga legislatif, dan oleh berbagai faktor lain di dalam lingkungan politik mereka. Sedangkan dari sudut pandang pendekatan sistem terhadap kehidupan politik, ternyata mematahkan perspektif organisasional dari administrasi negara, sehingga mulai dipikirkan mengenai masukan yang berasal dari luar bidang administrasi negara. Seperti

ketentuan kebijakan administratif dan legislatif yang baru, perubahan-perubahan preferensi publik dan teknologi baru.

Adanya dua sudut pandang dalam studi implementasi kebijakan ini juga ditemukan oleh Ripley, (1984 : 145 – 135), bahwa :

“Studi implementasi mempunyai dua *foci* pokok yaitu kepatuhan (*compliance*) dan apa yang terjadi setelah suatu kebijakan dilaksanakan (*what’s haPeraturan Pemerintaheing*)”.

Kepatuhan ini muncul dari literatur administrasi publik dan perspektif ini lebih memusatkan perhatiannya pada apakah badan dan individu bawahan mematuhi perintah badan atau individu atasannya di dalam penelitian ini, peneliti mengkaji sejauh mana kepatuhan terhadap Peraturan Daerah 13 / 2000, sebaliknya jika terjadi ketidak patuhan, maka persoalan apa yang menyebabkan ketidak patuhan tersebut. Perspektif ini lebih merupakan analisis karakter dan kualitas dari perilaku organisasional. Seperti yang dikatakan Ripley, (1984 : 135), paling tidak ada dua kekurangan dari perspektif ini, yaitu banyak faktor nonbirokratis yang berpengaruh dan ada program-program yang tidak disusun dengan baik (*maldesigned*). Sedangkan perspektif yang kedua, yaitu perspektif *what’s haPeraturan Pemerintahening*, sangat berbeda dengan perspektif kepatuhan. Perspektif ini berasumsi adanya banyak faktor yang dapat dan telah mempengaruhi implementasi kebijakan. Faktor tersebut utamanya berasal dari luar kebijakan.

Berdasarkan kedua perspektif ini, maka kajian terhadap implementasi kebijakan haruslah memperhatikan faktor eksternal dari kebijakan yang

diimplementasikan (lingkungan non organisasional dan non birokrasi), maupun faktor internal. Hal ini seperti ditunjukkan oleh Meter dan Horn bahwa :

“Implementasi kebijakan pada dasarnya merupakan penilaian atas tingkat tercapainya standar dan sasaran tertentu yang telah ditetapkan dalam suatu kebijakan. Untuk mewujudkan standar dan sasaran tersebut, terdapat beberapa variabel yang penting yang mempengaruhinya, yaitu : (a) ukuran dan tujuan kebijakan, (b) sumber-sumber kebijakan, (c) karakteristik badan dan lembaga pelaksana, (d) komunikasi antar organisasi terkait dan aktivitas pelaksana, (e) kondisi ekonomi, sosial dan politik, dan (f) sikap para pelaksana kebijakan “. (Abdul Wahab 1997:78-79)

Dengan demikian bahwa implementasi kebijakan merupakan pelaksanaan dari kebijakan yang telah ditetapkan.

Sedang Sabatier dan Mazmanian memandang implementasi kebijakan merupakan fungsi dari tiga variabel, yaitu :

“(a) karakteristik masalah, (b) struktur manajemen program yang tercermin dalam berbagai faktor di luar kebijakan, dan (c) faktor-faktor di luar kebijakan”. (Abdul Wahab, 1997 : 81)

Kerangka pikiran Sabatier dan Mazmanian, menunjukkan bahwa suatu kegiatan implementasi kebijakan akan efektif apabila birokrasi pelaksanaan. Oleh karenanya model ini sering disebut sebagai model *top-down*. Hal tersebut bisa berarti bahwa efektifnya implementasi kebijakan jika bawahan tunduk kepada kehendak atasan.

Model implementasi yang hampir sama juga dikemukakan oleh Edwards III (1980 : 147-148), yang menyatakan bahwa :

“Keberhasilan implementasi kebijakan sangat ditentukan oleh faktor : “ (a) komunikasi, (b) sumber daya, (c) sikap implementator (*dispositions*), dan (d) struktur birokrasi pelaksana “.

Hal tersebut diatas dengan komunikasi suatu implementasi kebijakan dapat dilaksanakan melalui sosialisasi yang tepat sasaran, sumber daya manusia akan berpengaruh terhadap implementasi kebijakan, demikian juga para pelaksana implementator harus memahami secara utuh sebuah kebijakan atau peraturan dimaksud dan didukung adanya *team work* dari tingkat atas sampai tingkat bawah.

Lebih lanjut Edwards III (1980), mengemukakan:

faktor-faktor komunikasi, sumber daya, sikap implementator, dan struktur birokrasi dapat secara langsung mempengaruhi implementasi kebijakan. Di samping itu secara tidak langsung faktor-faktor tersebut mempengaruhi implementasi melalui dampak dari masing-masing faktor. Dengan kata lain, masing-masing faktor tersebut saling pengaruh mempengaruhi, kemudian secara bersama-sama mempengaruhi implementasi kebijakan.

Beberapa model implementasi kebijakan di atas menunjukkan bahwa tidak ada variabel tunggal dalam suatu kegiatan implementasi kebijakan. Keberhasilan implementasi kebijakan sangat ditentukan oleh banyak faktor, baik menyangkut kebijakan implementasi, pelaksana kebijakan, maupun lingkungan dimana kebijakan tersebut diimplementasikan (kelompok sasaran). Namun demikian, melihat berbagai model diatas nampaknya faktor lingkungan (kondisi sosial, ekonomi dan politik) di mana kebijakan itu diimplementasikan, komunikasi antar organisasi dan birokrasi pelaksana menjadi faktor dominan bagi penentu keberhasilan implementasi kebijakan.

Edwards III (1980) mengatakan Faktor penentu keberhasilan dan kegagalan implementasi kebijakan

“ (a) Logika dari kebijakan itu sendiri, yaitu apakah kebijakan yang dibuat secara teoritis cukup beralasan (b) Implementasi merupakan penyatuan (perakitan) dari berbagai elemen yang tersebar. Oleh karenanya keberhasilan dalam merakit / menyatukan elemen pendukung implementasi ini sangat menentukan keberhasilan implementasi (misalnya elemen sumber daya) (c) Tersedianya pihak yang menjalankan / mengelola elemen-elemen tersebut. “

Sedangkan persyaratan keberhasilan implementasi kebijakan terdiri dari

dua faktor, yaitu faktor dukungan terhadap kebijakan dan faktor pelaksana. Faktor dukungan ini antara lain adalah : (a) tiada hambatan eksternal, (b) tersedianya sumberdaya secara memadai, (c) tersedianya kombinasi berbagai sumberdaya yang diperlukan, (d) kebijakan secara teoritis absah (*goodpolicy*), dan (e) hubungan ketergantungan minimum. Sedangkan faktor yang berkaitan dengan *implementor* adalah : (a) pemahaman dan kesepakatan terhadap tujuan, (b) tugas-tugas ditetapkan dalam urutan-urutan yang tepat, (c) komunikasi dan koordinasi yang sempurna, dan (d) otoritas mendapat dukungan.

Sedangkan Hogwood dan Lewis A Gunn :

“Untuk dapat mengimplementasikan kebijakan negara secara sempurna (*perfect Implementation*) maka di perlukan beberapa persyaratan tertentu, syarat tersebut antara lain : (1)Kondisi internal yang di hadapi oleh badan instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan / kendala yang serius (2)Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai. (3) Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan (4) Tugas-tugas yang diperinci dan di tempatkan dalam urutan yang tepat (5) Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.” (Solichin A. Wahab, 1977 : 71)

Untuk melaksanakan sebuah kebijakan, maka dengan pertimbangan kebijakan itu baik, dalam pelaksanaannya waktunya harus tepat, pertimbangan faktor pendukung maupun penghambat, sosialisasinya tepat sasaran. Membentuk *team work* dari tingkat atas sampai tingkat bawah dan diperlukan

komunikasi dan kordinasi yang lancar agar tidak mengalami kegagalan. Sesuai pendapat Andrew Dunsire (Solichin Abdul wahab, 1997 : 61-62) kegagalan implementasi disebabkan oleh : (a) *Bad Policy*, (b) *Bad Implementation*, dan (c) *Bad Luck*. Artinya kegagalan suatu implementasi kebijakan bisa disebabkan oleh kebijakan yang salah., kegagalan implementasi sebuah kebijakan publik karena terjadinya *implementation gap*, terjadi perbedaan antara apa yang diharapkan dengan apa yang senyatanya terjadi. *Implementation gap* bisa disebabkan oleh kurangnya sosialisasi, sehingga tidak terjadinya pemahaman yang sama atas kehendak sebuah kebijakan. Untuk kepentingan penelitian ini penulis mengacu pada pendekatan *compliance* (Kepatuhan), (Ripley 1984 : (145 – 135).

Selanjutnya Jones (1991:35), menyebutkan apakah program efektif atau tidak, maka standar penilaian yang dapat dipakai adalah organisasi, interpretasi, penerapan. Ketiga standar penilaian tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut :

(1). Organisasi

Maksudnya di sini bahwa organisasi Pelaksanaan Implementasi kebijakan pelestarian ruang terbuka hijau di Kota Medan, selanjutnya organisasai tersebut harus memiliki struktur organisasi, adanya sumber daya manusia yang berkualitas sebagai tenaga pelaksana dan perlengkapan atau alat-alat kerja serta didukung dengan perangkat hukum yang jelas. Struktur organisasi yang kompleks, struktur ditetapkan sejak semula dengan desain dari berbagai komponen atau subsistem yang ada tersebut.

Sumber daya manusia yang berkualitas berkaitan dengan kemampuan aparatur dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Aparatur dalam hal ini petugas

yang terlibat dalam pelaksanaan implementasi kebijakan pelestarian ruang terbuka hijau di Kota Medan. Tugas aparat pelaksana Implementasi kebijakan pelestarian ruang terbuka hijau di Kota Medan yang utama adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat yang dipercayakan kepadanya untuk mencapai tujuan Negara. Agar tugas-tugas pelaksana Implementasi kebijakan pelestarian ruang terbuka hijau di Kota Medan dapat dilaksanakan secara efektif maka setiap aparatur dituntut memiliki kemampuan yang memadai sesuai dengan bidang tugasnya.

(2). Interpretasi

Maksudnya disini agar Pelaksanaan Implementasi kebijakan pelestarian ruang terbuka hijau di Kota Medan dapat dilaksanakan sesuai dengan peraturan atau ketentuan yang berlaku, harus dilihat apakah pelaksanaannya telah sesuai dengan petunjuk pelaksana dan petunjuk teknis yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang.

(a) Sesuai Dengan Peraturan

Sesuai dengan peraturan berarti setiap pelaksanaan kebijaksanaan harus sesuai dengan peraturan yang berlaku baik Peraturan Tingkat Pusat, Propinsi, Kabupaten

(b) Sesuai Dengan Petunjuk Pelaksana

Sesuai dengan petunjuk pelaksana berarti pelaksanaan kebijaksanaan dari peraturan sudah dijabarkan cara pelaksanaannya pada kebijaksanaan yang bersifat administratif, sehingga memudahkan pelaksana dalam melakukan aktivitas pelaksanaan program.

(c) Sesuai Petunjuk Teknis

Sesuai dengan petunjuk teknis berarti kebijaksanaan yang sudah dirumuskan dalam bentuk petunjuk pelaksana dirancang lagi secara teknis agar memudahkan dalam operasionalisasi program. Petunjuk teknis ini bersifat strategis lapangan agar dapat berjalan efisien dan efektif, rasional dan realistis.

(3) Penerapan

Maksudnya disini peraturan/kebijakan berupa petunjuk pelaksana dan petunjuk teknis telah berjalan sesuai dengan ketentuan, untuk dapat melihat ini harus pula dilengkapi dengan adanya prosedur kerja yang jelas, program kerja serta jadwal kegiatan disiplin.

(b) Prosedur Kerja yang Jelas

Prosedur kerja yang sudah ada harus memiliki prosedur kerja agar dalam pelaksanaannya tidak terjadi tumpang tindih, sehingga tidak bertentangan antara unit kegiatan yang terdapat di dalamnya.

(c) Program kerja

Program kerja harus sudah terprogram dan terencana dengan baik, sehingga tujuan program dapat direalisasikan dengan efektif.

© Jadwal Kegiatan Disiplin

Program yang sudah ada harus dijadwalkan kapan dimulai dan diakhiri suatu program agar mudah dalam mengadakan evaluasi. Dalam hal ini yang diperlukan adanya tanggal pelaksanaan dan rampungnya sebuah program sudah ditentukan sebelumnya.

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa implementasi program adalah tindakan-tindakan yang dilaksanakan oleh individu-individu atau pejabat-pejabat terhadap sesuatu objek/sasaran yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya, melalui adanya organisasi, interpretasi dan penerapan.

2.3 Kebijakan Pemerintah dalam Pelestarian Ruang Terbuka Hijau

2.3.1. Ruang Terbuka Hijau

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan Peraturan Menteri PU No.05/PRT/M/2008 tentang Pedoman Penyediaan dan Pemanfaatan Ruang Terbuka Hijau di Kawasan Perkotaan disebutkan bahwa pengertian Ruang Terbuka Hijau (RTH) adalah area memanjang/jalur dan atau mengelompok, yang penggunaannya lebih bersifat terbuka, tempat tumbuh tanaman, baik yang tumbuh tanaman secara alamiah maupun yang sengaja ditanam. Dalam UU No. 26 Tahun 2007, secara khusus mengamanatkan perlunya penyediaan dan pemanfaatan ruang terbuka hijau, yang proporsi luasannya ditetapkan paling sedikit 30 (tiga puluh) persen dari luas wilayah kota. Ruang Terbuka Hijau Kawasan Perkotaan Ruang Terbuka Hijau Kawasan Perkotaan (RTHKP) berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2007 tentang Ruang Terbuka Hijau Kawasan Perkotaan adalah bagian dari ruang terbuka suatu kawasan perkotaan yang diisi oleh tumbuhan dan tanaman guna mendukung manfaat ekologi, sosial, budaya, ekonomi, dan estetika.

Pengertian Ruang Terbuka Hijau (RTH) Ruang terbuka (*open spaces*) merupakan ruang yang direncanakan karena kebutuhan akan tempat-tempat pertemuan dan aktivitas bersama di udara terbuka. Ruang terbuka (*open spaces*), Ruang Terbuka Hijau (RTH), Ruang publik (*public spaces*) mempunyai pengertian yang hampir sama. Secara teoritis pengertian dari ruang terbuka hijau diantaranya adalah:

1. Ruang yang didominasi oleh lingkungan alami di luar maupun didalam kota, dalam bentuk taman, halaman, areal rekreasi kota dan jalur hijau (Trancik, 1986; 61)
2. Ruang-ruang di dalam kota atau wilayah yang lebih luas baik dalam bentuk area/kawasan maupun dalam bentuk area memanjang/jalur yang dalam penggunaannya lebih bersifat terbuka yang pada dasarnya tanpa bangunan yang berfungsi sebagai kawasan pertamanan kota, hutan kota, rekreasi kota, kegiatan Olah Raga, pemakaman, pertanian, jalur hijau dan kawasan hijau pekarangan (Inmendagri no.14/1988)
3. Fasilitas yang memberikan kontribusi penting dalam meningkatkan kualitas lingkungan permukiman, dan merupakan suatu unsur yang sangat penting dalam kegiatan rekreasi.

Kawasan perkotaan memang identik dengan masalah polusi udara yang disebabkan oleh banyaknya kendaraan bermotor yang menggunakan bahan bakar fosil. Asap yang dihasilkan dari sisa pembakaran mesin kendaraan semakin hari semakin meningkat seiring meningkatnya pertumbuhan penduduk. Korelasi dari pertumbuhan tersebut ada yang berdampak positif dan negatif.

Dampak positif dari pertumbuhan pembangunan antara lain meningkatkan pendapatan asli daerah, munculnya sentra-sentra ekonomi, kesejahteraan masyarakat meningkat, indeks kualitas pendidikan meningkat. Pada sisi yang lain dari pertumbuhan pembangunan juga berdampak negatif diantaranya beban kota makin berat seiring dengan pertumbuhan penduduk yang mengalami peningkatan, kualitas lingkungan perkotaan makin rendah, ruang terbuka hijau (RTH) semakin berkurang akibat pesatnya perkembangan kawasan perumahan dan kawasan industri yang pada akhirnya akan menurunkan kualitas ekosistem Kota.

Secara definitif, Ruang Terbuka Hijau (*Green Open Spaces*) adalah kawasan atau areal permukaan tanah yang didominasi oleh tumbuhan yang dibina untuk fungsi perlindungan habitat tertentu, dan atau sarana lingkungan/kota, dan atau pengamanan jaringan prasarana, dan atau budidaya pertanian. Selain untuk meningkatkan kualitas atmosfer, menunjang kelestarian air dan tanah, Ruang Terbuka Hijau (*Green Open Spaces*) di tengah-tengah ekosistem perkotaan juga berfungsi untuk meningkatkan kualitas lansekap kota. Ruang terbuka hijau yang ideal adalah 30 % dari luas wilayah sesuai dengan UU No. 26/2007 tentang penataan ruang menentukan bahwa proporsi RTH kota minimal 30 % dari luas wilayah.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa tidak terjadi antagonisme peraturan pada level pemerintah daerah. Namun terjadi kecenderungan pelaksanaan kebijakan yang berlawanan, yaitu terjadinya penurunan luas penyediaan RTH di kota-kota besar di Indonesia. Hampir disemua kota besar di Indonesia, Ruang terbuka hijau saat ini baru mencapai 10% dari luas kota. Padahal ruang terbuka

hijau diperlukan untuk kesehatan, arena bermain, olah raga dan komunikasi publik. Pembinaan ruang terbuka hijau harus mengikuti struktur nasional atau daerah dengan standar-standar yang ada serta meningkatkan kenyamanan, memperindah lingkungan kota baik dari skala mikro (halaman rumah, lingkungan permukiman) maupun makro (lansekap kota secara keseluruhan); menstimulasi kreativitas dan produktivitas warga kota; pembentuk faktor keindahan arsitektural; menciptakan suasana serasi dan seimbang antara area terbangun dan tidak terbangun.

2.3.2. Fungsi Ruang Terbuka Hijau

Dalam peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 05 Tahun 2008 tentang Pedoman Penyediaan dan Pemanfaatan Ruang Terbuka Hijau di Kawasan Perkotaan, RTH memiliki fungsi utama (intrinsik) yaitu fungsi ekologis dan fungsi tambahan (ekstrinsik) sebagai berikut :

Fungsi utama (intrinsik) yaitu fungsi ekologis :

Pertama, memberi jaminan pendaan RTH menjadi bagian dari sistem sirkulasi udara (paru-paru kota). *Kedua*, pengatur iklim mikro agar sistem sirkulasi udara dan air secara alami dapat berlangsung lancar. *Ketiga*, sebagai peneduh. *Keempat*, produsen oksigen. *Kelima*, penyerap air hujan. *Keenam*, penyedia habitat satwa. *Ketujuh*, penyerap polutan media udara, air dan tanah, serta. *Kedelapan*, penahan angin.

Adapun fungsi tambahan (ekstrinsik) yaitu sebagai berikut :

1. Fungsi sosial dan budaya, yaitu menggambarkan ekspresi budaya lokal; merupakan media komunikasi bagi warga kota; tempat rekreasi; wadah dan objek pendidikan, penelitian dan pelatihan dalam mempelajari alam.
2. Fungsi ekonomi, yaitu sumber produk yang bisa dijual, seperti tanaman bunga, buah, daun, sayur mayur; bisa menjadi bagian dari usaha pertanian, perkebunan, kehutanan dan lain-lain.
3. Fungsi estetika, yaitu meningkatkan kenyamanan, memperindah lingkungan kota baik dari skala mikro (halaman rumah, lingkungan permukiman) maupun makro (lansekap kota secara keseluruhan); menstimulasi kreativitas dan produktivitas warga kota; pembentuk faktor keindahan arsitektural; menciptakan suasana serasi dan seimbang antara area terbangun dan tidak terbangun.

Dalam suatu wilayah, empat fungsi utama ini dapat dikombinasikan sesuai dengan kebutuhan, kepentingan, dan keberlanjutan kota seperti perlindungan tata air, keseimbangan ekologi dan konservasi hayati.

2.3.3. Manfaat Ruang Terbuka Hijau

Manfaat Ruang Terbuka Hijau berdasarkan fungsinya dibagi atas :

1. Manfaat langsung (dalam pengertian cepat dan bersifat tangible), yaitu membentuk keindahan dan kenyamanan (teduh, segar, sejuk) dan mendapatkan bahan-bahan untuk dijual (kayu, daun, bunga, buah)
2. Manfaat tidak langsung (berjangka panjang dan bersifat intangible), yaitu pembersih udara yang sangat efektif, pemeliharaan akan kelangsungan

persediaan air tanah, pelestarian fungsi lingkungan beserta segala isi flora dan fauna yang ada (konservasi hayati atau keanekaragaman hayati).

Ruang terbuka menyangkut semua landscape, elemen keras (*hardscape*) yang meliputi jalan, pedestrian, taman-taman dan ruang rekreasi di lingkungan perkotaan (Shirvani, 1985).

Ruang terbuka dapat berupa tempat-tempat di tengah kota, jalan-jalan, tempat-tempat belanja (mall) dan taman-taman kecil. Simpulan yang bisa ditarik dari beberapa pengertian ruang terbuka (*openspace*) adalah ruang yang terbentuk, berupa softscape dan hardscape, dengan kepemilikan privat maupun publik untuk melakukan aktivitas bersama (komunal) dalam konteks perkotaan. Secara garis besar tipologi ruang terbuka adalah park (taman), square (lapangan), water front (area yang berbatasan air), street (jalan) dan lost space.

Ruang publik merupakan suatu lokasi yang didesain (walau hanya minimal) dimana siapa saja mempunyai hak untuk dapat mengaksesnya, interaksi diantara individu didalamnya tidak terencana dan tanpa kecuali dan tingkah laku para pelaku didalamnya merupakan subyek tidak lain dari norma sosial kemasyarakatan. Sebuah ruang publik/ruang terbuka dapat dikatakan dapat berfungsi secara optimal ketika bisa memenuhi aspek/kaidah seperti etika (kesusilaan), fungsional (kebenaran) dan estetika/keindahan (Jokomono, 2004)

Aspek etika mengandung pengertian tentang bagaimana sebuah ruang publik dapat 'diterima' keberadaannya dan citra positif seperti apa yang ingin dimunculkan yang senantiasa melekat dengan keberadaan ruang publik tersebut.

Aspek fungsional setidaknya terdapat tiga faktor yang terkandung, yakni sosial, ekonomi dan lingkungan.

Faktor sosial merupakan syarat utama menghidupkan ruang publik, terdapat orang berkumpul dan terjadi interaksi. Selain sosial juga terdapat faktor lingkungan dimana lingkungan yang nyaman mampu menjadi daya tarik bagi orang untuk masuk didalamnya. Sedangkan aspek estetika ruang publik terdapat tiga tingkatan, estetika formal, fenomenologi/ pengalaman dan estetika ekologi. Estetika formal merupakan estetika dimana obyek keindahan memiliki jarak dengan subyek. Estetika pengalaman dimana obyek dinikmati dengan partisipasi atau interaksi dan estetika ekologi, obyek keindahan dinikmati melalui proses partisipasi dan adaptasi yang memungkinkan kita berkreasi terhadap ruang tersebut.

