

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu adalah upaya peneliti untuk mencari perbandingan dan selanjutnya untuk menemukan inspirasi baru untuk peneltiain selanjutnya. Pada bagaian ini peneliti mencamtumkan berbagai hasil penelitian terdahulu terkait dengan penelitian yang hendak dilakukan, kemudian membuat ringkasannya, baik penelitian yang sudah terpublikasikan atau belum terpublikasikan. Berikut merupakan penelitian terdahulu yang masih terkait dengan tema yang penulis kaji.

1. Erni Darlis, Hasim As'ari, Sujianto (2022) menganalisis Implementasi Kebijakan Ruang Terbuka Hijau di Kota Dumai. Lokasi penelitian dilakukan di Dinas Lingkungan Hidup Kota Dumai penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Implementasi kebijakan ruang terbuka hijau di Kota Dumai belum sesuai dengan apa yang tertulis pada Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 05 Tahun 2008. Selain itu ada beberapa hambatan didalamnya, yaitu belum adanya Peraturan Daerah PERDA Kota Dumai yang secara khusus mengatur tentang Ruang terbuka hijau, alokasi anggaran yang terbatas membuat terhambatnya sebuah implementasi kebijakan, kurangnya tenaga ahli di Dinas Lingkungan Hidup menyebabkan sulitnya bergerak cepat dalam penyelesaian program, komitmen para staff terhadap pelaksanaan program yang belum optimal dikarenakan SOP yang ada belum dapat dilaksanakan secara sistematis serta masih kurang pemahaman masyarakat terhadap RTH.

2. Yenni Mawwadah Anismar (2022) menganalisis Implementasi Kebijakan Ruang Terbuka Hijau terhadap Penataan Lingkungan Kota Lhokseumawe. Lokasi penelitian dilakukan di Dinas Lingkungan Hidup Kota Lhokseumawe. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah melalui observasi, wawancara dan dokumentasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Penataan Lingkungan di Kota Lhokseumawe belum sepenuhnya diterapkan dengan baik, baik itu dari segi pemerintah maupun masyarakat penduduk setempat, termasuk peralihan fungsi dari tempat penghijauan menjadi tempat para pedagang kaki lima yang dasarnya kawasan RTH bukan kawasan pedagang kaki lima. Namun karena pemerintah khawatir untuk ekonomi masyarakatnya, sehingga pemerintah mengizinkan untuk sementara waktu para pedagang kaki lima dan yang lainnya untuk berdagang diarea tersebut.
3. Cut Novisar Syahfitri (2020) menganalisis kebijakan pengembangan ruang terbuka hijau sempadan pantai di Kota Cirebon Provinsi Jawa Barat. Lokasi penelitian di Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kota Cirebon. Penelitian ini menggunakan metode penelitian Kualitatif deskriptif dengan pendekatan induktif. Hasil penelitian menunjukkan Implementasi kebijakan pengembangan ruang terbuka hijau sempadan pantai Kota Cirebon Provinsi Jawa Barat dengan menggunakan teori Charles O.Jones diperoleh gambaran bahwa aspek-aspek yang diteliti organisasi, interpretasi, dan penerapan belum terlaksana dengan baik, terutama pada aspek interpretasi kebijakan dan penerapan kebijakan.
4. Caine, Riswanda, Lia Kian (2021). Menganalisis Implementasi Ruang Terbuka Hijau di Wilayah Kota Malinau. Lokasi penelitian di Dinas Lingkungan Hidup

Kota Malinau. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan Implementasi kebijakan ruang terbuka hijau di wilayah perkotaan Malinau belum sesuai dengan Peraturan Bupati Nomor 6 Tahun 2021 tentang Rencana Detail Tata Ruang Wilayah Perkotaan Malinau Tahun 2021-2041.

5. Hastuti, Muhlis madani, Nuryanti Mustari (2022). Menganalisis Implementasi Kebijakan Ruang Terbuka Hijau di Kota Tarakan. Lokasi penelitian dilakukan di Dinas Lingkungan Hidup Kota Tarakan. Metode penelitian yang digunakan adalah kualitatif dengan tipe fenomenologi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Implementasi kebijakan ruang terbuka hijau yang ada di kota Tarakan belum maksimal sesuai dengan Undang-undang RI Nomor 26 Tahun 2007 tentang penataan ruang yang mana pada pasal 29 menyebutkan bahwa proporsi ruang terbuka hijau pada setiap wilayah paling sedikit 30% dari luas wilayah kota. Sedangkan kota Tarakan baru mencapai sekitar 18%.

Tabel 1

Kajian Penelitian Terdahulu

No	Penulis, Tahun, Judul Penelitian	Teori	Hasil	Persamaan dan perbedaan
1	Erni Darlis, Hasim As'ari, Sujianto (2022) Implementasi Kebijakan Ruang Terbuka Hijau di Kota Dumai	George Edward III dalam bukunya "Implementing Public Policy"	Implementasi kebijakan ruang terbuka hijau di Kota Dumai belum sesuai dengan apa yang tertulis pada Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 05 Tahun 2008. Selain itu ada beberapa hambatan didalamnya,	Persamaan dalam penelitian ini yaitu menganalisis implementasi dan mengidentifikasi faktor penghambat. Sedangkan untuk perbedaan terletak pada teori yang digunakan.

			yaitu belum adanya Peraturan Daerah PERDA Kota Dumai yang secara khusus mengatur tentang Ruang terbuka hijau, alokasi anggaran yang terbatas membuat terhambatnya sebuah implementasi kebijakan, kurangnya tenaga ahli di Dinas Lingkungan Hidup menyebabkan sulitnya bergerak cepat dalam penyelesaian program, komitmen para staff terhadap pelaksanaan program yang belum optimal dikarenakan SOP yang ada belum dapat dilaksanakan secara sistematis serta masih kurang pemahaman masyarakat terhadap RTH.	
2	Yenni Mawwadah, Anismar (2022) Implementasi Kebijakan Ruang Terbuka Hijau (RTH) Terhadap Penataan Lingkungan Kota Lhokseumawe	Van Metter dan Van Horn dengan 5 indikator, diantaranya: Standar dan Sasaran Kebijakan, Sumber Daya, Komunikasi Antar Organisasi, Karakteristik Agen Pelaksana, dan Disposisi Implementor	Implementasi Kebijakan Ruang Terbuka Hijau Terhadap Penataan Lingkungan Di Kota Lhokseumawe saat ini sudah cukup membaik, hanya saja masih perlu perbaikan pada beberapa faktor yaitu: Standar dan Sasaran Kebijakan, Sumber Daya, Komunikasi Antar Organisasi, Karakteristik Agen Pelaksana, dan Disposisi Implementor. Standar dan Sasaran Kebijakan, tujuan	Persamaan dalam penelitian ini yaitu terkait teori yang digunakan. Sedangkan perbedaan terletak pada lokasi penelitian.

			kebijakan ini sudah dilaksanakan namun belum ada standar dan sasaran kebijakan yang jelas untuk menilai proses implementasi program ini. Bahwa ada kesalahan dalam proses penataan RTH Kota Lhokseumawe, salah satunya dibangunnya kantor Bappeda dan kantor Dinas PU. Sumber Daya, Dalam menanggapi hal ini bahwa anggaran untuk penataan RTH di alihkan ke program lain sehingga dana anggaran untuk penataan RTH sedikit.	
3	Cut Novisar Syahfitri (2020) Implementasi Kebijakan Pengembangan Ruang Terbuka Hijau Sempadan Pantai di Kota Cirebon Provinsi Jawa Barat	Charles O. Jones yaitu menggunakan indikator organisasi, Interpretasi dan penerapan.	Implementasi kebijakan pengembangan ruang terbuka hijau sempadan pantai Kota Cirebon Provinsi Jawa Barat dengan menggunakan teori Charles O.Jones diperoleh gambaran bahwa aspek-aspek yang diteliti organisasi, interpretasi, dan penerapan belum terlaksana dengan baik, terutama pada aspek interpretasi kebijakan dan penerapan kebijakan	Persamaan penelitian ini yaitu mengimplementasikan kebijakan ruang terbuka hijau. Sedangkan perbedaan terletak pada teori yang digunakan dan lokasi penelitian.
4	Cainie, Riswanda, Lia Kian (2021) Implementasi Ruang Terbuka Hijau di	George C. Edwards III yaitu memiliki 4 variabel : komunikasi, sumber daya, komitmen(disposisi	Implementasi kebijakan ruang terbuka hijau di wilayah perkotaan Malinau belum sesuai dengan Peraturan	Persamaan penelitian ini yaitu mengimplementasikan kebijakan ruang terbuka hijau. Sedangkan perbedaan

	Wilayah Perkotaan Malinau.	atau sikap) dan struktur birokrasi	Bupati Nomor 6 Tahun 2021 tentang Rencana Detail Tata Ruang Wilayah Perkotaan Malinau Tahun 2021- 2041.	terletak pada teori yang digunakan dan lokasi penelitian.
5	Hastuti, Muhlis Madani, Nuryanti Mustari (2022) Implementasi Kebijakan Ruang Terbuka Hijau di Kota Tarakan	Moeloeng, 2012 memiliki 3 variabel wawancara, observasi dan dokumentasi.	Implementasi kebijakan ruang terbuka hijau yang ada di kota Tarakan belum maksimal sesuai dengan Undang- undang RI Nomor 26 Tahun 2007 tentang penataan ruang yang mana pada pasal 29 menyebutkan bahwa proporsi ruang terbuka hijau pada setiap wilayah paling sedikit 30% dari luas wilayah kota. Sedangkan kota Tarakan baru mencapai sekitar 18%.	Persamaan penelitian ini yaitu mengimplementasikan kebijakan ruang terbuka hijau. Sedangkan perbedaan terletak pada teori yang digunakan dan lokasi penelitian.

2.2 Administrasi Publik

2.2.1 Terminologi Administrasi Publik

Administrasi publik dapat dilihat sebagai hubungan antara pemerintah dan masyarakat. Hal ini dapat membantu administrasi publik untuk lebih memahami hubungan tersebut dan meningkatkan akuntabilitas kebijakan publik untuk efektivitas dan efisiensi implementasinya. Dalam pembangunan administrasi publik memperhatikan faktor lingkungan hidup yang mempengaruhi keberhasilan dan kelangsungan hidup wilayah yang dikelolanya, faktor lingkungan sangat berpengaruh terhadap pengembangan administrasi publik, khususnya dari lingkungan luar.

Administrasi publik terdiri dari dua kata yaitu administrasi dan publik. Administrasi berasal dari bahasa Yunani yang terdiri dari dua kata yaitu “ad” yang artinya intensif dan “*ministrare*” yang artinya melayani (*to serve*). Oleh karena itu, administrasi adalah membantu atau melayani dengan intensif, sedangkan yang dimaksud dengan publik mengandung arti umum, negara dan masyarakat atau orang banyak.

Jefkins (2004) mendefinisikan publik sebagai sekelompok orang atau masyarakat yang berkomunikasi dengan suatu organisasi baik secara internal maupun eksternal. Lebih lanjut Ruslan dalam Sitna (2022) menyatakan bahwa publik memiliki konotasi yang sempit dan spesifik yaitu sekumpulan individu yang terikat oleh suatu ikatan solidaritas tertentu.

Pasolong (2007) mengemukakan administrasi publik merupakan suatu bentuk kerjasama antar sekelompok orang atau lembaga dalam melaksanakan tugas pemerintah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat secara efisien dan efektif.

Selanjutnya menurut Ibrahim (2007) administrasi publik adalah segala kegiatan penyelenggara negara, termasuk kegiatan tata usaha negara (perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengawasan pembangunan) dengan mekanisme kerja dan dukungan manusia.

Administasi publik menurut Hughes dalam Erika (2021) diartikan sebagai kegiatan pejabat publik yang melayani masyarakat dan atau melaksanakan kebijakan yang diambil oleh pihak lain. Selanjutnya Chandler dan Plano dalam Intan (2017) administrasi publik adalah proses dimana sumber daya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk merumuskan, melaksanakan dan mengelola keputusan dan kebijakan publik. Sedangkan menurut Caiden dalam Intan (2017) administrasi publik mempunyai tanggung jawab mengambil keputusan, merencanakan, mengembangkan tujuan dan tindakan, memfasilitasi kerjasama dengan DPR dan organisasi masyarakat untuk mendapat dukungan publik dan pendanaan program pemerintah, memperkuat dan mengubah organisasi, pengerahan dan pengawasan pegawai, kepemimpinan, komunikasi, pengendalian dan lain-lain yang dijamin oleh otoritas administratif dan lembaga pemerintah lainnya.

2.2.2 Paradigma Administrasi Publik

Paradigma adalah cara berpikir seseorang atau sekelompok orang. Dalam hal ini tidak lepas dari hakikat ilmu pengetahuan itu sendiri yang pada hakikatnya tidak bersifat relatif, tetapi salah satu syaratnya harus dapat diterima secara umum, namun dalam kurun waktu tertentu perubahan tetap ada dan terjadi perubahan, termasuk juga ilmu-ilmu eksata. Namun ilmu eksata cenderung lebih lama serta tidak terpengaruh oleh situasi dan kondisi, dan umumnya relatif lebih aman

dibandingkan ilmu sosial. Administrasi negara sebagai suatu ilmu lainnya, terus mengalami perkembangan dan perkembangan pemikirannya tercermin dalam teori dan paradigma, baik dalam model pemikiran, analisa, arah pemikiran serta metode yang digunakan.

Thomas S. Khun dalam (Kesuma, 2020) mengemukakan paradigma adalah suatu cara pandang tentang nilai-nilai, metode, prinsip-prinsip dasar atau cara pemecahan masalah yang diyakini oleh suatu komunitas ilmiah pada satu waktu tertentu. Paradigma dalam administrasi sangat berguna, karena dengan demikian seseorang mengetahui sejauh mana bidang tersebut dipahami.

Administrasi negara telah dipelajari dan dikembangkan sebagai sebuah kajian akademis melalui lima paradigma yang saling tumpang tindih, yang masing-masing memiliki karakteristik tertentu sesuai dengan lokus dan fokusnya. Lokus menunjukkan letak dari bidang kajian tersebut. Sedangkan fokus menunjukkan sasaran atau apa yang menjadi pusat perhatian dari bidang studi tersebut. Paradigma dalam administrasi negara menurut Robert T. Golembiewski, hanya dapat dipahami dalam kaitannya dengan lokus dan fokusnya sehingga definisi administrasi negara bila dikembalikan pada istilah Golembiewski akan mudah dipahami bahwa seorang penulis akan masuk pada paradigma yang mana. Berikut lima perkembangan Paradigma administrasi publik :

a. Paradigma I

Dalam paradigma ini dikenal dengan paradigma dikotomi politik administrasi (1900-1926) tonggak sejarah yang mendorong tahap pola dasar ini adalah buku *Politics and Administration* karya Frank J. Goodnow dan Leonard D. White, Frank Goodnow berpendapat bahwa pemerintah mempunyai dua

fungsi utama yang berbeda yaitu fungsi politik dan fungsi administrasi. Fungsi politik menghasilkan kebijakan sebagai pencerminan kehendak negara, sedangkan fungsi administrasi berkaitan dengan implementasi kebijakan tersebut. Perbedaan kedua fungsi tersebut didasarkan pada adanya pemisahan kekuasaan yang menimbulkan dasar perbedaan. Lembaga legislatif menyampaikan keinginan negara dengan kekuasaan interpretasi dari lembaga yudikatif, sedangkan lembaga eksekutif melaksanakan kebijakan tersebut secara adil dan tidak memihak pada partai politik manapun. Fokus paradigma ini adalah pada pertanyaan di mana seharusnya pemerintahan nasional ditempatkan sebenarnya.

b. Paradigma II Prinsip-prinsip Administrasi

Dengan terbitnya buku F.W. Willoughby, *Principles of Public Administration* pada tahun 1927, buku ini diterbitkan sebagai buku kedua yang lengkap di bidang ini. Prinsip-prinsip Willoughby sama progresifnya dengan buku White di Amerika, namun judulnya saja yang menunjukkan dorongan baru dalam administrasi publik. Ada prinsip-prinsip ilmiah tertentu dari administrasi itu ada, bahwa prinsip-prinsip itu dapat dibahas dan para administrator akan menjadi ahli dalam pekerjaan mereka jika mereka belajar bagaimana menerapkan prinsip-prinsip tersebut. Tenaga profesional administrasi sangat dibutuhkan baik di industri maupun di pemerintahan atas keterampilan manajemen mereka selama tahun 1930 dan awal tahun 1940. Akibatnya, fokus bidang tersebut yaitu keahlian penting berupa prinsip-prinsip administrasi menjadi kacau dan tidak serius memikirkan tempatnya. Padahal setidaknya dari sudut pandang paradigma 2 prinsip adalah prinsip

dan administrasi adalah administrasi, sehingga tempat administrasi berada dimana-mana. Terlebih lagi, para profesional administrasi publik telah memberikan kontribusi yang sama besarnya. Bahkan lebih, dibandingkan para profesional administrasi publik.

c. Paradigma III

Administrasi Negara sebagai Ilmu Politik (1950 – sekarang). Menjelang akhir tahun 30-an banyak muncul kritikan-kritikan yang tajam terhadap administrasi negara. Kritikan yang pertama menyangkut mengenai pandangan yang menyatakan bahwa politi dan administrasi dapat dipisahkan serta kritikan yang kedua yang menyatakan bahwa prinsip-prinsip administrasi yang bersifat universal. Menurut” Herbert Simon” kedua hal tersebut tidak benar. Menurut beliau bahwa politik dan administrasi tidak dapat dipisahkan, demikian juga halnya dengan prinsip-prinsip administrasi yang bersifat universal. Dengan adanya kritikan-kritikan tersebut maka administrasi negara mundur kedalam disiplin induknya yaitu pada birokrasi pemerintahan (Ilmu Politik). Pada periode ini merupakan suatu upaya untuk membangun kembali hubungan konseptual antara administrasi negara dengan ilmu politik. Mulai tahun 1962 – 1967, dministrasi negara mulai kehilangan kaitannya dengan ilmu politik, dan para ahli ilmu politik kurang tertarik minatnya pada administrasi negara. Para sarjana administrasi negara merasa terabaikan sertatidak dianggap bagian dari ilmu politik dan bahkan dinomorkan (warganegara kelas dua).

d. Paradigma IV

Administrasi Negara Sebagai Ilmu Administrasi (1956 – 1970). Paradigma ini muncul sebagai reaksi atas paradigma yang ke tiga (3), dimana pada paradigma yang ke tiga, walaupun administrasi negara telah kembali ke disiplin iduknya yaitu ilmu politik, namun administrasi negara dianggap sebagai warga kelas dua dalam berbagai bidang ilmu politik, sehingga beberapa tokoh administrasi negara mulai mencari alternative lain. Paradigma ini terjadinya hampir bersamaan dengan paradigma yang ke tiga. Istilah ilmu administrasi disini diartikan sebagai segala studi di dalam teori organisasi dan ilmu manajemen, dengan maksud dan tujuan untuk meningkatkan efisiensi serta efektivitas program- program secara lebih tepat. Disini focus lebih dipentingkan daripada locusnya. Adapun tokoh-tokoh terkenal pada periode ini adalah James March, Simon dan lain sebagainya. Teori organisasi dengan menggunakan bantuan dari ilmu jiwa sosial, administrasi niaga, administrasi negara dan sosiologi, mempelajari dan berusaha memahami tingkah laku organisasi, sedangkan ilmu manajemen mempercayakan bantuan pada statistic, computer, analisa sistem, ekonomi dan sebagainya.

e. Paradigma V

Administrasi Negara sebagai Administrasi Negara (1970 – sekarang). Walaupun belum menemukan kata sepakat mengenai locus maupun focus dari administrasi negara, menurut pemikiran Herbert Simon tentang perlunya dua aspek yang perlu dikembangkan dalam disiplin administrasi negara yakni : 1. Administrasi Negara yang lebih memusatkan perhatiannya pada pengembangan ilmu murni administrasi. 2. Satu kelompok yang lebih besar

yang memusatkan perhatiannya pada penentuan kebijaksanaan publik. Pada aspek yang pertama terlihat pada pengembangan teori-teori organisasi selama dua puluh tahun terakhir, yang mana teori tentang organisasi tersebut lebih mementingkan mengenai bagaimana serta mengapa organisasi tersebut bekerja, bagaimana dan mengapa anggota organisasi bertindak, mengapa dan bagaimana suatu keputusan itu dibuat. Sedangkan pada aspek yang kedua terdapat sedikit kemajuan yang telah dicapai dalam merencanakan locus administrasi negara yang sifatnya relevan untuk administrator negara, seperti misalnya mengenai rumusan kepentingan publik, urusan publik dan kebijaksanaan publik yang seharusnya dijadikan pegangan oleh para praktisi. Pada fase ini fokus administrasi negara dalam bentuk “ilmu administrasi negara yang murni” ternyata belum ditemukan, tetapi pengembangan teori organisasi sudah mantap dan ditambah lagi dengan adanya perkembangan baru dalam teknik-teknik terapan pada ilmu manajemen. Perkembangan peradaban, pemikiran dan dinamika masyarakat berdampak pada perkembangan ilmu pengetahuan termasuk ilmu administrasi publik. Denhardt dan Denhardt 2003 dalam Sabaruddin 2015 membagi perkembangan ilmu administrasi Publik pada tiga paradigma besar, yaitu:

1. Paradigma Administrasi Publik Klasik (*Old public Administration*) 1887-1987

Konsep *Old Public Administration* dalam perkembangannya menurut Denhardt dan Denhardt dalam Sabaruddin (2015) memunculkan konsep-konsep baru yaitu: Pertama, model rasional pandangan Herbert A Simon yang mengungkapkan bahwa preferensi individu dan kelompok seringkali

berpengaruh pada berbagai urusan manusia. Organisasi pada dasarnya tidak berkenaan dengan standar tunggal efisiensi, tetapi juga dengan standar lainnya, konsep utama yang ditampilkan Simon adalah Rasionalitas. Kedua, *public choice* (pilihan publik), pandangan ini didasarkan pada tiga asumsi kunci yaitu :

1. Teori ini memusatkan perhatian pada individu dengan asumsi bahwa pengambil keputusan perorangan adalah rasional, mementingkan diri sendiri dan berusaha memanfaatkan orang lain.
2. Teori ini memusatkan perhatian pada barang public sebagai output dari badan-badan public
3. Teori ini berdasarkan asumsi bahwa situasi keputusan berbeda akan menghasilkan pendekatan yang berbeda dalam penentuan pilhann

Denhardt dalam Sabaruddin (2015) menjelaskan pandangan *old public administration* yaitu:

1. Titik perhatian pemerintah adalah pada jasa pelayanan yang diberikan langsung oleh instansi yang berwenang
2. Public policy dan administasi berkaitan dengan merancang dan melaksanakan kebijakan untuk mencapai tujuan politik
3. Administrasi public mempunyai peranan terbatas dalam pembuatan kebijakan dan lebih banyak dibebani dengan fungsi implementasi kebijakan public
4. Pemberian pelayanan public harus dilaksanakan oleh administrator yang bertanggung jawab kepada pejabat atau birokrat politik
5. Administrasi negara bertanggung jawab secara demokratis kepada pejabat politik.

6. Program publik dilaksanakan melalui organisasi hirarkis. dengan manajer menjalankan puncak organisasi.
7. Peranan administrator publik dirumuskan sebagai fungsi planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting and budgeting.

Berdasarkan pandangan tersebut maka perspektif Administrasi public klasik menempatkan organisasi tertutup sehingga keterlibatan masyarakat dan pemerintahan dinilai tidak penting.

1. Paradigma *New Public Management* (Manajemen Publik Baru) 1990- 2000

Lahirnya konsep new public management (NPM) pada awal tahun 1990-an merupakan reaksi terhadap lemahnya birokrasi tradisional dalam paradigma administrasi public klasik. Dernhardt dan Dernhardt dalam Sabaruddin (2015) menjelaskan perspektif new public management semua pimpinan/manajer didorong untuk menemukan cara baru dan inovatif untuk mencapai hasil maksimal atau melakukan privatisasi terhadap fungsi-fungsi pemerintahan NPM berkehendak meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan produktivitas sehingga kurang memperhatikan keadilan social. Nilai- nilai ekonomis (bisnis) yang dianut NPM seringkali bertentangan dengan demokrasi dan kepentingan public. Pengelolaan pelayanan public yang diserahkan kepada sector swasta pada satu sisi meningkatkan kinerja pelayanan public, namun cenderung dinikmati orang-orang yang memiliki kekuasaan dan kekayaan.

2. Paradigma *New Public Service* (Pelayanan Publik baru)

Menurut Dernhardt dalam Sabaruddin (2015) perspektif NPS mengawali pandangannya dari pengakuan atas warga negara dan posisinya sangat penting bagi pemerintahan demokratis. Jati diri warga negara tidak hanya dipandang semata sebagai kepentingan pribadi namun juga melibatkan nilai, kepercayaan, dan kepedulian terhadap orang lain. Dalam pendekatan NPS, administrasi public tidak bisa dijalankan seperti perusahaan swasta seperti dikehendaki NPM karena administrasi Negara harus mampu menciptakan suasana demokratis dalam keseluruhan proses kebijakan public, yaitu dengan memperhatikan kepentingan dan nilai yang hidup dalam masyarakat. Pegawai pemerintah tidak melayani pelanggan tetapi memberikan pelayanan untuk kepentingan demokrasi Dernhardt dalam (Syafri 2012).

2.3 Kebijakan Publik

Istilah 'kebijakan' sama dengan kata '*policy*' dalam bahasa Inggris, yang berbeda dengan kata 'kebijaksanaan' (wisdom) dan 'kebajikan' (virtues). Kebijakan merupakan prinsip atau metode tindakan yang dipilih untuk memandu proses pengambilan keputusan.

Kebijakan adalah serangkaian kegiatan, tindakan, sikap, rencana program, dan keputusan yang dilakukan oleh para pelaku (pihak terkait) untuk mencari solusi terhadap masalah yang dihadapi (Herdiana, 2018). Pengaturan kebijakan memegang peranan penting dalam mencapai tujuan organisasi. Kebijakan terdiri dari dua aspek, yaitu sebagai respons terhadap peristiwa yang terjadi untuk mencapai keselarasan di antara pihak yang terlibat, menciptakan insentif bagi perilaku yang tidak rasional terhadap kerjasama, dan sebagai praktik sosial.

Menurut Iskandar (2012), kebijakan bukanlah sesuatu yang berdiri sendiri atau terpisah. Ini berarti bahwa kebijakan merupakan sesuatu yang dibuat oleh pembuat kebijakan (pemerintah) sebagai bentuk perumusan yang berdasarkan peristiwa yang terjadi di masyarakat. Kejadian itu muncul dari dinamika kehidupan bermasyarakat yang tidak terasingkan, terisolasi, dan independen dari masyarakat.

Kebijakan bisa berasal dari satu orang atau sekelompok orang yang melakukan serangkaian tindakan, aktivitas, atau program untuk mencapai tujuan yang ditentukan. Kebijakan juga dapat dipahami sebagai suatu sistem yang terdiri dari masukan, proses, dan hasil (Hanafi dan Ma'sum, 2015). Masukan kebijakan mencakup agenda pemerintah dan isu-isu yang sedang terjadi. Proses kebijakan terdiri dari pembuatan kebijakan dan implementasi kebijakan. Penyusunan dan implementasi kebijakan dilakukan oleh segelintir orang yang dikenal sebagai elite politik. Hasil dari suatu kebijakan adalah bagian dari kinerja kebijakan tersebut. Karena itu, kebijakan tidaklah tetap. Kebijakan bisa diperkenalkan tanpa batas waktu yang pasti dan mengatasi masalah yang muncul di masyarakat.

Definisi yang pernah disampaikan oleh Wilson (dalam Solichin Abdul Wahab, 2015: 13) menjelaskan kebijakan publik sebagai tindakan, tujuan, dan pernyataan pemerintah tentang masalah tertentu, langkah-langkah yang telah diambil (atau belum diambil) untuk dilaksanakan, serta penjelasan yang diberikan oleh pemerintah mengenai apa yang telah terjadi.

Menurut kutipan dari Budi Winarno (2002: 17), Pressman dan Widavsky mengartikan kebijakan publik sebagai sebuah hipotesis yang berisi kondisi awal dan akibat yang dapat diprediksi. Kebijakan publik harus dibedakan dari jenis kebijakan lainnya seperti kebijakan swasta. Menurut Nugroho, terdapat dua ciri dari

kebijakan publik, yaitu: 1) kebijakan publik mudah dimengerti karena ditujukan untuk mencapai tujuan nasional; 2) kebijakan publik mudah diukur karena dapat diukur sejauh mana kemajuan mencapai tujuan yang telah ditetapkan."

2.4 Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan dilihat dalam arti luas, merupakan tahap proses kebijakan segera setelah disahkan undang-undang. Implementasi dipandang secara luas memiliki arti pelaksanaan undang-undang dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik yang bekerja bersama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya mencapai tujuan kebijakan atau program.

Menurut Van Meter dan Van Horn (1978:447) dalam Kasmad (2016), Implementasi kebijakan merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu, kelompok pemerintah atau swasta yang diatur pada tercapainya tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan yang telah ditetapkan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup upaya untuk mengubah keputusan menjadi tindakan operasional selama periode waktu tertentu serta upaya berkelanjutan untuk mencapai perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan kebijakan. Yang perlu ditekankan disini adalah bahwa tahap implementasi kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan dan usulan ditetapkan atau diidentifikasi oleh keputusan kebijakan. Dengan demikian, tahap implementasi hanya terjadi setelah undang-undang ditetapkan dan dana disediakan untuk membiayai pelaksanaan kebijakan.

Selanjutnya, menurut Wahab dalam Kasmad (2016) mendefinisikan implementasi kebijakan yaitu suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan. Definisi yang sama juga dikemukakan oleh Edward III dalam Kasmad (2016) yaitu

implementasi kebijakan adalah tahap pembuatan kebijakan antara penetapan kebijakan dan konsekuensi dari kebijakan tersebut bagi orang yang dipengaruhi. Sedangkan menurut Jones dalam Kasmad (2016) implementasi kebijakan mengacu pada pelaksanaan yang efektif, sehingga implementasi kebijakan berisi kegiatan program yang akan dilakukan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan dan manfaat yang dirasakan oleh kelompok sasaran yang dituju.

Masmanian dan Sabatier dalam Kasmad (2016) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai pelaksanaan berbagai keputusan, baik yang berasal dari legislatif, eksekutif dan yudikatif. Selanjutnya menurut Anderson dalam Kasmad (2016) memandang implementasi sebagai administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, produsen dan teknik bekerja sama untuk menerapkan kebijakan yang telah diadopsi dalam upaya mencapai tujuan kebijakan atau program. Dalam pengertian ini, implementasi diartikan sebagai pengelola hukum karena kebijakan telah disahkan dalam bentuk undang-undang dengan mengarahkan segala sumber daya yang tersedia agar kebijakan tersebut mampu mencapai atau mewujudkan tujuannya.

Warwick dalam Brynard (2005:13) mengemukakan: "Implementasi berarti transaksi. Untuk melaksanakan suatu program, para pelaksana harus secara terus menerus berurusan dengan tugas, lingkungan, klien, dan satu sama lain. Formalitas organisasi dan mekanisme administrasi penting sebagai latar belakang, tetapi kunci keberhasilan adalah terus menerus beradaptasi dengan konteks, kepribadian, aliansi, dan peristiwa. Dan hal yang sangat penting dalam adaptasi tersebut adalah kesediaan untuk mengakui dan memperbaiki kesalahan, mengubah arah, dan belajar dari melakukan. Tidak ada yang lebih penting bagi implementasi daripada koreksi

diri; tidak ada yang lebih mematikan daripada ketekunan yang membabi buta."

Definisi implementasi kebijakan mengandung unsur-unsur sebagai berikut :

1. Proses, yaitu serangkaian kegiatan atau tindakan nyata yang dilakukan untuk mewujudkan tujuan/sasaran yang telah ditetapkan.
2. Tujuan, yaitu sesuatu yang ingin dicapai melalui kegiatan yang dilakukan.
3. Hasil atau dampak, yaitu manfaat nyata yang dirasakan oleh kelompok sasaran.

Dengan demikian studi tentang Implementasi kebijakan publik pada prinsipnya berusaha memahami apa yang terjadi sesudah suatu program dirumuskan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang terjadi sesudah proses kebijakan ditetapkan, baik yang menyangkut usaha-usaha administratif maupun usaha-usaha untuk menimbulkan dampak tertentu pada masyarakat atau kejadian-kejadian. Siagian dalam Kasmad (2016) mengatakan bahwa "implementasi kebijakan dan strategi merupakan rancangan pengelolaan berbagai sistem yang berlaku dalam organisasi untuk mencapai tingkat integrasi yang tinggi dari semua unsur yang terlibat, yaitu: manusia, struktur, proses administrasi dan manajemen, dana dan kekuasaan. Kesemuanya itu dalam rangka pencapaian tujuan dan sasaran organisasi. Dengan kata lain, ruang lingkup kegiatan manajerial yang berhubungan dengan implementasi dapat dikatakan sama dengan keseluruhan proses administrasi dan manajemen yang dilakukan dalam suatu organisasi."

Berdasarkan pandangan tersebut, diketahui bahwa implementasi kebijakan adalah suatu aktivitas atau kegiatan dalam rangka merealisasikan atau mewujudkan kebijakan yang telah ditetapkan sebelumnya, yang dilakukan oleh organisasi, badan-badan pelaksana melalui proses administrasi dan manajemen dengan memanfaatkan segala sumber daya yang tersedia untuk mencapai tujuan tertentu.

Dalam implementasi kebijakan, terdapat banyak model kebijakan dari para ahli yang berbeda-beda. Keseluruhan model kebijakan tersebut berupaya menjelaskan keberhasilan implementasi kebijakan, seperti model kebijakan yang dikelompokkan oleh Peterdeleon dan Linda deleon (2001): model kebijakan generasi pertama pada tahun 1970 model ini memahami implementasi kebijakan dalam konteks permasalahan yang muncul antar kebijakan dan implementasinya. Pada generasi ini, implementasi kebijakan bertepatan dengan studi pengambilan keputusan disektor publik. Generasi kedua pada tahun 1980 adalah generasi yang mengembangkan pendekatan implementasi kebijakan yang bersifat dari atas kebawah (top down perspective). Perspektif ini berfokus pada tugas birokrasi untuk menerapkan pedoman yang ditentukan secara politik.

2.4.1 Model Implementasi Kebijakan

1) Model Implementasi Donald Van Meter dan Carl Van Horn

Dalam implementasi kebijakan, ada banyak model kebijakan dari berbagai ahli. Semua model kebijakan tersebut berusaha menjelaskan keberhasilan suatu pelaksanaan suatu kebijakan. Model implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh duet Donald Van Meter dan Carl Van Horn (1975: 462-474) dalam (Kasmad,2016) adalah model yang paling klasik. Model ini mengarahkan agar implementasi kebijakan secara linier dari kebijakan publik, pelaksana dan kinerja publik. Model kebijakan mengidentifikasi enam variabel yang membentuk hubungan antara kebijakan dan kinerja yaitu :

1) Standar dan Tujuan Kebijakan

Salah satu faktor yang mempengaruhi keberhasilan kinerja kebijakan adalah standar dan tujuan kebijakan. Maka sebab itu, indikator keberhasilan dan tujuan

kebijakan harus jelas agar pelaksana kebijakan tidak menimbulkan penafsiran yang berbeda oleh pengambil kebijakan. Timbulnya perbedaan penafsiran terhadap tujuan politik dapat mengakibatkan kegagalan dalam implementasi kebijakan.

2) Sumber Daya Kebijakan

Selain kebutuhan untuk memperjelas indikator kinerja kebijakan dan tujuan kebijakan, sumber daya yang mendukung implementasi kebijakan tidak dapat dianggap remeh. Sumber daya disini mengacu pada dana, meterial, sumber daya manusia dan berbagai insentif untuk memfasilitasi implementasi kebijakan. Intensif terdiri dari pemberian penghargaan kepada mereka yang melaksanakan tugasnya dengan baik dan hukuman kepada mereka yang tidak memenuhi tugasnya.

3) Komunikasi Antar Organisasi dan Kegiatan Penegakan Hukum

Dalam model ini, standar kinerja dan tujuan kebijakan serta sumber daya merupakan faktor utama yang menentukan kinerja kebijakan. Selain faktor-faktor utama tersebut, terdapat faktor pendukung lain yang perlu diperhatikan untuk memperlancar implementasi kebijakan, seperti penguatan komunikasi dan aktivitas antar organisasi komunikasi antar organisasi diperlukan untuk mempercepat proses penyebaran informasi dari sumber dan utuk memperjelas indikator kinerja standar dan kebijakan. Berhasil tidaknya implementasi kebijakan tergantung pada ada tidaknya saluran komunikasi yang baik antar lembaga pelaksana kebijakan untuk memastikan keberhasilan implementasi kebijakan, perlu juga mendorong atau memperkuat aktor-aktor pelaksana kegiatan peningkatan isu merupakan saran teknis dan dukungan kepada

pelaksana kebijakan, serta memberikan imbalan positif dan negatif bagi pihak pelaksana kebijakan.

4) Karakteristik Lembaga Pelaksana

Faktor pendukung kedua dalam model ini yang ikut serta menentukan keberhasilan implementasi kebijakan adalah karakteristik badan yang melaksanakan kebijakan. Menurut Ripley (dikutip oleh Van Meter dan Horn, 1971 :471), ada 6 karakteristik yang perlu dimiliki oleh badan pelaksana kebijakan yaitu : kompetensi dan jumlah staf suatu lembaga, tingkat kontrol hirarkis atas keputusan dan proses sub unit dalam badan-badan pelaksana, sumberdaya politik suatu lembaga, vitalitas sebuah organisasi, tingkat komunikasi yang terbuka, hubungan formal dan informal badan tersebut dengan badan pembuat kebijakan atau pelaksana kebijakan.

5) Kondisi ekonomi, sosial dan politik

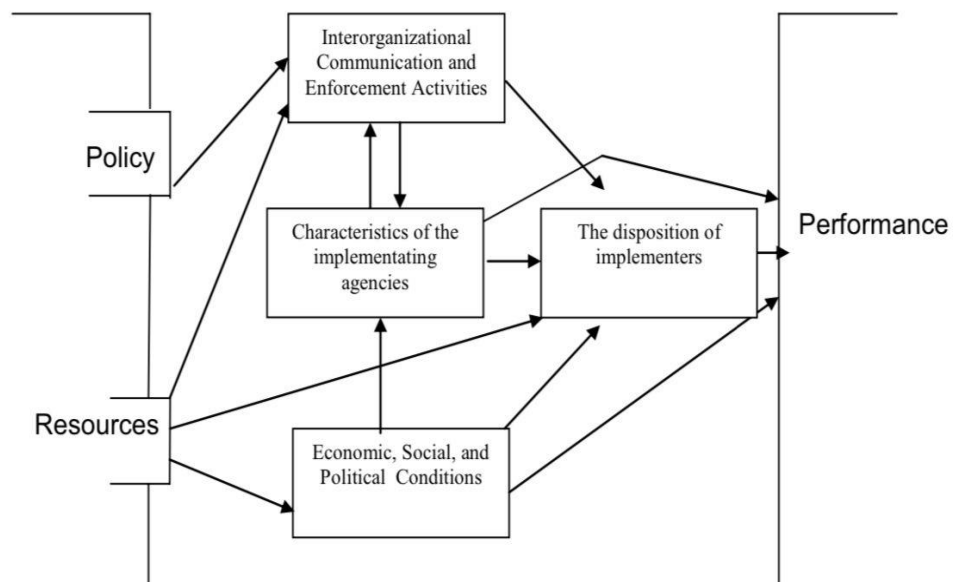
Kondisi ekonomi, sosial dan politik menjadi salah satu faktor pendukung yang harus diperhatikan dalam implementasi kebijakan. Dalam hal ini, ketersediaan sumber daya ekonomi sangat penting bagi keberhasilan implementasi kebijakan. Hal yang serupa, kondisi sosial merupakan sasaran kebijakan publik dan oleh sebab itu perlu dipertimbangkan ketika menerapkan langkah-langkah politik. Demikian juga, pentingnya kelompok kepentingan dalam masyarakat juga diperhitungkan baik dalam perumasan kebijakan maupun implementasinya.

6) Disposisi Para Pelaksana

Faktor pendukung berikutnya yang perlu diperhatikan dalam implementasi kebijakan adalah disposisi pelaksana kebijakan. Setiap komponen model diatas

disaring berdasarkan persepsi pelaksana. Ada tiga faktor yang mempengaruhi hal ini yaitu kognisi (pemahaman, pengertian) terhadap kebijakan tersebut, arah respond terhadap kebijakan tersebut (penerimaan, netralitas, penolaka), dan intensitas respons tersebut.

Berdasarkan model implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Van Metter dan Van Horn di atas terlihat adanya upaya untuk memperbaiki atau melengkapi kelemahan pendekatan implementasi kebijakan yang bersifat top-down (pendekatan top-down) keunggulan model implementasi ini adalah kejelasan variabel implementasi kebijakan dan kejelasan interaksi antar variabel-variabel tersebut. Sedangkan kelemahan model implementasi ini adalah adanya tumpang tindih antara indikator dan dimensi variabel kinerja kebijakan. Hal ini terlihat pada penjelasan hipotesis yang diajukan, dimana standar dan tujuan politik, serta sumber daya yang digunakan diubah menjadi variabel perantara.



Gambar 2. 1 Model Implementasi Van Metter dan Van Horn
Sumber : Van Metter dan Van Horn (1975:463)

2) **Model Implementasi Daniel Mazmanian dan Paul A.Sabatier (1983)**

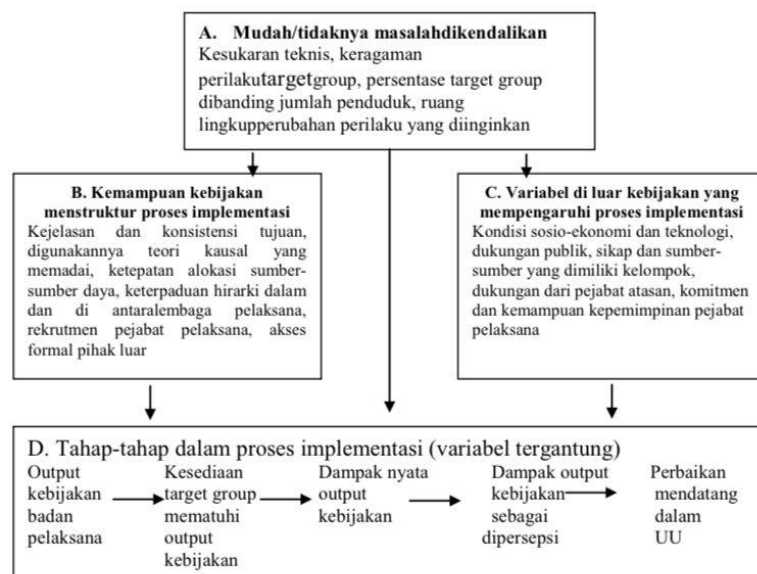
Daniel Mazmanian dan Paul A.Sabatier (1983) Mengusulkan model kebijakan kedua yang menyatakan bahwa implementasi adalah upaya untuk menerapkan keputusan kebijakan. Hal ini berbeda dengan model kebijakan top down dan van Meter dan van Horn, yang menganggap bahwa banyak variabel yang saling berkaitan menentukan keberhasilan suatu kebijakan. Suatu kerangka analisis implementasi (a frame work for implementation analysis) adalah salah satu model implementasi kebijakan yang tepat dan efektif, yang diperkenalkan oleh Mazzmanian dan Sabatier (1983: 71). Mereka berpendapat bahwa analisis implementasi kebijakan berarti menemukan faktor-faktor yang mempengaruhi pencapaian tujuan formal selama proses implementasi keseluruhan.

Tiga kategori variabel yang dimaksud adalah sebagai berikut:

- 1) Variabel independen, yang mencakup kesulitan untuk menyelesaikan masalah yang akan dibahas berkaitan dengan indikator pelaksanaan teori dan teknis dari masalah tersebut, seperti keragaman objek dan perubahan yang diinginkan.
- 2) Variabel intervening adalah kemampuan keputusan kebijakan untuk mengatur proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan, menggunakan teori kausal, ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan hierarkis di antara lembaga pelaksana, aturan pelaksanaan lembaga pelaksana, perekrutan pejabat pelaksana, dan keterbukaan kepada pihak luar; dan variabel di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi yang berkaitan dengan indikator.
- 3) Variabel dependen, yaitu fase implementasi yang terdiri dari lima tahap pemahaman lembaga atau badan pelaksana tentang bagaimana kebijakan

pelaksana disusun, kepatuhan objek, hasil nyata, dan penerimaan hasil nyata tersebut, yang pada akhirnya mengarah pada revisi kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan tersebut atau kebijakan mendasar secara keseluruhan.

Berdasarkan model implementasi ini, terlihat bahwa keunggulan model ini terletak pada kemampuan untuk menemukan dan menjelaskan proses implementasi kebijakan, mulai dari output kebijakan sampai pada dampak kebijakan tersebut, yang ditunjukkan sebagai variabel tergantung dan dipengaruhi oleh variabel bebas, seperti yang ditunjukkan pada gambar model di atas. Kelemahannya adalah adalah model proses implementasi ini yang agak rumit karena mencakup unsur-unsur di luar birokrasi dan birokrasi sebagai implementor.

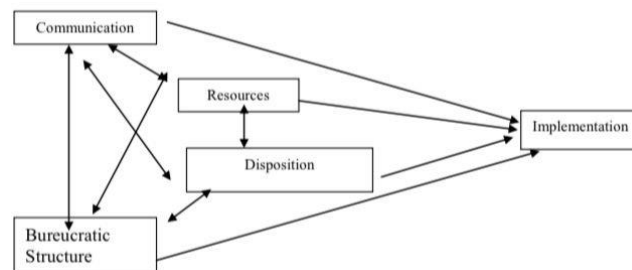


Gambar 2. 2 Model Implementasi Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier
Sumber : mazmanian dan sabatier (1983 :71)

3) Model Implementasi George Edward III (1980:1)

Menurut George Edward III (1980:1), kurangnya perhatian terhadap pelaksanaan adalah masalah utama dalam administrasi publik. Disebutkan bahwa keputusan politikus tidak dapat dilaksanakan dengan sukses tanpa implementasi

yang efektif. Selanjutnya, Edward III (1980: 148) menyebut model implementasi kebijakannya sebagai pengaruh langsung dan tidak langsung terhadap implementasi. Model ini menggambarkan pengaruh langsung dan tidak langsung terhadap implementasi kebijakan melalui komunikasi dan struktur birokrasi serta sumber daya dan disposisi. Kemudian terjadi hubungan positif antara keempat faktor berpengaruh (komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi). Model implementasi kebijakan dapat digunakan untuk menjelaskan pengaruh baik langsung maupun tidak langsung terhadap implementasi kebijakan dan hubungan timbal balik di antara keempat faktor tersebut. Salah satu keuntungan model implementasi kebijakan Edward adalah kemampuan untuk menyederhanakan fenomena yang kompleks menjadi model implementasi kebijakan yang mudah dipahami. Kelemahannya adalah ketidakmampuan untuk mengidentifikasi dan menjelaskan elemen yang berada di luar organisasi pelaksanaan, yang disebabkan oleh birokrasi pemerintahan.



Gambar 2. 3 Model Implementasi George Edward III
Sumber : implementasi publik Edward III, 1980:148

Berdasarkan beberapa model implementasi kebijakan diatas yang telah diuraikan peneliti menggunakan salah satu model yaitu model implementasi yang telah dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn, karena model teori tersebut yang relevan dengan penelitian ini dan bermanfaat dalam memahami berbagai macam aspek pada penelitian ini.

4) Model Implementasi Grindle

Menurut Merilee S. Grindle dalam (Kasmad 2018) menamai model implementasi kebijakan sebagai "Implementasi sebagai Proses Politik dan Administratif" dan menunjukkan bahwa tujuan kebijakan, program, dan tindakan dan proyek khusus telah disusun dan dibiayai, serta aktivitas pelaksanaan kebijakan dan hasilnya. Contensi dan context kebijakan memengaruhi pelaksanaannya, menurut Grindle (1980 : 11).

1. Content atau Isi kebijakan terdiri dari:

(1) Kepentingan yang terpengaruh

Keberhasilan atau kegagalan suatu kebijakan sangat bergantung pada kepentingan yang ada pada kebijakan tersebut. Dalam hal ini, apakah kebijakan itu mewakili kepentingan masyarakat luas atau kepentingan individu tertentu saja, kebijakan akan berhasil jika mendapat dukungan luas dari masyarakat sebagai kelompok sasaran. Suatu kebijakan akan mendapat dukungan luas dari kelompok sasarannya jika mewakili kepentingannya, dan sebaliknya.

(2) Tipe manfaat

Suatu kebijakan berhasil jika memberikan banyak manfaat kepada kelompok sasarannya dan didukung oleh kelompok sasarannya. Sebaliknya, kebijakan tidak berhasil jika memberikan manfaat yang sedikit kepada kelompok sasarannya.

(3) Luasnya perubahan yang terjadi

Suatu kebijakan membutuhkan perubahan yang signifikan, sehingga implementasinya semakin sulit. Terdapat kesulitan untuk mencapai tujuan kebijakan dalam hal ini karena perubahan yang signifikan.

(4) Tempat pengambilan keputusan

Keberhasilan atau kegagalan suatu kebijakan sangat bergantung pada tempat pengambilan keputusan. Kemungkinan kegagalan suatu kebijakan lebih besar jika lokasi pengambilan keputusan lebih jauh, dan sebaliknya.

(5) Para pelaksana program

Bertanggung jawab atas keberhasilan atau kegagalan kebijakan. Kebijakan akan berhasil jika diterapkan oleh implementor yang berbakat dan berdedikasi.

(6) Sumber daya yang komitemen

Keberhasilan kebijakan sangat dipengaruhi oleh ketersediaan sumber daya pendukung implementasi kebijakan. Tentunya, kekurangan sumber daya pendukung akan menyulitkan keberhasilan pelaksanaan kebijakan.

2. Context atau lingkungan kebijakan terdiri dari :

(1) Kekuatan, kepentingan, dan strategi

Aktor yang terlibat Keberhasilan suatu kebijakan jika aktor yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan memiliki kekuatan, kepentingan, dan strategi dalam pelaksanaannya.

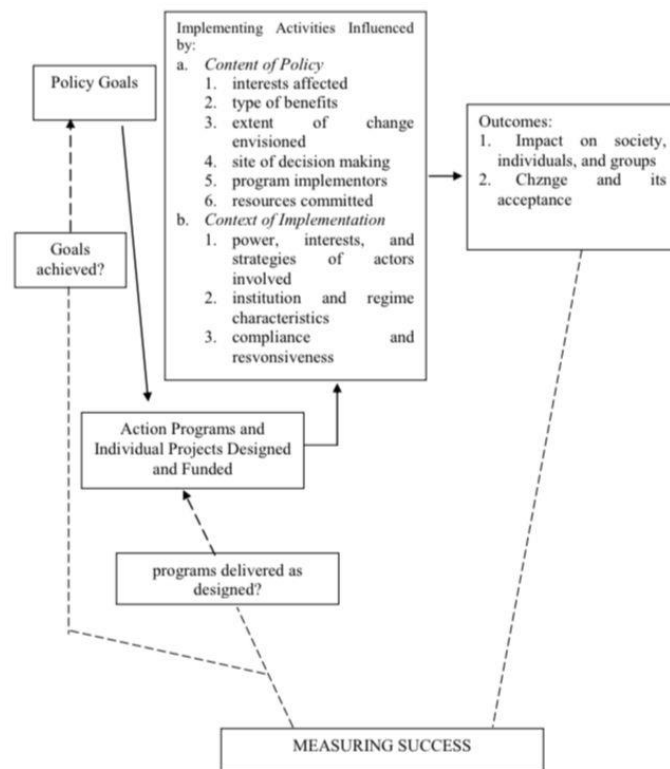
(2) Ciri-ciri institusi dan sistem

Dukungan dari institusi dan rezim yang berkuasa juga akan menentukan keberhasilan kebijakan. Dukungan ini berbeda-beda tergantung pada sifat rezim yang berkuasa.

(3) Kesesuaian dan tanggung jawab

Kebijakan akan berhasil jika tujuan dan bentuk program sesuai. Hal yang sama juga berlaku untuk mereka yang bertanggung jawab atas pelaksanaan kebijakan.

Berdasarkan model proses implementasi kebijakan yang diusulkan oleh Grindle di bawah ini, keunggulannya terlihat pada kemampuan untuk menemukan dan menjelaskan karakteristik birokrasi sebagai pelaksana serta kekuasaan dan kelompok kepentingan yang terkait dengan implementasi kebijakan. Ini disebabkan oleh ketidakjelasan tentang mana variabel yang berdampak secara langsung dan variabel yang berdampak secara tidak langsung terhadap hasil kebijakan.



Gambar 2. 4 Model Implementasi Grindle (1980)
Sumber : Grindle dalam (Kasmad 2018)

2.5 Ruang Terbuka Hijau

2.5.1 Pengertian Ruang Terbuka Hijau

Ruang terbuka hijau adalah suatu kawasan memanjang atau jalur dan/atau mengelompok, yang pemanfaatannya bersifat secara lebih terbuka dan didalamnya tempat bertumbuhnya tanaman, baik yang tumbuh secara alami maupun tanaman budidaya. Ruang terbuka hijau merupakan salah satu komponen yang

ketersediannya baik secara kualitas maupun kuantitas harus selalu diperhitungkan dalam proses perencanaan kota Dwihatmojo dalam (Iqbal, 2022).

Ruang terbuka hijau sebagai ruang terbuka yang pemanfaatannya lebih bersifat pengisian hijau berupa tanaman atau vegetasi secara alami maupun budidaya tanaman seperti lahan pertanian, taman, perkebunan dan lain sebagainya Tahir & Nahrudin dalam (Iqbal, 2022).

Ruang terbuka hijau pada umumnya berfungsi untuk memberikan penghijauan sebagai salah satu unsur perkotaan, yang ditentukan oleh unsur kenyamanan dan keindahan bagi suatu ruang kota. Kenyamanan dapat tercipta dalam bentuk peredam kebisingan, pelindung sinar matahari dan menetralsir udara. Sedangkan keindahan penataan tanaman dibantu dengan konstruksi yang bertujuan untuk menahan erosi, baik berupa konstruksi beton, batu alam dan lainnya. Penataan ruang terbuka hijau juga menerapkan prinsip-prinsip komposisi desain yang baik, indah dan nyaman Muhajir (2018).

Ruang terbuka adalah ruang yang direncanakan untuk kebutuhan akan tempat-tempat pertemuan dan aktivitas bersama diudara terbuka. Dengan adanya pertemuan bersama antara orang banyak, dapat menghasilkan berbagai jenis kegiatan diruang umum terbuka tersebut (Eko Budiharjo & Djoko Sujarto, 2005).

2.5.2 Fungsi Ruang Terbuka Hijau

Ruang terbuka hijau diperkotaan memiliki dua fungsi yaitu fungsi utama (Intrinsik) dan fungsi pendukung (Ekstrinsik). Berikut merupakan fungsi ruang terbuka hijau menurut Permen PU No. 5 Tahun 2008 Tentang Pedoman Penyediaan dan Pemanfaatan Ruang Terbuka Hijau di Kawasan Perkotaan:

1. Fungsi Utama (intrinsik) yaitu fungsi ekologis
 - a. Memberi jaminan pengadaan RTH menjadi bagian dari sistem sirkulasi udara (paru-paru kota).
 - b. Pengatur iklim mikro agar sistem sirkulasi udara dan air secara alami dapat berlangsung lancar
 - c. Sebagai peneduh dan produsen oksigen.
 - d. Penyerap air hujan
 - e. Penyedia habitat satwa
 - f. Penyerap polusi melalui media udara, air dan tanah serta sebagai penahan angin
2. Fungsi Tambahan (Ekstrinsik) yaitu:
 - a) Fungsi sosial dan budaya
 - a. Menggambarkan ekspresi budaya lokal
 - b. Merupakan media komunikasi warga kota
 - c. Tempat rekreasi
 - d. Wadah dan objek pendidikan, penelitian dalam mempelajari alam
 - b) Fungsi Ekonomi
 - a. Sumber produk yang bisa dijual, seperti tanaman bunga, buah, daun, sayur mayur
 - b. Bisa menjadi bagian dari usaha pertanian, perkebunan, kehutanan
 - c) Fungsi estetika
 - a. Meningkatkan kenyamanan, memperindah lingkungan kota baik dari skala mikro maupun makro.
 - b. Menstimulasi kreativitas dan produktivitas warga kota

- c. Pembentuk faktor keindahan arsitektural
- d. Menciptakan suasana serasi dan seimbang antara area terbangun dan tidak terbangun

Secara umum fungsi ruang terbuka hijau menurut Permendagri No.1 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang Terbuka Hijau Kawasan Perkotaan menyatakan bahwa fungsi ruang terbuka hijau adalah :

- a. Sebagai area perlindungan berlangsungnya fungsi ekosistem dan penopang kehidupan.
- b. Sebagai sarana untuk menciptakan kebersihan, kesehatan, keserasian dan keindahan lingkungan.
- c. Sebagai sarana rekreasi.
- d. Sebagai penyelamat lingkungan hidup perkotaan terhadap berbagai macam pencemaran baik di darat, perairan dan udara.
- e. Sebagai sarana penelitian dan pendidikan serta penyuluhan bagi masyarakat untuk membentuk kesadaran lingkungan.
- f. Sebagai tempat perlindungan plasmanutlah.
- g. Sebagai sarana untuk mempengaruhi dan memperbaiki iklim mikro.
- h. Sebagai pengaturan tata air.

Menurut Permen PU No.5/PRT/M, 2008 Tentang Pedoman Penyediaan dan Pemanfaatan Ruang Terbuka Hijau di Kawasan Perkotaan RTH, baik RTH publik maupun RTH privat, memiliki fungsi utama (intrinsik) yaitu fungsi ekologis dan fungsi tambahan (ekstrinsik) yaitu fungsi estetika, social dan fungsi ekonomi. Dalam suatu wilayah perkotaan, Empat fungsi utama ini dapat dikombinasikan

sesuai dengan kebutuhan, kepentingan, dan keberlanjutan kota seperti perlindungan tata air, keseimbangan ekologi dan konservasi hayati (PUTRI, 2018).

Banyak para ahli menjabarkan mengenai fungsi ruang terbuka hijau, seperti (shirvani, 1983 : 93) mengemukakan bahwa fungsi adanya ruang terbuka hijau adalah sebagai berikut:

1. Sebagai peneduh, pengatur suhu, penyaring udara kotor, pengontrol banjir, angin dan suara tempat tinggal binatang.
2. Sebagai tempat rekreasi dan bermain anak-anak.
3. Menunjukkan tampilan/identitas kota

Lebih lanjut (Simond, 1984:106) dalam (Saragih, 2020) membagi fungsi ruang terbuka hijau kedalam dua bagian, yaitu:

1. Fungsi non kreatif, yaitu berfungsi untuk kesehatan dan keindahan lingkungan fisik kota, sebagai penyangga diantara penggunaan tanah yang berbeda konservasi dan juga mempunyai nilai ekonomis.
2. Fungsi rekreasi yaitu untuk menjaga keselarasan pertumbuhan jasmani dan perkembangan jiwa manusia, baik sebagai kelompok individu-individu.

Sedangkan menurut (Hakim 2003) Fungsi ruang terbuka di kawasan perkotaan terbagi menjadi dua yaitu:

a. Fungsi Ekologis

1. Penyegaran udara, mempengaruhi dan memperbaiki iklim mikro
2. Penyerap air hujan dan pengendali banjir serta pengatur tata air
3. Memelihara ekosistem tertentu dan perlindungan plasma nutfah
4. Pelembut arsitektur bangunan

b. Fungsi Sosial

1. Tempat bermain dan olahraga
2. Tempat komunikasi sosial
3. Tempat peralihan dan menunggu
4. Sarana penghubung satu tempat dengan tempat lainnya
5. Pembatas diantara massa bangunan
6. Sarana penelitian dan pendidikan serta penyuluhan bagi masyarakat untuk membentuk kesadaran lingkungan
7. Sarana untuk menciptakan kebersihan, kesehatan, keserasian dan keindahan lingkungan.

2.5.3 Manfaat Ruang Terbuka Hijau

Menurut Permendagri No.1 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang Terbuka Hijau Kawasan Perkotaan manfaat ruang terbuka adalah sebagai berikut:

1. Memberikan kesegaran, kenyamanan, dan keindahan lingkungan.
2. Memberikan lingkungan yang bersih dan sehat bagi penduduk kota.
3. Memberikan hasil berupa produk kayu, daun, bunga, dan buah.

Menurut Permen PU No.5/PRT/M, 2008 Tentang Pedoman Penyediaan dan Pemanfaatan ruang terbuka hijau di kawasan perkotaan, manfaat RTH berdasarkan fungsinya dibagi menjadi dua yaitu manfaat langsung dan tidak langsung. Manfaat ruang terbuka hijau adalah untuk menunjang kesehatan, kesejahteraan dan keamanan bagi penghuni kota (Ardian, 2016). Ruang terbuka hijau juga dapat memberikan hasil produksi sumber daya alam memberikan perlindungan terhadap bencana alam, melestarikan lingkungan hidup, menunjang kesehatan dan keselamatan, memfasilitasi kegiatan rekreasi serta dapat mengendalikan pembangunan.

Ruang terbuka hijau menurut fungsinya berdasarkan Permen PU No 5 Tahun 2008 Tentang Pedoman Penyediaan dan Pemanfaatan Ruang Terbuka Hijau di Kawasan Perkotaan dibedakan menjadi sebagai berikut:

1. Manfaat langsung yaitu membentuk keindahan dan kenyamanan dan mendapatkan bahan-bahan untuk dijual (kayu, daun, bunga, buah)
2. Manfaat tidak langsung yaitu sebagai 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)

2.5.4 Jenis-Jenis Ruang Terbuka Hijau

Jenis ruang terbuka hijau terdiri dari jenis ruang terbuka hijau publik dan ruang terbuka hijau privat. Pada intinya Undang-Undang penataan ruang menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan ruang terbuka hijau terdiri dari ruang terbuka hijau publik dan ruang terbuka hijau privat, adalah sebagai berikut:

1. Ruang Terbuka Hijau Publik

Ruang terbuka hijau publik merupakan ruang terbuka hijau yang dimiliki dan dikelola oleh pemerintah daerah yang digunakan untuk kepentingan masyarakat secara umum. Yang termasuk ruang terbuka hijau public antara lain adalah: Taman kota, Taman pemakaman umum, Jalur hijau sepanjang sungai, jalan, dan pantai

2. Ruang Terbuka Hijau Privat

Yang termasuk ruang terbuka hijau privat antara lain berupa kebun atau halaman rumah, gedung milik masyarakat/swasta yang ditanami tumbuhan.

Ruang terbuka hijau di perkotaan menurut Permen PU No. 5, Tahun 2008 terbagi menjadi beberapa jenis, diantaranya adalah sebagai berikut:

1. Ruang Terbuka Hijau Taman Kota

Ruang terbuka Hijau taman kota merupakan taman yang ditujukan untuk melayani penduduk satu kota atau bagian wilayah kota. Ruang terbuka hijau taman kota dapat berbentuk sebagai ruang terbuka hijau (lapangan hijau), yang dilengkapi dengan fasilitas rekreasi dan olahraga, dan kompleks olahraga dengan minimal RTH 80%-90%.

2. Hutan Kota

Penyediaan hutan kota bertujuan sebagai penyangga lingkungan kota yang berfungsi untuk memperbaiki dan menjaga iklim mikro dan nilai estetika, meresapkan air, menciptakan keseimbangan dan keserasian lingkungan fisik kota serta mendukung pelestarian dan perlindungan keanekaragaman hayati. Hutan kota dapat berbentuk berkelompok, menyebar dan berbentuk jalur.

3. Sabuk Hijau

Sabuk hijau merupakan ruang terbuka hijau yang berfungsi sebagai daerah penyangga dan untuk membatasi perkembangan suatu penggunaan lahan (batas kota, pemisah kawasan, dll) atau membatasi aktivitas satu dengan aktivitas lainnya agar tidak saling mengganggu serta pengamanan dari faktor lingkungan sekitarnya.

4. Ruang Terbuka Hijau Jalur Hijau Jalan

Ruang terbuka hijau jalur hijau jalan terdiri dari pulau jalan dan median jalan. Pulau jalan merupakan ruang terbuka hijau yang terbentuk oleh geometris jalan seperti pada persimpangan tiga atau bundaran jalan. Sedangkan median

jalan berupa jalur pemisah yang membagi jalan menjadi dua jalur atau lebih.

Median atau pulau jalan dapat berupa taman atau non taman.

5. Ruang Terbuka Hijau Ruang Pejalan Kaki

Ruang pejalan kaki merupakan ruang yang disediakan bagi pejalan kaki pada kanan-kiri jalan atau didalam taman.

6. Ruang Terbuka Hijau Sempadan Rel kereta Api

Ruang Terbuka Hijau Sempadan Rel Kereta Api merupakan RTH yang memiliki fungsi utama untuk membatasi interaksi antara kegiatan masyarakat dengan jalan rel kereta api

7. Ruang Terbuka Hijau Sempadan Sungai

Ruang Terbuka Hijau Sempadan Sungai merupakan jalur hijau yang terletak dibagian kiri dan kanan sungai yang memiliki fungsi utama untuk melindungi sungai tersebut dari berbagai gangguan yang dapat merusak kondisi sungai dan kelestariannya.

8. Ruang Terbuka Hijau Sempadan Pantai

Ruang terbuka Hijau Sempadan pantai merupakan ruang terbuka hijau yang memiliki fungsi utama sebagai pembatas pertumbuhan permukiman atau aktivitas lainnya agar tidak mengganggu kelestarian pantai. Ruang terbuka hijau sempadan pantai merupakan area pengaman pantai dari kerusakan atau bencana yang ditimbulkan oleh gelombang laut.

9. Ruang Terbuka Hijau Sumber AirBaku/MataAir

Ruang terbuka hijau sumber air meliputi sungai, danau, waduk dan mata air.

Ketentuan untuk danau dan waduk, ruang terbuka hijau yang terletak pada garis sempadan yang ditetapkan sekurang- kurangnya 50m dari titik pasang

tertinggi ke arah darat. Sedangkan untuk mata air ditetapkan sekurang-kurangnya 200 m disekitar mata air.

Jenis RTHKP menurut Permendagri No.1, 2007 Tentang Penataan Ruang Terbuka Hijau Kawasan Perkotaan meliputi: taman kota, taman wisata alam, taman rekreasi, taman lingkungan perumahan dan pemukiman, taman lingkungan perkantoran dan gedung komersial, taman hutan raya, hutan kota, hutan lindung, bentang alam seperti gunung bkit lereng dan lembah, cagar alam, kebun raya, kebun binatang, pemakaman umum, lapangan olahraga, lapangan upacara, parkir terbuka, lahan pertanian perkotaan, jalur dibawah tegangan tinggi (SUTT dan SUTET), sempadan sungai, pantai, bangunan, situ dan rawa, jalur pengaman jalan, median jalan, rel kereta api, pipa gas dan pedestrian, kawasan dan jalur hijau, daerah penyangga (buffer zone) lapangan udara dan taman atap (roof garden).

Jenis RTH berdasarkan bentuk menurut Permen PU No.5/PRT/M, 2008 Tentang Pedoman Penyediaan dan Pemanfaatan Ruang Terbuka Hijau di kawasan Perkotaan yaitu:

1. Taman kota
2. Jalur(tepian)sempadan sungaidan pantai
3. Taman olahraga,bermain,relaksasi
4. Taman pemakaman umum
5. Pertanian kota
6. Taman(hutan)kota atau perhutan
7. Taman situ,danau,waduk,empang
8. Kebun raya,kebun binatang
9. Jalur hijau pengaman

10. Taman rumah

Sedangkan menurut Permendagri No.1 Tahun 2007, berdasarkan letak lokasi ruang terbuka hijau dapat di bagi menjadi:

- a) Ruang terbuka hijau dikembangkan sesuai dengan kawasan-kawasan peruntukan ruang kota, yaitu:
 - a. Kawasan permukiman kepadatan tinggi.
 - b. Kawasan permukiman kepadatan sedang.
 - c. Kawasan permukiman kepadatan rendah.
 - d. Kawasan industry.
 - e. Kawasan perkantoran.
 - f. Kawasan sekolah/kampus perguruan tinggi.
 - g. Kawasan perdagangan.
 - h. Kawasan jalur jalan.
 - i. Kawasan jalur sungai.
 - j. Kawasan jalur pesisir pantai dan kawasan pengaman utilitas.
- b) Pada tanah yang bentang alamnya bervariasi menurut keadaan lereng dan ketinggian diatas permukaan laut serta kedudukannya terhadap jalur sungai, alur jalan dan jalur pengaman utilitas.
- c) Pada tanah yang di wilayah perkotaan dan dikuasai badan hukum atau perorangan yang tidak dimanfaatkan atau ditelantarkan.

Lebih lanjut menurut (Grey, 1996:10-20) secara spesifik, bentuk ruang terbuka hijau terdiri dari beberapa bentuk, antara lain:

1. Taman Kota

Taman kota adalah ruang di dalam kota yang strukturnya bersifat alami dengan sedikit bagian yang terbangun. Taman ini berisi beraneka pepohonan dan sering juga terdapat lahan terbuka yang luas sebagai tempat aktivitas olahraga dan aktivitas lainnya. Taman ini berfungsi sebagai tempat bereduh, perlindungan terhadap angin, penyerapan cahaya matahari dan sebagai penunjang kepuasan dan kesenangan melalui fasilitas yang ada didalamnya.

2. Taman Rekreasi

Ruang terbuka hijau sebagai taman rekreasi dapat dibangun secara unik dan dapat dipakai untuk kegiatan yang cukup aktif seperti piknik, olahraga, dan permainan melalui penyediaan sarana-sarana pendukung lainnya.

3. Lapangan Terbuka Umum

Lapangan terbuka dapat berfungsi sebagai wadah kegiatan olahraga, tempat pertemuan terbuka dan menjadi penunjang kualitas lingkungan. Lapangan terbuka ini dapat dikaitkan dengan pengembangan ruang terbuka hijau kota agar di dalam penyediaan lahannya tidak tumpang tindih.

4. Pemakaman dan Monumen

Lahan terbangun pemakaman dan monument biasanya tidak terlalu luas dan lahan sisanya di tanami dengan berbagai jenis pohon baik untuk alasan sejarah, pendidikan maupun keindahan.

5. Jalur Hijau dan Median Jalan

Jalur hijau biasanya diartikan sebagai pepohonan yang ditanam disamping kiri kanan sepanjang jalan atau jalur pergerakan. Selain di kiri kanan jalan, pepohonan juga biasa ditanam pada median jalan. Jalur hijau berfungsi sebagai penyejuk udara kota.

6. Halaman Gedung atau Pekarangan

Halaman gedung merupakan lahan dari persil yang tidak terbangun, biasanya terdapat pada bangunan- bangunan seperti sekolah, kantor polisi, mall dan lain- lain. Kadang-kadang halaman gedung dapat digunakan sebagai taman pasif.

7. Sempadan

Sempadan berfungsi ganda yaitu selain melindungi manusia dan habitat disekitarnya tetapi juga melindungi keberadaan sungai dan danau, jalur rel kereta api atau kawasan limitasi. Sempadan sebagai ruang terbuka hijau berfungsi sebagai batas dari sungai, danau dan jalur rel kereta api atau bahkan kawasan limitasi terhadap penggunaan lahan disekitar.

8. Kawasan Khusus

Kawasan khusus adalah kawasan lainnya yang berupa ruang terbuka hijau tetapi tidak diklasifikasikan sebagai taman ataupun jenis ruang terbuka lainnya.

2.6 Kerangka Konsep Penelitian

