

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang Masalah

Perkembangan masyarakat yang ada di dunia tumbuh dengan pesat dari waktu ke waktu. Jumlah penduduk disuatu negara yang terus meningkat menuntut pemerintah negaranya untuk selalu siap memenuhi segala sarana dan pemenuhan hidup rakyatnya baik yang di pedesaan maupun perkotaan. Pertumbuhan penduduk yang pesat memberikan implikasi pada tingginya tekanan terhadap pemanfaatan ruang terkait semakin sempitnya ruang untuk bergerak.

Kota sebagai pusat pertumbuhan perkembangan dan perubahan serta pusat berbagai kegiatan ekonomi, sosial, budaya, politik, hukum dan pertahanan keamanan menempati kedudukan yang sangat strategis dalam tatanan nasional kita. Sehingga penataan dan pemanfaatan ruang kawasan perkotaan perlu mendapat perhatian yang khusus, terutama yang terkait dengan penyediaan kawasan hunian, fasilitas umum, dan sosial serta ruang-ruang terbuka publik (*open spaces*) diperkotaan. Dalam hal ini perlu keselarasan pemanfaatan ruang dalam bentuk kajian berupa aturan-aturan yang bersifat mengikat dari pemerintah.

Dalam sejarah perkotaan, sebuah kota selalu mengalami perkembangan. Kota pada hakekatnya adalah sebuah entitas yang mengalami dinamika yang ditandai dengan sebuah perkembangan. Perkembangan terjadi ketika sebuah kota mengalami pertumbuhan baik secara fisik maupun non

fisik yang berlangsung secara dinamis dan berkelanjutan. Namun sebuah asumsi menyatakan bahwa kota tidak boleh berkembang secara ilmiah tanpa memperhatikan nilai estetika, nilai lingkungan hidup, nilai sejarah, dan nilai sosial budaya. Secara fisik, kota dipahami sebagai wilayah dengan pemanfaatan lahan dengan pola ruang yang beragam fungsinya sedangkan ruang-ruang kota tersebut merupakan hasil upaya manusia menciptakan ruang yang utuh dan seimbang dalam menampung kebutuhan manusia untuk bertempat tinggal, berusaha, dan bersosial budaya.

Kota juga dipahami sebagai salah satu ungkapan kehidupan manusia yang mungkin paling kompleks (Zahnd, 2006:1). Kota meliputi aspek fisik terbangun dengan alam sebagai wujud ruang dengan elemennya (*city*), dan aspek manusia sebagai subyek pembangunan dan pengguna ruang kota (*citizen*), merupakan *human settlement* terdiri dari *content* yaitu manusia dan *container* yaitu wadah atau *physical settlement* baik buatan manusia maupun alam sebagai tempat untuk hidup manusia dengan segala aktifitasnya (Soetomo, 2009:34-35). Sedangkan perkotaan sebagai pusat permukiman dan sekaligus pusat pelayanan (jasa) terhadap penduduk kota maupun penduduk dari wilayah yang menjadi wilayah pengaruhnya (*hinterland*) akan mempunyai struktur (tata) ruang tertentu dalam rangka penyesuaian terhadap fungsinya untuk mencapai tingkat efisiensi pelayanan.

Perkotaan di Indonesia sendiri tumbuh dengan pesat sesuai dengan pertumbuhan jumlah penduduknya serta dinamika dari masyarakatnya. Perkotaan seringkali menjadi pusat kegiatan baik kegiatan bisnis, perdagangan, industri, pendidikan dan lainnya, sehingga membuat perkotaan

memiliki daya tarik tersendiri bagi para urban untuk merubah kualitas hidupnya di perkotaan. Karena bagi banyak orang, perkotaan menjanjikan kesempatan kerja yang luas. Hal ini menjadikan tingkat pertumbuhan penduduk dan pekerja yang tinggi di wilayah perkotaan. Sejalan dengan itu penambahan penduduk kota menjadi semakin meningkat, baik pertumbuhan alami (*natural growth*) maupun urbanisasi (*urbanization*) yang masih tergolong tinggi, dan peningkatan tuntutan kehidupan masyarakat telah mengakibatkan volume dan frekuensi kegiatan penduduk. Yang mengakibatkan adanya konsekuensi keruangan yaitu meningkatnya tuntutan akan ruang (*space*) untuk mengakomodasi sarana dan prasarana yang diperlukan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tersebut. Dengan kata lain kota yang padat penduduk membutuhkan infrastruktur atau tempat sebagai sarana dan prasarana untuk menunjang segala kegiatan yang ada dipertanian, yang artinya terjadi peningkatan pembangunan dipertanian. Tetapi tingginya tingkat pembangunan pada perkotaan di Indonesia serta padatnya penduduk kota inilah yang menyebabkan pengelolaan kota semakin rumit karena pembangunan ruang kota haruslah mempertimbangkan kepentingan atau kebutuhan masyarakat kota. Salah satu kebutuhan masyarakat perkotaan saat ini adalah adanya tempat ruang terbuka publik (*open spaces*).

Ruang terbuka publik (*open space*) di perkotaan secara umum terdiri dari ruang terbuka hijau dan ruang terbuka non-hijau. Ruang Terbuka Hijau (RTH) perkotaan adalah bagian dari ruang-ruang terbuka (*open spaces*) suatu wilayah perkotaan yang diisi oleh tumbuhan, tanaman dan vegetasi (endemik maupun introduksi) guna mendukung manfaat ekologis, sosial-budaya dan

arsitektural yang dapat memberikan manfaat ekonomi (kesejahteraan) bagi masyarakatnya (Lokakarya RTH, 30 November 2005). Sementara itu ruang terbuka non-hijau dapat berupa ruang terbuka yang diperkeras (*paved*) maupun ruang terbuka biru (RTB) yang berupa permukaan sungai, danau, maupun areal-areal yang diperuntukkan khusus sebagai area genangan (*retensi/retention basin*). Secara fisik RTH dapat dibedakan menjadi RTH alami yang berupa habitat liar alami, kawasan lindung dan taman-taman nasional, maupun RTH non-alami atau binaan yang seperti taman, lapangan olah raga, dan kebun bunga (Ruang Terbuka Hijau Sebagai Unsur Utama Pembentuk Kota Taman, Departemen Pekerjaan Umum). Ruang Terbuka Hijau memiliki beragam fungsi yang dapat ditinjau dari beberapa aspek. Dari aspek fungsi ekologis, sosial/budaya, arsitektural, dan ekonomi. Secara ekologis RTH dapat meningkatkan kualitas air tanah, mencegah banjir, mengurangi polusi udara, dan menurunkan suhu kota tropis yang panas terik. Bentuk-bentuk RTH perkotaan yang berfungsi ekologis antara lain seperti sabuk hijau kota, taman hutan kota, taman botani, jalur sempadan sungai dan lain-lain. Secara sosial-budaya keberadaan RTH dapat memberikan fungsi sebagai ruang interaksi sosial, sarana rekreasi, dan sebagai tetenger (*landmark*) kota yang berbudaya. Bentuk RTH yang berfungsi sosial-budaya antara lain taman-taman kota, lapangan olah raga, kebun raya, Tempat Pemakaman Umum (TPU), dan sebagainya. Secara arsitektural RTH dapat meningkatkan nilai keindahan dan kenyamanan kota melalui keberadaan taman-taman kota, kebun-kebun bunga, dan jalur-jalur hijau di jalan-jalan kota.

Seperti yang telah dijelaskan diatas masalah perkotaan pada saat ini telah menjadi masalah yang cukup rumit untuk diatasi. Perkembangan perkotaan membawa pada konsekuensi negatif pada beberapa aspek, termasuk aspek lingkungan. Contohnya Kota Surabaya, Kota Surabaya adalah ibu kota [Provinsi Jawa Timur](#), [Indonesia](#). Surabaya merupakan kota terbesar kedua di Indonesia setelah [Jakarta](#), dengan jumlah penduduk metropolisnya yang mencapai 3 juta jiwa, sedangkan wilayah [Gerbangkertosusila](#) (Wilayah Metropolitan Surabaya) merupakan metropolitan terbesar kedua di Indonesia setelah [Jabodetabek](#).

Kota Surabaya dengan luas terbatas yakni sebesar 33.048,10 ha tidak sebanding dengan jumlah penduduknya sebanyak 3.118.274 jiwa dan terus mengalami peningkatan dari tahun ke tahun.¹ Laju pertumbuhan penduduk merupakan peningkatan atau angka pertumbuhan penduduk pada tiap-tiap tahun. Pertumbuhan penduduk kawasan perencanaan diasumsikan mengikuti perkembangan penduduk selama dua tahun terakhir karena laju pertumbuhan penduduk relatif sama tiap tahun. Perkembangan penduduk dapat disebabkan oleh faktor seperti kelahiran, kematian, dan migrasi (pindah dan datang).² Jumlah penduduk Kota Surabaya juga mengalami pertumbuhan di tiap tahunnya yang dapat terlihat dari penyajian tabel berikut mengenai pertambahan jumlah penduduk kota Surabaya.

¹ Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil (<http://www.dispendukcapil.surabaya.go.id>) diakses 15 Januari 2015

² LAPKIR *Review Rencana Tata Ruang Kota Surabaya berdasarkan UU No. 26 Tahun 2007*, Surabaya, 2009, hal 13

Tabel 1.1
Pertambahan Jumlah Penduduk Kota Surabaya

Wilayah	Kecamatan	Luas Wilayah (Ha)	Jumlah Penduduk (Jiwa) Data BPS				
			2009	2010	2011	2012	2013
Surabaya Pusat	Bubutan	386.27	114.160	111.473	113.181	115.259	115.252
	Genteng	404.75	67.565	66.637	67.659	68.372	69.817
	Simokerto	258.78	102.182	101.980	104.836	106.759	103.161
	Tegalsari	429.38	114.354	111.156	113.772	116.264	117.098
Surabaya Utara	Bulak	677.52	36.588	37.770	40.178	41.742	43.130
	Kenjeran	764.01	130.609	134.226	143.625	151.911	158.571
	Krembangan	834.14	122.561	124.005	125.800	129.603	133.084
	Pabean Cantikan	679.55	91.332	90.232	91.147	92.612	93.963
	Semampir	876.75	194.139	194.948	199.011	205.439	210.191
Surabaya Selatan	Dukuh Pakis	993.51	60.668	59.782	61.392	63.166	64.495
	Gayungan	607.31	46.139	45.789	47.439	49.086	50.269
	Jambangan	418.62	45.257	45.170	47.419	49.640	51.290
	Karangpilang	922.53	72.055	73.057	75.012	77.222	78.853
	Sawahlan	692.89	223.218	221.830	225.319	230.094	233.745
	Wiyung	1245.65	63.833	63.958	66.393	68.793	70.724
	Wonocolo	678.14	80.825	77.980	81.512	84.817	86.815
	Wonokromo	846.59	181.684	182.248	187.645	192.253	194.803
Surabaya Barat	Asemrowo	1544.1	38.778	39.619	42.580	45.622	46.714
	Benowo	2677.99	47.223	47.320	50.388	54.910	57.628
	Lakarsantri	2042.83	50.527	51.508	53.466	55.706	57.361
	Pakal	1901.26	41.411	41.580	44.811	48.358	50.743
	Sambikerep	1605.08	54.458	54.862	57.452	59.746	61.567
	Sukomanunggal	922.97	97.620	96.908	101.617	105.429	108.475
	Tandes	1105.72	94.200	93.454	95.458	97.521	99.234
Surabaya Timur	Gubeng	799.9	153.057	148.371	151.413	154.154	156.226
	Gunung Anyar	870.96	49.216	48.050	50.760	53.592	55.781
	Mulyorejo	1421.22	81.403	103.927	85.250	88.123	90.579
	Rungkut	2108.16	97.730	97.715	102.208	107.954	112.200
	Sukolilo	2368.28	102.772	103.927	107.358	111.268	114.639
	Tambaksari	899.6	226.814	229.408	235.457	242.735	248.289
	Tenggilis Mejoyo	552.29	55.837	52.290	54.761	57.426	58.965

Sumber : Badan Pusat Statistik, 2014

Berdasarkan tabel diatas terlihat bahwa jumlah penduduk di setiap kecamatan yang ada di Surabaya tidak selalu mengalami peningkatan, ada saatnya di tahun tertentu di beberapa kecamatan mengalami penurunan jumlah penduduknya meskipun hanya sebagian kecil. Contoh penurunan

jumlah penduduk terlihat di Kecamatan Tegalsari (Surabaya Pusat) pada tahun 2009 yang memiliki jumlah penduduk sebanyak 114.354 yang menurun sebanyak 3198 jiwa hingga menjadi 111.156 pada tahun 2010. Perubahan jumlah penduduk Surabaya yang sebagian besar selalu mengalami peningkatan jumlah penduduk di tiap tahunnya ini tidak diimbangi dengan penambahan cakupan wilayah atau luas daerah di Surabaya yang terbagi menjadi 31 kecamatan yang tersebar di seluruh Surabaya yang dapat dikelompokkan menjadi Surabaya Pusat terbagi sebanyak empat kecamatan yaitu Kecamatan Bubutan, Kecamatan Genteng, Kecamatan Simokerto, Kecamatan Tegalsari; Surabaya Utara terbagi sebanyak lima Kecamatan yaitu Kecamatan Bulak, Kecamatan Kenjeran, Kecamatan Krembangan, Kecamatan Pabean Cantikan, Kecamatan Semampir; yang terbanyak adalah Surabaya Selatan terbagi sebanyak delapan Kecamatan yaitu Kecamatan Dukuh Pakis, Kecamatan Gayungan, Kecamatan Jambangan, Kecamatan Karangpilang, Kecamatan Sawahan, Kecamatan Wiyung, Kecamatan Wonocolo, Kecamatan Wonokromo; selanjutnya yaitu Surabaya Barat yang terbagi sebanyak enam Kecamatan yaitu Kecamatan Asemrowo, Kecamatan Benowo, Kecamatan Lakarsantri, Kecamatan Pakal, Kecamatan Sambikerep, Kecamatan Sukomanunggal; dan terakhir yaitu Surabaya timur yang terbagi menjadi tujuh Kecamatan yaitu Kecamatan Gubeng, Kecamatan Gununganyar, Kecamatan Mulyorejo, Kecamatan Rungkut, Kecamatan Sukolilo, Kecamatan Tambaksari, Kecamatan Tenggilis Mejoyo.

Persebaran penduduk di Surabaya yang sangat tidak merata akan berdampak dengan kepadatan penduduk di setiap daerah yang juga tidak

seimbang. Ada beberapa kecamatan yang memiliki wilayah cukup luas tetapi hanya ada sedikit penduduknya. Di setiap bagian Surabaya wilayah kecamatannya memiliki luas yang berbeda-beda dengan kepadatan penduduk yang bervariasi. Di Surabaya Pusat, kecamatan yang terluas yaitu Kecamatan Tegalsari dengan luas 429,38 Ha tercatat berpenduduk kisaran 114 ribu hingga 117 ribu penduduk per tahun 2009 hingga 2013. Kecamatan terluas di Surabaya Utara yaitu Kecamatan Semampir yang memiliki luas 876,75 Ha yang berpenduduk kisaran 194 ribu penduduk hingga 210 ribu penduduk per tahun 2009 hingga 2013. Untuk wilayah Surabaya Selatan, kecamatan yang terluas yaitu Kecamatan Wiyung dengan luas 1245,65 Ha dengan penduduk hanya 63 hingga 70 ribu penduduk dari tahun 2009 hingga 2013. Sedangkan Surabaya Barat memiliki kecamatan terluas yaitu Kecamatan Benowo dengan luas hingga 2677,99 Ha tetapi hanya berpenduduk sebanyak 47 ribu hingga 57 ribu penduduk per tahun 2009 hingga 2013. Terakhir yaitu Surabaya Timur dengan kecamatan yang terluas yaitu Kecamatan Rungkut dengan luas 2108,16 Ha dan berpenduduk kisaran 97 ribu hingga 112 ribu terhitung tahun 2009 hingga 2013.

Kota Surabaya nyatanya juga merupakan pusat bisnis, perdagangan, industri, dan pendidikan di kawasan Indonesia bagian timur yang menyebabkan tingkat pertumbuhan ekonomi di Kota Surabaya cukup tinggi sehingga menarik arus urbanisasi yang tinggi. Hal ini menjadikan Kota Surabaya mengalami peningkatan penduduk, baik pertumbuhan penduduk asli maupun para urban. Sejalan dengan penambahan penduduk kota Surabaya yang menjadi semakin meningkat mengakibatkan adanya tuntutan

kehidupan masyarakat yang lebih baik atau adanya konsekuensi keruangan yaitu meningkatnya tuntutan akan ruang (*space*) untuk mengakomodasi sarana dan prasarana yang diperlukan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tersebut. Dengan kata lain seiring dengan berkembangnya kota, jumlah penduduk Kota Surabaya mengalami peningkatan sehingga terjadi pembangunan infrastruktur atau tempat yang memadai untuk menunjang kebutuhan hidup masyarakat, tetapi pembangunan tersebut memunculkan beberapa masalah yaitu pembangunan berdampak pada tingginya tekanan terhadap pemanfaatan ruang. Sehingga dibutuhkan adanya perhatian khusus terhadap penataan ruang kawasan Kota Surabaya, terutama yang terkait dengan penyediaan kawasan hunian, fasilitas umum dan sosial, serta ruang-ruang terbuka publik lainnya. Masalah lain kota Surabaya yaitu degradasi lingkungan seperti peningkatan suhu udara, polusi di udara, tanah dan air, banjir, sampah, kemacetan dan kekumuhan. Kondisi lingkungan seperti ini menyebabkan penurunan kualitas hidup masyarakat, yaitu prosentasi penduduk miskin semakin besar dan menurunnya derajat kesehatan. Tetapi Kota Surabaya mampu mengatasi sebagian masalah dengan menciptakan kota yang ekologis dan nyaman bagi masyarakat, hal ini dapat terlihat dari penataan ruang terbuka publik dengan membangun RTH yang diisi oleh tumbuhan, tanaman dan vegetasi (endemik maupun introduksi) guna mendukung manfaat ekologis untuk mengatasi masalah degradasi lingkungan seperti polusi udara, tanah, air dan banjir.

Keseluruhan lahan yang ada di Kota Surabaya terbagi peruntukkannya, Pemerintah Kota Surabaya tidak hanya berkonsentrasi pada pengelolaan lahan yang diperuntukkan bagi ruang terbuka hijau saja.

Tabel 1.2
Pemanfaatan Pola Ruang Kota Surabaya

No	Penggunaan	Luas (Ha)	%
1	Perumahan	13184,14	39,89
2	Fasilitas umum	1129,66	3,42
3	Komersial	1124,68	3,40
4	Industri	1916,45	5,80
5	Jalan	2558,54	7,74
6	Sungai	361,83	1,09
7	Tambak	4561,26	13,80
8	Ruang Terbuka Hijau (RTH)	6706,64	20,29
9	Bozem dan telaga	132,96	0,40
10	Militer	585,92	1,77
11	Lain-lain	784,92	2,4
	Jumlah	33.048	100

Sumber: Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang, 2009

Dalam tabel tersebut terlihat bahwa keseluruhan lahan Surabaya telah dialokasikan terbesar untuk area perumahan sebanyak 13.184,14 Ha atau 38,89% dari total keseluruhan wilayah Kota Surabaya. Selanjutnya ternyata bahwa lahan Kota Surabaya tersebut dialokasikan untuk RTH seluas 6.706,64 Ha atau 20,29% dari total luas lahan Kota Surabaya. RTH yang dimaksud adalah RTH yang terdiri dari makam, lapangan, pertanian, taman dan jalur hijau, kawasan lindung Mangrove atau *Buffer Zone*. Sisa dari lahan di Surabaya yang tersedia juga dialokasikan untuk fasilitas umum, komersial, jalan, sungai, tambak, Bozem dan telaga, serta untuk kawasan militer.

Dalam tahap awal perkembangan suatu kota, termasuk Surabaya bahwa sebagian besar lahan merupakan RTH. Namun, adanya kebutuhan ruang untuk menampung penduduk dan aktivitasnya, RTH tersebut

cenderung mengalami konversi guna lahan menjadi kawasan terbangun. Sebagian besar permukaannya, terutama di pusat kota, tertutup oleh jalan, bangunan dan lain-lain dengan karakter yang sangat kompleks dan berbeda dengan karakter RTH. Hal-hal tersebut diperburuk oleh lemahnya penegakan hukum dan kesadaran masyarakat terhadap aspek penataan ruang kota sehingga menyebabkan munculnya permukiman kumuh di beberapa ruang kota dan menimbulkan masalah kemacetan akibat tingginya hambatan samping di ruas-ruas jalan tertentu. Hal ini juga terjadi pada Kota Surabaya sehingga Pemerintah Kota Surabaya berupaya untuk membentengi pengembangan RTH yang ada di Kota Surabaya dengan merumuskan kebijakan berupa Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2002 tentang Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau (RTH) dengan tujuan untuk menjaga keserasian dan keseimbangan ekosistem lingkungan perkotaan, mewujudkan kesimbangan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan di perkotaan dan meningkatkan kualitas lingkungan perkotaan yang sehat, indah, bersih dan nyaman. Seperti yang telah dijelaskan dalam peraturan daerah tersebut mengenai RTH yaitu ruang kota yang berfungsi sebagai Kawasan Hijau Pertamanan Kota, Kawasan Hijau Hutan Kota, Kawasan Hijau Rekreasi Kota, Kawasan Hijau Pemakaman, Kawasan Hijau Pertanian, Kawasan Hijau Jalur Hijau, dan Kawasan Hijau Pekarangan. Dalam RTH pemanfaatannya lebih bersifat pengisian hijau tanaman atau tumbuh-tumbuhan secara alamiah ataupun budidaya tanaman.

Kesadaran pemerintah Kota Surabaya akan pentingnya keberadaan RTH semakin meningkat dengan berbagai upaya penghijauan, Kota Surabaya

pun memperoleh apresiasi berupa beberapa penghargaan yang diterima dibidang pembangunan lingkungan dari tahun ke tahun³ yaitu: *Pertama*, Adipura yang merupakan penghargaan tertinggi untuk kebersihan dan pelestarian lingkungan kota yang diberikan tiap tahun untuk kota-kota yang mampu menjaga dan melestarikan kebersihan dan pelestarian lingkungannya. Surabaya berhasil meraih Adipura sejak tahun 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, dan 2011. *Kedua*, Kalpataru adalah penghargaan yang diberikan pada perorangan maupun organisasi yang melakukan tindakan penyelamatan atau pelestarian lingkungan serta memberikan dampak dari tindakannya tersebut dan hasil yang nyata. Untuk Kota Surabaya, penghargaan Kalpataru diberikan kepada Dra. Lulut Sri Yuliani, MM. *Ketiga*, penghargaan dari rekor MURI untuk taman kota yang dibangun di lahan eks-SPBU dalam kurung waktu 2008-2009. Penghargaan bidang lingkungan hidup yang diterima Surabaya selanjutnya atau yang *keempat* adalah ASEAN *Environmentally Sustainable City Award* sebagai kota dengan penataan lingkungan berkelanjutan terbaik dibanding kota-kota besar lain di ASEAN.

Masih dari sumber yang sama, penghargaan yang diperoleh Surabaya juga dari bidang yang lain seperti penghargaan Wahana Tata Nugraha karena Surabaya mampu melaksanakan mengatur ketertiban lalu lintasnya dalam kategori Kota Metropolitan pada tahun 2010, penghargaan ICT PURA pada tahun 2011 karena Surabaya sebagai kota yang berhasil mengelola Teknologi Informasi dan Komunikasi (TIK) dengan baik sehingga memberikan kontribusi manfaat yang signifikan terhadap sistem kehidupan

³ www.surabaya.go.id diakses 21 Januari 2015

masyarakatnya, penghargaan Anugerah Parahita Ekapraya (APE) yaitu penghargaan untuk segala upaya dalam peningkatan kualitas perempuan pada semua aspek kehidupan dan setara dengan laki-laki, serta Surabaya mampu mempertahankan Juara Umum Porprov untuk yang ketiga kalinya di tahun 2011.

Berbagai penghargaan maupun prestasi yang diraih oleh Kota Surabaya tiap tahunnya itu merupakan hasil kerja keras dari banyak pihak. Tidak hanya pemerintah kota Surabaya saja yang menjadi satu-satunya pihak atau *stakeholder* yang telah bekerja keras mengelola Kota Surabaya diberbagai sektor hingga berhasil meraih banyak penghargaan di tiap tahunnya. Tetapi hal ini juga didukung oleh masyarakat dan pihak ketiga yaitu swasta yang ikut serta mendukung berbagai kebijakan maupun program yang dibuat oleh Pemerintah Kota Surabaya. Masyarakat telah berpartisipasi secara aktif dalam mendukung dan mensukseskan program-program yang dibuat Pemerintah Kota Surabaya baik dibidang lingkungan hidup maupun di bidang lainnya. Banyak pihak yang selama ini telah mendukung Pemerintah Kota Surabaya untuk ikut memelihara lingkungan sehingga Surabaya meraih banyak penghargaan.

Namun hal ini semua juga tidak terlepas dari Pemerintah Kota Surabaya yang memiliki banyak dinas maupun SKPD dengan tugas dan fungsinya masing-masing. Kinerja dari dinas maupun SKPD yang ada menjadi sangat terbantu dengan keikutsertaan peran masyarakat maupun pihak swasta. Bentuk kepedulian atau keikutsertaan pihak swasta dalam lingkungan hidup dapat terlihat dari semakin banyaknya perbaikan kualitas

maupun kuantitas RTH di Kota Surabaya dalam bentuk taman yang merupakan hasil kerjasama melalui *Corporate Social Responsibility* (CSR) antara pihak swasta dengan pemerintah Kota Surabaya sebagai *stakeholder*.

Berikut adalah taman-taman yang terbentuk dari CSR:

Tabel 1.3
Taman-Taman CSR dari Stakeholder

No	Keterangan	Tahun
1	CSR antara Pemerintah Kota Surabaya dengan PT. Telkom Tbk. Divisi Regional V Jawa Timur Tentang Program Bantuan / Partisipasi Pembenahan Prasarana dan Sarana Umum Taman Bungkul Surabaya	2006
2	CSR antara Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Surabaya dengan PT. Unilever Indonesia Tbk. Melalui Yayasan Kesejahteraan Anak Indonesia (YKAI) Tentang Partisipasi Pembangunan Wahana/Sarana Bermain Anak di Area Taman Flora Manyar Surabaya	2006
3	CSR antara Pemerintah Kota Surabaya dengan PT. Pertamina (Persero) Unit Pemasaran V Tentang Pembenahan dan Penataan Taman Eks. SPBU Jl. A. Yani Surabaya	2007
4	CSR antara Pemerintah Kota Surabaya dengan Bank Jatim Tentang Pembangunan Taman Undaan.	2009
5	CSR antara Pemerintah Kota Surabaya dengan PT. Telkom Tbk. Tentang Pemasangan Jaringan Wi-fi di Taman-taman Kota Surabaya	2010
6	CSR antara Pemerintah Kota Surabaya dengan Korea Tentang Pembangunan Taman Persahabatan Indonesia – Korea Jl. Dr. Soetomo	2010
7	CSR antara Pemerintah Kota Surabaya dengan Telkom Tentang Pembangunan Taman Skate dan BMX Park	2010
8	CSR antara Pemerintah Kota Surabaya dengan PT. Telkom Tbk. Tentang Pemberian Bantuan Bibit Tanaman.	2011
9	CSR antara Pemerintah Kota Surabaya dengan PT. Bank Mandiri tentang Pembangunan Taman di Kombes M. Duryat	2012

Sumber : Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Surabaya, 2014

Tingkat kesiapan aparatur dan sistem birokrasi di Pemerintah Kota Surabaya sebagai lembaga pelaksana (*Low Implementing Agency*), mau tidak mau menjadi penentu keberhasilan dari suatu pelaksanaan kebijakan. Salah satu contoh adalah penghargaan yang diraih Kota Surabaya dalam kategori lingkungan hidup yaitu penghargaan berupa rekor MURI untuk Taman Kota

yang diraih Kota Surabaya yang memiliki RTH dengan jumlah yang terus mengalami peningkatan merupakan kinerja dari Dinas Kebersihan dan Pertamanan yang juga didukung oleh masyarakat serta pihak swasta.

Meningkatnya jumlah RTH di Kota Surabaya menjadikan pemerintah kota memiliki tugas baru dalam pengelolaan RTH yang ada termasuk dalam menjaga fasilitas yang tersedia di dalam suatu RTH. Adanya fasilitas umum menyebabkan terjadinya tindakan yang tidak bertanggungjawab yang dilakukan oleh sebagian orang seperti contohnya melakukan pengrusakan pada fasilitas umum yang ada di taman-taman di Surabaya (mencoret-coret tembok, kamar mandi umum, sarana dan prasarana bermain), rusaknya sebagian tanaman akibat pengunjung yang tidak berjalan sesuai dengan jalur yang disediakan, bahkan kehilangan alat-alat yang ada di taman-taman.

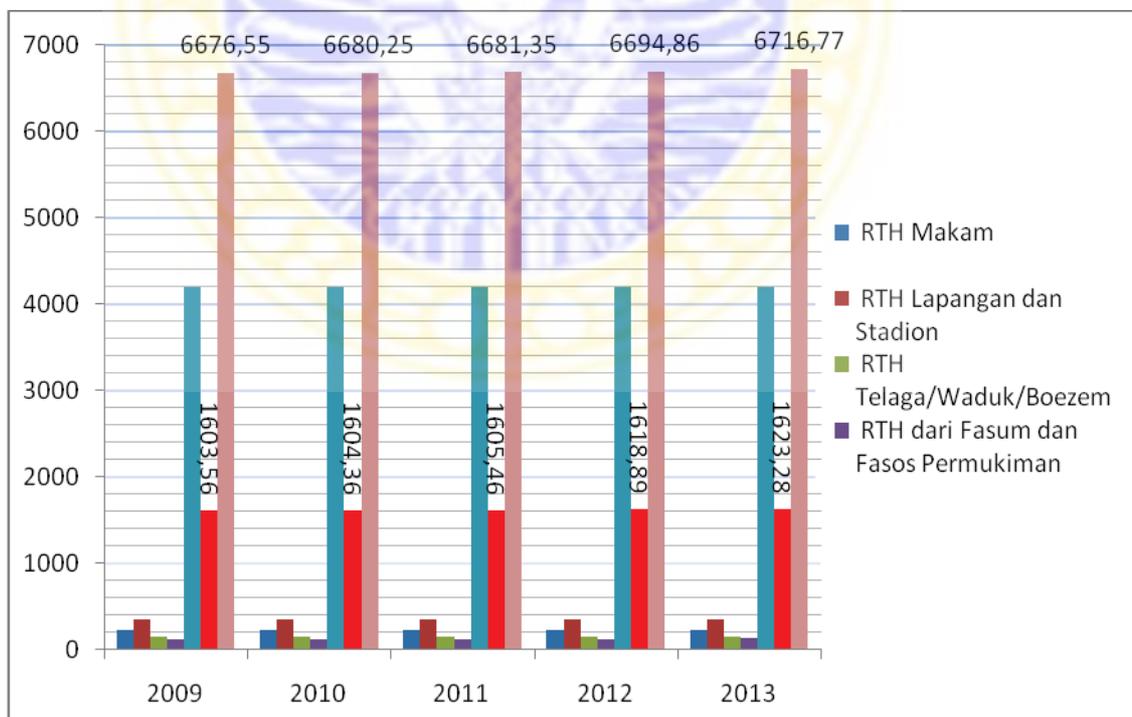
Seiring dengan laju pembangunan Kota Surabaya terdapat adanya kecenderungan masyarakat untuk memanfaatkan RTH untuk berbagai kepentingan dengan fungsi lain, maka pemerintah Kota Surabaya menetapkan kebijakan berupa Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2002 tentang Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau (RTH). Kebijakan yang telah dirumuskan oleh pemerintah kota Surabaya berupa Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2002 tentang Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau (RTH) ini dalam implementasinya bisa dikatakan berhasil, hal ini dapat dilihat dari tabel presentase luasan RTH publik di kota Surabaya sebagai berikut :

Tabel 1.4
Jumlah Luasan RTH di Kota Surabaya Berdasarkan Jenisnya

NO	JENIS RTH PUBLIK	Luas (Ha)				
		2009	2010	2011	2012	2013
1	RTH Makam	228,67	228,67	228,67	228,67	228,69
2	RTH Lapangan dan Stadion	346,47	346,47	346,47	346,47	346,47
3	RTH Telaga/Waduk/Boezem	144,33	144,33	144,33	144,33	144,33
4	RTH dari Fasum dan Fasos Permukiman	114,29	117,19	117,19	117,27	133,57
5	RTH Kawasan Lindung	4197,34	4197,34	4197,34	4197,34	4198,54
6	RTH Hutan	41,89	41,89	41,89	41,89	41,89
7	RTH Taman dan Jalur Hijau (JH)	1603,56	1604,36	1605,46	1618,89	1623,28
Jumlah Luasan RTH total		6676,55	6680,25	6681,35	6694,86	6716,77
Luas Kota Surabaya		33.048	33.048	33.048	33.048	33.048
Prosentase luas RTH Terhadap luas kota (%)		20,20 %	20,21 %	20,22 %	20,26 %	20,32 %

Sumber : Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Surabaya, 2014

Grafik 1.1
Pertumbuhan Luasan RTH Publik Kota Surabaya



Sumber : Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Surabaya, 2014

Kedua data tersebut merupakan acuan dalam penelitian ini yaitu meningkatnya luasan RTH khususnya yang berupa taman dari tahun ke tahun. Luas taman yang ada di Kota Surabaya tahun 2009 adalah 1603,56 Ha dan mengalami sedikit peningkatan sebesar 0,8 Ha menjadi 1604,36 Ha ditahun 2010. Pada tahun 2011 luas taman hanya meningkat sebesar 1,1 Ha sehingga menjadi 1605,46 Ha. Peningkatan luas taman ditahun 2012 meningkat signifikan yaitu sebesar 13,43 Ha sehingga menjadi 1618,89 Ha. Data terakhir yaitu tahun 2013 yang juga mengalami peningkatan luas taman sebesar 4,39 Ha yang menjadikan luas taman kota Surabaya menjadi 1623,28 Ha ditahun 2013.

Selain dari Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Surabaya, ada Badan Perencanaan Pembangunan Kota (Bappeko) Surabaya yang mendata mengenai luasan RTH Kota Surabaya.

Tabel 1.5
Distribusi Ruang Terbuka Hijau Publik Kota Surabaya Tahun 2009

No	Jenis RTH Publik	Luas (Ha)
1	RTH Makam	178,45
2	RTH lapangan dan stadion	220,68
3	RTH telaga/waduk/boezem	144,33
4	RTH dari penyerahan fasum dan fasos permukiman	108,15
5	RTH kawasan lindung (Pamurbaya, Benowo, Pakal, Waru Gunung)	4115,90
6	RTH hutan kota di (Pakal, Lakarsantri, Balas Klumprik, KBS)	41,16
7	RTH taman dan jalur hijau	1.861,74

Sumber: Bappeko Surabaya, 2010

Jumlah luasan RTH Publik total 6.670,41 Ha sedangkan luas Kota Surabaya 33.048,00 Ha sehingga prosentase luas RTH Publik terhadap luas Kota Surabaya adalah sebesar 20,18%. Dari kedua data yang ditampilkan ini terdapat sedikit perbedaan berupa selisih luasan total RTH yang ada di

Surabaya pada tahun 2009. Menurut data dari Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Surabaya bahwa total luas RTH di Surabaya pada tahun 2009 adalah sebesar 6676,55 Ha atau 20,20% dari luas total Kota Surabaya. Sedangkan menurut Badan Perencanaan Pembangunan Kota (Bappeko) Surabaya luas total RTH Kota Surabaya adalah 6670,41 Ha atau sebesar 20,18%. Selisih kedua data dari dua instansi pemerintah tersebut sebesar 6,14 Ha atau 0,2%. Jika kedua data ini dibandingkan lebih lanjut terhadap data dari Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang Kota Surabaya maka akan kembali terlihat perbedaan jumlah mengenai luas RTH yang ada di Surabaya pada tahun 2009. Menurut data tersebut (Tabel 1.2 Pemanfaatan Pola Ruang Kota Surabaya 2009) bahwa luas total Ruang Terbuka Hijau (RTH) Kota Surabaya pada tahun 2009 adalah sebesar 6707,64 Ha atau 20,29% yang berselisih sebesar 30,09 Ha (0,09%) dari data yang dilansir oleh Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Surabaya serta berselisih dengan Badan Perencanaan Pembangunan Kota (Bappeko) Surabaya sebesar 36,23 Ha (0,11%).

Perbedaan jumlah luasan RTH Kota Surabaya pada tahun 2009 yang tercatat oleh tiga instansi yang berbeda tersebut dapat mengakibatkan munculnya sedikit kendala untuk mengimplementasikan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2002 tentang Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau (RTH). Hal ini karena tidak adanya tolak ukur yang jelas yang dapat dijadikan acuan data berbagai pihak lain yang ingin mengetahui atau mengukur keberhasilan dari implementasi Peraturan Daerah tersebut sehingga sulit untuk dilakukan pengukuran yang akurat. Perbedaan luas RTH tersebut untuk selanjutnya juga akan berdampak terhadap anggaran yang direncanakan

untuk mengelola RTH Kota Surabaya. Meskipun hanya terlihat selisih sedikit antara ketiga data tersebut namun hal ini akan berpengaruh banyak terhadap besarnya dana yang dialokasikan untuk mengelola RTH karena anggaran yang dialokasikan untuk mengelola RTH Kota Surabaya tidak dalam jumlah yang sedikit.

Dari tabel presentase dan grafik mengenai luasan RTH publik di kota Surabaya diatas dapat disimpulkan bahwa luasan RTH di kota Surabaya mengalami peningkatan setiap tahunnya, meskipun peningkatannya tidak terlalu tinggi tapi hal ini menggambarkan bahwa Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2002 tentang Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau (RTH) cukup berhasil menjadikan kota Surabaya sebagai Kota Hijau.

Peningkatan jumlah RTH di Kota Surabaya dalam setiap tahun tersebut tidak selalu berjalan mulus karena ternyata ada beberapa masalah yang muncul yang harus segera ditangani oleh pemerintah Kota Surabaya. Problematika realisasi RTH di kota Surabaya sama dengan kota-kota metropolitan di Indonesia dan di dunia, yakni kendala sulitnya ruang untuk RTH. Kesulitan ruang di perkotaan biasanya disebabkan oleh menjamurnya bangunan-bangunan liar dan ilegal akibat kepadatan penduduk di sebuah kota, termasuk Surabaya atau RTH yang beralih fungsi.

Bagaimanapun, pengelolaan lingkungan terutama penyediaan RTH di perkotaan sangat sulit dilaksanakan jika ada berbagai permasalahan di sektor informal. Kesulitan tersebut dapat dipahami mengingat kondisi berikut⁴:

⁴ Hernanto, Muhammad Ridho, *Implementasi Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2007 Tentang Ruang Terbuka Hijau di Kota Surabaya*, Surabaya, 2012, hal 8

1. Pola perkembangan kawasan perkotaan di Indonesia pada umumnya masih bersifat ekstensif yang menyebabkan permintaan lahan menjadi sangat tinggi
2. Lahan di kawasan perkotaan telah dikuasai oleh masyarakat, bahkan kebanyakan status dari lahan itu ilegal
3. Tidak adanya 'bank' lahan yang dapat membantu pemenuhan kebutuhan lahan untuk kepentingan publik
4. Keterbatasan anggaran Pemerintah Kota Surabaya untuk mengakuisi lahan-lahan yang telah dikuasai masyarakat dan pihak swasta
5. Kurangnya peran serta masyarakat

Sadar atau tidak bahwa pada dasarnya ruang yang tersedia masih tetap luasnya seperti sediakala atau tidak bertambah, namun hal ini berbanding terbalik dengan penambahan jumlah penduduk yang signifikan dari tahun ke tahun yang membuat permasalahan mengenai tata ruang menjadi semakin rumit. Tingginya tingkat konversi atau alih guna ruang dari ruang terbuka (terutama ruang terbuka hijau) menjadi ruang yang terbangun menimbulkan dampak terhadap rendahnya kualitas lingkungan perkotaan.

Jumlah penduduk perkotaan yang terus meningkat dari waktu ke waktu akan memberikan implikasi pada tingginya tekanan terhadap pemanfaatan ruang kota, sehingga penataan ruang kawasan perkotaan perlu mendapat perhatian yang khusus terutama yang terkait dengan penyediaan kawasan hunian, fasilitas umum dan sosial serta ruang-ruang terbuka publik di perkotaan. Menurunnya kuantitas dan kualitas ruang terbuka publik yang ada di perkotaan, baik berupa RTH dan ruang terbuka non hijau telah

mengakibatkan menurunnya kualitas lingkungan perkotaan seperti seringnya terjadi banjir di perkotaan, tingginya polusi udara, dan meningkatnya kerawanan sosial serta menurunnya produktivitas masyarakat akibat stress karena terbatasnya ruang publik yang tersedia untuk interaksi sosial. RTH yang tersedia sebagian besar telah dikonversi menjadi infrastruktur perkotaan seperti jaringan jalan, gedung-gedung perkantoran, pusat perbelanjaan, dan kawasan permukiman baru.

Permasalahan mengenai RTH tersebut tidak hanya dihadapi oleh Kota Surabaya saja. Di Denpasar, implementasi Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 27 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Denpasar dalam hal pemanfaatan RTH mengalami beberapa kendala seperti apa yang menjadi dasar pertimbangan Pemerintah Kota Denpasar menetapkan RTH dan bagaimana mengupayakan hak masyarakat atas tanahnya yang diperuntukan sebagai RTH.⁵ Hasil kesimpulannya yang menjadi dasar pertimbangan Pemerintah Kota Denpasar dalam menetapkan RTH adalah berdasarkan pola pemanfaatan ruang yakni permukiman, fasilitas umum, dan persawahan. Selanjutnya dalam mengupayakan hak masyarakat atas tanahnya yang diperuntukan sebagai RTH adalah dengan mengeluarkan Surat Keputusan Walikota Denpasar Nomor 188.45/303/HK/2010 tentang “Pemberian Kompensasi Pembayaran Pajak Bumi dan Bangunan Bagi Wajib Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) yang Tanahnya Ditetapkan Sebagai Ruang Terbuka Hijau Kota (RTHK) dengan Koefisien Daerah Terbangun (KDB) 0%

⁵ A.A Sagung Istri Pramita Dewi, A.A Sri Indrawari, *Implementasi Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 27 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Denpasar Dalam Hal Pemanfaatan Ruang Terbuka Hijau di Kota Denpasar*, Denpasar, hal 1

(Nol Perseratus) dan Daerah *Civic Centre* Serta Bagi Tanah Produktif yang Diperuntukan untuk Pertanian di Kota Denpasar.”⁶

Daerah lain yang juga mengalami kendala yang berkaitan dengan RTH yaitu Semarang. Kendala tersebut yakni dalam implementasi muncul masalah seperti sosialisasi yang kurang efektif, terlambatnya respon untuk mengganti produk Peraturan Daerah yang baru, dan kurangnya kemampuan pelaksana berhubungan dengan kondisi sosial ekonomi, politik dan kemajuan teknologi.⁷ Hasil kesimpulannya bahwa Pemerintah Kota Semarang terlambat merespon UU No. 26 Tahun 2007, karena dasar hukum tentang tata ruang yang digunakan masih merujuk UU No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang. Perkembangan terakhir ditemukan bahwa Pemerintah Kota Semarang masih merumuskan Raperda pengganti Perda No.5 Tahun 2004 tentang RTRW. Di dalam pasal 78 ayat 4 (c) BAB XIII Ketentuan Penutup UU No.26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang mengatakan bahwa “Semua peraturan daerah kabupaten/kota tentang rencana tata ruang wilayah Kabupaten/Kota disusun atau disesuaikan paling lambat 3 (tiga) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diberlakukan”. UU No.26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang sudah diundangkan sejak tanggal 26 April 2007.⁸

Selain Denpasar dan Semarang, daerah lain yang berkendala terkait RTH adalah Kota Malang yaitu bagaimana implementasi kebijakan RTH di

⁶ *Ibid.* hal 5

⁷ Liesnawati, *Studi Implementasi UU. Nomor 26 Tahun 2007 tentang Tata Ruang oleh Pemerintah Kota Semarang (Kasus Ruang Terbuka Hijau)*, Semarang, 2010, hal 1

⁸ *Ibid.* hal 2

Kota Malang serta apa dampaknya pada perkembangan Kota Malang.⁹ Hasil kesimpulannya adalah pada indikator pengelompokan dan luasan RTH di Kota Malang masih terlihat kurang sesuai. Hanya 20% masyarakat yang menilai sesuai, dan mayoritas masyarakat menilai indikator ini kurang sesuai dengan prosentase 63%, sedangkan katagori tidak sesuai adalah hanya 17%. Pengelompokan luasan RTH Kota Malang masih dalam katagori kurang sesuai dalam penataan dan penempatannya, baik dari pengelompokan dan luasan ruang publik, fasilitas umum, maupun fasilitas sosial. Sehingga tidak salah jika saat ini Kota Malang semakin mengawatirkan, yaitu keadaan kota yang sering terkena dampak dari banyaknya perubahan yang ada, seperti banjir di beberapa titik di pusat kota maupun keseimbangan pembangunan infrastruktur dengan mengorbankan RTH dan mengalihkannya ke perbatasan kota.¹⁰

Berbagai permasalahan yang timbul mengenai RTH di berbagai daerah di Indonesia yang telah dijelaskan sebelumnya sudah seharusnya dapat segera diselesaikan. Khususnya permasalahan RTH di Surabaya yang telah diantisipasi dengan pembentukan aturan-aturan yang bersifat mengikat dari pemerintah salah satunya adalah Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2002 tentang Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau (RTH) dimana implementasi Perda tersebut harus disesuaikan dengan tata ruang wilayah Kota Surabaya. RTH pada dasarnya merupakan bagian yang tak terpisahkan dari penataan ruang yang antara lain berfungsi sebagai kawasan hijau

⁹ Hayat, *Implementasi Kebijakan Penataan Ruang Terbuka Hijau*, Jurnal Ilmu Administrasi Negara, Volume 13, Nomor 1, Juli 2014:43-56, hal 45

¹⁰ *Ibid.* hal 46

pertamanan kota dan paru-paru kota. RTH sebagai ruang guna menampung kegiatan konservasi lingkungan hidup kota harus dikaitkan dengan rencana umum tata ruang kota.¹¹ Dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2002 tentang Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau (RTH) yaitu di Bab III (Pelaksanaan, Pemanfaatan, dan Pengendalian) pasal 5 ayat 3 telah diatur bahwa Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau dilaksanakan berdasarkan perencanaan Tata Ruang yang ditetapkan atau atas Ketentuan yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah serta wajib memperhatikan keseimbangan lingkungan.

Penelitian yang dilakukan sebelumnya terkait dengan pengelolaan RTH yaitu:

1. Penelitian yang dimuat dalam jurnal oleh A.A Sagung Istri Pramita Dewi dan A.A Sri Indrawati yang berjudul Implementasi Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 27 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Denpasar Dalam Hal Pemanfaatan Ruang Terbuka Hijau di Kota Denpasar. Hasil dari penelitian tersebut mengemukakan bahwa yang menjadi dasar pertimbangan Pemerintah Kota Denpasar menetapkan RTH adalah berdasarkan Pola Pemanfaatan Ruang yakni permukiman, fasilitas umum, dan persawahan. Dalam mengupayakan hak masyarakat atas tanahnya yang diperuntukan sebagai RTH adalah dengan mengeluarkan Surat Keputusan Walikota Denpasar

¹¹ Wibowo Sulistryo, *Implementasi Ketentuan Penyediaan Ruang Terbuka Hijau Berdasarkan Pasal 29 UU Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang di Surakarta*, Surakarta, 2009, hal 8-9

Nomor188.45/303/HK/2010 tentang “Pemberian Kompensasi Pembayaran Pajak Bumi Dan Bangunan Bagi Wajib Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) Yang Tanahnya Ditetapkan Sebagai Ruang Terbuka Hijau Kota (RTHK) Dengan Koefisien Daerah Terbangun (KDB) 0% (Nol Perseratus) Dan Daerah Civic Centre Serta Bagi Tanah Produktif Yang Diperuntukan Untuk Pertanian Di Kota Denpasar

2. Penelitian yang dimuat jurnal oleh Liesnawati yang berjudul Studi Implementasi Uu No.26/Tahun 2007 Tentang Tata Ruang Oleh Pemerintah Kota Semarang (Kasus Ruang Terbuka Hijau). Hasil dari penelitian tersebut mengemukakan bahwa proses komunikasi dan sosialisasi menjadi masalah yang paling sering muncul di dalam Implementasi UU No.26/Tahun 2007 sehingga terjadi banyak pelanggaran. Kurangnya dana dan keterbatasan lahan juga menjadi kendala. Selain itu kondisi sosial ekonomi, politik dan kemajuan teknologi berpengaruh dalam pengambilan dan pelaksanaan keputusan. Berdasarkan hasil penelitian maka dapat disimpulkan bahwa Pemerintah Kota Semarang terlambat merespon UU No. 26 Tahun 2007, karena dasar hukum tentang tata ruang yang digunakan masih merujuk UU No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang. Perkembangan terakhir ditemukan bahwa Pemerintah Kota Semarang masih merumuskan Raperda pengganti Perda No.5 Tahun 2004 tentang RTRW. Di dalam pasal 78 ayat 4 (c) BAB XIII Ketentuan Penutup UU No.26 Tahun

2007 tentang Penataan Ruang mengatakan bahwa “semua peraturan daerah kabupaten/kota tentang rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota disusun atau disesuaikan paling lambat 3 (tiga) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diberlakukan”. UU No.26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang sudah diundangkan sejak tanggal 26 April 2007.

3. Penelitian yang dimuat jurnal oleh Hayat yang berjudul Implementasi Kebijakan Penataan Ruang Terbuka Hijau. Hasil dari penelitian tersebut mengemukakan bahwa Implementasi kebijakan penataan ruang terbuka hijau (RTH) Kota Malang yang meliputi aspek sumber daya alam, sumber daya manusia dan sumber daya isik, belum terlaksana sesuai dengan perda Nomor 7 Tahun 2001. Dari sumber daya fisik, pengelompokkan jenis ruang terbuka hijau belum tertata dengan baik sesuai dengan kebutuhan perkembangan kota dan penambahan jumlah penduduk. Hal ini disebabkan karena perencanaan ruang terbuka hijau oleh pemerintah Kota Malang, realisasinya sangat minimum yaitu antara 10% sampai 13%, sehingga pemanfaatan rencana ruang hijau untuk meningkatkan kandungan air, kenyamanan kota dan keindahan kota belum terwujud dengan baik. Begitu pula dalam konsep dan arahan RTH Kota Malang dari Bappeko belum menunjukkan penataan kawasan yang seimbang antara hutan kota, taman kota dan buffer zone serta masih terdapatnya lahan kosong yang belum dimanfaatkan. Belum sesuaiinya pengelolaan

dan pengembangan Kota Malang dengan RTH kota dipicu oleh beberapa pengalihan fungsi RTH dari semestinya dan ketidaksesuaian konsep dan perencanaan dalam implementasinya. Dampak dari ketidaksesuaian konsep, arahan dan perencanaan RTH dalam implementasinya menimbulkan kekhawatiran atas keberadaan RTH dengan adanya penyalahgunaan dan pengalihan fungsi RTH tersebut yang dirasakan masyarakat seperti adanya banjir yang berada disetiap ruas titik perkotaan dan di jalan-jalan utama Kota Malang.

Perbedaan dalam penelitian ini terdapat pada lokus penelitian yaitu RTH khususnya taman yang ada di Kota Surabaya. Selain itu dalam penelitian terdahulu memaparkan kajiannya pada pengelolaan suatu ruang kota yang salah satu dari ruang kota tersebut adalah yang berupa RTH sedangkan dalam penelitian ini lebih memfokuskan pada upaya melakukan analisis keberhasilan implementasi pengelolaan RTH khususnya yang berupa taman dan menjelaskan beberapa faktor penentu dalam keberhasilan implementasi suatu kebijakan berupa Perda tentang pengelolaan RTH yang berupa taman. Dengan begitu dapat dilihat apa saja yang menjadi faktor yang mendukung dalam keberhasilan implementasi. Maka dari itu penelitian ini penting dilakukan sebagai sebuah analisis implementasi yang juga akan dapat memberi masukan kepada para aparat pelaksana untuk memaksimalkan faktor pendukung bagi pengelolaan RTH yang berupa taman.

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan tersebut maka peneliti melakukan penelitian berupa skripsi yang berjudul Studi Evaluatif Tentang Faktor-Faktor Penentu Keberhasilan Implementasi Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2002 Tentang Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau (RTH) Khususnya Pertamanan di Kota Surabaya.

I.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah apa saja faktor-faktor yang menentukan keberhasilan implementasi Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2002 tentang Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau (IRTH) khususnya pertamanan di Kota Surabaya?

I.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang menentukan keberhasilan dari implementasi Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2002 tentang Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau (RTH) khususnya pertamanan yang ada di Kota Surabaya.

I.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat akademis maupun manfaat praktis yang dijelaskan sebagai berikut:

1. Manfaat Akademis

Secara Akademis, penulisan skripsi ini diharapkan dapat menambah kajian-kajian pada keilmuan Administrasi Negara utamanya tentang implementasi suatu Peraturan Daerah tentang pengelolaan Ruang Terbuka

Hijau. Disamping itu juga dapat menjadi tambahan kajian pada keilmuan Administrasi Negara mengenai implementasi Peraturan Daerah yang sesuai dengan tata ruang kota.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini memiliki beberapa manfaat praktis yaitu:

- Kepada pemerintah daerah dalam rangka meningkatkan efektifitas pemanfaatan RTH, mengingat dimasa mendatang polusi dan berbagai permasalahan industri akan menjadi faktor yang mengurangi kualitas hidup manusia. Disamping itu perlunya RTH dapat menunjang kebersihan, kesehatan, dan kualitas lingkungan khususnya di lingkungan perkotaan yang memiliki banyak penduduk seperti Kota Surabaya
- Terbukanya pemikiran masyarakat Kota Surabaya untuk memahami dan mengetahui implementasi kebijakan publik Pemerintah Kota Surabaya khususnya di bidang lingkungan hidup
- Memberi saran dan kritik bagi *elite* politik di Kota Surabaya untuk lebih *aware* dengan permasalahan lingkungan hidup
- Untuk mewujudkan konsep *Green City* atau Kota Hijau di Kota Surabaya yang diimpikan oleh masyarakat dan Pemerintah Kota, sehingga kota Surabaya menjadi lebih nyaman dan lebih indah untuk dijadikan tempat tinggal

1.5 Landasan Teori

1.5.1 Kebijakan Publik

1.5.1.1 Definisi Kebijakan Publik

Sebelum membicarakan tentang kebijakan publik, pertama akan dijelaskan tentang pengertian kebijakan. Menurut United Nations, kebijakan merupakan suatu deklarasi mengenai suatu dasar pedoman untuk bertindak suatu arah tindakan tertentu, suatu program mengenai aktivitas-aktivitas tertentu, atau suatu rencana.¹² Menurut James E. Anderson, kebijakan merupakan perilaku sejumlah atau serangkaian aktor (pejabat, kelompok, dan institusi pemerintah) dalam suatu bidang.¹³

Carl I. Friedrich mengatakan bahwa kebijakan adalah tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam lingkungan tertentu dengan adanya hambatan-hambatan tertentu untuk mencari peluang-peluang guna mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.¹⁴ Berdasarkan pengertian Friedrich tersebut, Anderson lantas menyebut kebijakan sebagai tindakan yang secara sengaja dilakukan seorang atau sejumlah aktor dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yang sedang dihadapi.¹⁵ Berdasarkan pengertian-pengertian diatas, dapat disimpulkan bahwa kebijakan diarahkan untuk melihat apa yang senyatanya dilakukan pemerintah dan bukan sekedar apa yang ingin dilakukan pemerintah.

Setelah mengetahui pengertian kebijakan, maka pengertian kebijakan publik bisa dengan mudah untuk dipahami. Kebijakan publik adalah kebijakan yang dikembangkan atau dirumuskan oleh instansi-instansi

¹² Wahab, Solichin Abdul. *Analisis Kebijaksanaan : Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta : Bumi Aksara, 2008. hal 2

¹³ *Ibid.* hal 3

¹⁴ *Ibid.* hal 3

¹⁵ *Ibid.* hal 3

dan pejabat-pejabat pemerintah.¹⁶ Pengertian kebijakan publik menurut Robert Eyestone adalah hubungan antara pemerintah dengan lingkungannya.¹⁷

Menurut Thomas R. Dye, pengertian kebijakan publik, yaitu pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu.¹⁸ Dye juga mengatakan bahwa kebijakan publik merupakan segala sesuatu yang dikerjakan pemerintah, alasan mengapa mereka melakukan, dan hasil yang membuat sebuah kehidupan bersama tampil berbeda.¹⁹ Dari kedua pernyataan Dye tersebut, dapat dipahami bahwa terdapat perbedaan antara apa yang sudah diputuskan oleh pemerintah dengan apa yang dilakukan pemerintah senyatanya. Ketika pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu, pasti mereka memiliki tujuan yang objektif, sehingga kebijakan publik harus meliputi semua tindakan pemerintah dan bukan semata-mata pernyataan keinginan atau pejabat pemerintah saja. Sesuatu yang tidak dilaksanakan pemerintah juga termasuk kebijakan publik, karena akan memiliki dampak yang sama besar dengan sesuatu yang dilakukan pemerintah.²⁰

Pemikiran Thomas R. Dye ternyata sama dengan George C. Edwards III dan Ira Sharkansky, yang menjelaskan kebijakan publik sebagai apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan pemerintah.

¹⁶ Wahab, Solichin Abdul. *Analisis Kebijaksanaan : Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta : Bumi Aksara, 2008. hal 4

¹⁷ Winarno, Budi. *Kebijakan Publik : Teori dan Proses*. Yogyakarta: Bumi Aksara, 2001. hal 17

¹⁸ *Ibid.* hal 17

¹⁹ Nugroho, Riant. *Public Policy*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo, 2008. hal 54

²⁰ Islamy, Irfan. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara, 2001. hal 18

Kebijakan publik bisa berupa sasaran atau tujuan program-program pemerintah.²¹ Mereka menjelaskan bahwa kebijakan publik dapat ditetapkan secara jelas dalam bentuk peraturan-peraturan perundang-undangan, pidato-pidato pejabat teras pemerintah, atau program-program dan tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah.

Lain halnya dengan Anderson, yang menyebut kebijakan publik sebagai serangkaian tindakan yang memiliki tujuan tertentu dan dilaksanakan oleh seseorang atau sekelompok orang untuk menyelesaikan masalah tertentu.²² Dalam pengertian tersebut, kebijakan lebih difokuskan pada apa yang sesungguhnya dikerjakan pemerintah daripada apa yang telah diusulkan pemerintah.

Anderson juga menyatakan bahwa kebijakan publik merupakan kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan atau pejabat-pejabat pemerintah. Berdasarkan pernyataan tersebut, terdapat lima implikasi kebijakan publik, yaitu: 1) Kebijakan publik selalu memiliki tujuan tertentu atau kebijakan publik merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan; 2) Kebijakan publik berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah; 3) Kebijakan publik merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, bukan maksud atau pernyataan yang dilakukan oleh pemerintah; 4) Kebijakan publik bisa bersifat positif, jika merupakan beberapa bentuk tindakan pemerintah untuk mengatasi masalah tertentu, dan bersifat negatif, jika merupakan keputusan yang diambil pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu; dan 5)

²¹ *Ibid.* hal 18-19

²² Agustino, Leo. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta, 2006. hal 7

Kebijakan publik, setidaknya arti positif selalu dilandaskan pada peraturan-peraturan perundangan dan bersifat memaksa atau otoritas.²³

Pemikiran Anderson ternyata sama dengan pemikiran Irfan Islamy, yang menyimpulkan kebijakan publik sebagai serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang memiliki tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat.²⁴

Pemikiran Anderson juga sama dengan pemikiran Steven A. Peterson dan Frederick Steven A. Peterson menjelaskan kebijakan publik sebagai tindakan pemerintah untuk menyelesaikan masalah.²⁵ Chief J.O Udoji menyatakan kebijakan publik sebagai tindakan bersanksi yang mengarah pada tujuan tertentu untuk mengatasi suatu masalah atau serangkaian masalah yang saling berkaitan dan bisa mempengaruhi sebagian besar warga masyarakat.²⁶

Bila kedelapan tokoh di atas menyebutkan kebijakan publik sebagai tindakan untuk mengatasi masalah tertentu, maka David Easton, menyatakan kebijakan publik sebagai akibat dari aktivitas pemerintah.²⁷ Easton menyebutkan bahwa kebijakan publik merupakan suatu bentuk pengalokasian nilai-nilai yang sah secara paksa kepada seluruh anggota masyarakat. Easton menegaskan bahwa hanya pemerintahlah yang secara

²³ Islamy, Irfan. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara, 2001. hal 19

²⁴ *Ibid.* hal 20

²⁵ Nugroho, Riant. *Public Policy*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo, 2008. hal 53-54

²⁶ Wahab, Solichin Abdul. *Analisis Kebijaksanaan : Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta : Bumi Aksara, 2008. hal. 5

²⁷ Nugroho, Riant. *Public Policy*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo, 2008. hal 53

sah dapat berbuat sesuatu pada masyarakatnya. Pemerintah memiliki pilihan untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu, yang merupakan bentuk pengalokasian nilai-nilai pada masyarakat.²⁸

Pemahaman David Easton sama dengan pemahaman Richard Rose, yang menyatakan kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang saling berhubungan dan memberikan konsekuensi kepada pihak-pihak yang bersangkutan.²⁹ Kebijakan dalam pengertian ini tidak hanya dipahami sebagai suatu keputusan untuk melakukan sesuatu tetapi lebih dipahami sebagai pola kegiatan yang harus dijalankan oleh pihak-pihak tertentu. Konsep tersebut juga menjadi titik tolak Harold D. Laswell dan Abraham Kaplan untuk mengartikan kebijakan publik sebagai suatu kegiatan yang diproyeksikan dalam tujuan-tujuan tertentu, nilai-nilai tertentu, dan praktek-praktek tertentu.³⁰

Hal serupa juga dikemukakan William Jenkins yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil seseorang atau sekelompok aktor politik yang berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam suatu situasi, dimana keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan dan kekuasaan aktor tersebut.³¹

²⁸ Islamy, Irfan. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara, 2001. hal. 19-20

²⁹ Winarno, Budi. *Kebijakan Publik : Teori dan Proses*. Yogyakarta: Bumi Aksara, 2001. hal 17

³⁰ Nugroho, Riant. *Public Policy*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo, 2008. hal 53

³¹ Wahab, Solichin Abdul. *Analisis Kebijaksanaan : Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta : Bumi Aksara, 2008. hal 4

Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn, menyebutkan sepuluh penggunaan istilah kebijakan, yaitu: 1) Kebijakan sebagai sebuah proses yang dipersepsikan sebagai sebuah siklus yang digambarkan seperti *conveyor belt*; 2) Kebijakan sebagai sebuah hasil akhir akan memberikan penilaian mengenai perwujudan formal atau normatif dari suatu kebijakan dalam prakteknya; 3) Kebijakan sebagai output atau keluaran bisa dilihat dari apa yang senyatanya dihasilkan atau diberikan pemerintah sebagai kebalikan dari apa yang telah dijanjikan atau disahkan pemerintah lewat undang-undang; 4) Kebijakan sebagai otorisasi atau pengesahan formal; 5) Kebijakan sebagai keputusan pemerintah yang biasanya muncul pada saat-saat kritis berlangsung dan memilih satu diantara berbagai alternatif; 6) Kebijakan sebagai pernyataan tentang tujuan umum atau keadaan tertentu yang diharapkan pemerintah; 7) Kebijakan sebagai label bagi sebuah bidang aktivitas yang dilakukan pemerintah; 8) Kebijakan sebagai usulan-usulan khusus yang biasanya disampaikan oleh orang-orang yang berada didalam dan diluar struktur pemerintahan agar usulan tersebut bisa dilakukan pemerintah; 9) Kebijakan sebagai sebuah program yang dipandang sebagai sarana atau instrumen untuk mewujudkan berbagai tujuan-tujuan yang ingin dicapai oleh pemerintah; 10) Kebijakan sebagai sebuah teori atau model yang akan menyiratkan adanya hubungan sebab akibat.³²

Pengertian kebijakan publik memiliki empat implikasi, yaitu: 1) Kebijakan publik dapat berupa penetapan tindakan-tindakan dari pemerintah; 2) Kebijakan publik dalam artian untuk melaksanakan atau

³² Wahab, Solichin Abdul. *Analisis Kebijaksanaan : Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta : Bumi Aksara, 2008. hal 18-39

tidak melaksanakan sesuatu harus memiliki dan dilandasi maksud dan tujuan tertentu; 3) Kebijakan publik tidak cukup hanya dinyatakan saja, tetapi juga harus dilaksanakan dalam suatu bentuk yang nyata; dan 4) Kebijakan publik harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat.³³

Dari berbagai definisi kebijakan publik yang telah dikemukakan para ahli, dapat diambil kesimpulan yang sesuai dengan penelitian ini, bahwa kebijakan publik adalah serangkaian keputusan yang diambil pemerintah, sebagai pedoman untuk mendukung tindakan pemerintah dalam wilayah yurisdiksinya (nasional dan regional) untuk mencapai tujuan atau memecahkan suatu masalah tertentu yang membutuhkan penanganan segera.

Pada penelitian ini, yang dimaksud kebijakan publik adalah peraturan daerah yang mengatur tentang pengelolaan ruang terbuka hijau (RTH) di Kota Surabaya yang terdapat dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2002 Tentang Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau.

I.5.1.2 Implementasi Kebijakan Publik

Menurut Peter S. Cleaves, keberhasilan atau kegagalan implementasi dapat dievaluasi dari sudut kemampuannya secara nyata dalam meneruskan atau mengoperasionalkan program-program yang telah dirancang sebelumnya. Keseluruhan proses implementasi kebijakan dapat

³³ Islamy, Irfan. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara, 2001. hal. 20-21

dievaluasi dengan cara mengukur atau membandingkan hasil akhir dari program-program tersebut dengan tujuan-tujuan kebijakan.³⁴

Randall B. Ripley dan Grace A. Franklin, menjelaskan implementasi sebagai apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan, yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan, atau keluaran yang nyata. Pada pengertian ini implementasi menunjuk pada kegiatan yang mengikuti pernyataan tentang tujuan-tujuan program dan hasil-hasil yang diinginkan pejabat pemerintah.³⁵

Pada kamus Webster, mengimplementasikan berarti menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu agar menimbulkan dampak atau akibat tertentu. Implementasi kebijakan adalah suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan, biasanya dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan, perintah eksekutif, atau dekrit presiden.³⁶

Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier menjelaskan bahwa pemahaman atas apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul setelah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan negara, yang mencakup usaha-usaha untuk mengadministrasikannya agar bisa menimbulkan akibat atau dampak yang nyata bagi masyarakat. Berdasarkan penjelasan tersebut dapat disimpulkan bahwa proses implementasi kebijakan

³⁴ Wahab, Solichin Abdul. *Analisis Kebijaksanaan : Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta : Bumi Aksara, 2008. hal 179

³⁵ Winarno, Budi. *Kebijakan Publik : Teori dan Proses*. Yogyakarta: Bumi Aksara, 2001. hal 145

³⁶ Wahab, Solichin Abdul. *Analisis Kebijaksanaan : Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta : Bumi Aksara, 2008. hal 64

sesungguhnya tidak menyangkut perilaku jaringan kekuatan-kekuatan politik, ekonomi, dan sosial yang secara langsung atau tidak langsung bisa mempengaruhi perilaku pihak-pihak yang terlibat.³⁷

Mazmanian dan Sabatier juga menjelaskan implementasi kebijakan sebagai pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, yang biasanya berbentuk undang-undang, atau perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi dengan menyebutkan tujuan dan sasaran yang ingin dicapai dan berbagai cara untuk mengatur proses implementasinya.³⁸

Donald Van Meter dan Carl Van Horn mendefinisikan implementasi sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan, baik oleh individu-individu atau kelompok-kelompok pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.³⁹

James P. Lester dan Joseph Stewart mendefinisikan implementasi sebagai pelaksanaan undang-undang dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerjasama untuk menjalankan kebijakan untuk meraih tujuan kebijakan tersebut. Di sisi lain implementasi merupakan sebuah fenomena kompleks yang dapat dipahami sebagai proses, keluaran, dan dampak. Implementasi sebagai sebuah keluaran dapat dilihat dari sejauh mana tujuan-tujuan yang telah direncanakan telah terlaksana dan mendapat

³⁷ Wahab, Solichin Abdul. *Analisis Kebijaksanaan : Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta : Bumi Aksara, 2008. hal. 65

³⁸ *Ibid.* hal 68-69

³⁹ Winarno, Budi. *Kebijakan Publik : Teori dan Proses*. Yogyakarta: Bumi Aksara, 2001. hal 146

dukungan. Implementasi sebagai dampak bisa dilihat dari apakah ada perubahan yang bisa diukur antara sebelum dan sesudah kebijakan dijalankan.⁴⁰

Pemikiran James P. Lester dan Joseph Stewart tersebut tidak jauh berbeda dengan Merille S. Grindle, yang menyatakan bahwa proses implementasi baru dimulai apabila tujuan dan sasaran telah ditetapkan, program kegiatan telah tersusun, serta dana telah tersedia dan telah disalurkan untuk mencapai sasaran-sasaran tersebut. Keberhasilan implementasi bisa dilihat dari sudut pandang prosesnya, apakah yang dilakukan sudah sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan dan apakah tujuan tersebut sudah tercapai.⁴¹

Grindle juga menyatakan bahwa tugas implementasi adalah membentuk hubungan yang mungkin antara tujuan atau sasaran kebijakan dengan hasil akhir yang nyata dari kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah. Oleh karena itu, fungsi implementasi mencakup sistem penyampaian kebijakan yang terdiri dari cara-cara tertentu yang didesain secara khusus dan diarahkan untuk mencapai tujuan atau sasaran kebijakan. Implementasi kebijakan merupakan tahapan penting dari keseluruhan struktur kebijakan, karena dalam proses ini bisa dilihat pencapaian tujuan dan keberhasilan suatu kebijakan.

Pernyataan Merille S. Grindle dipertegas oleh Chief J.O Udoji yang menyatakan bahwa pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan.

⁴⁰ *Ibid.* hal 144-145

⁴¹ Agustino, Leo. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta, 2006. hal 139

Kebijakan hanya akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan.⁴²

James E. Anderson, membedakan kebijakan berdasarkan sifatnya menjadi dua, yaitu 1) *Self-executing*, yang berarti dengan dirumuskannya suatu kebijakan maka hal itu sekaligus membuat kebijakan itu terimplementasikan dengan sendirinya. Kebijakan yang bersifat *self-executing* ini jumlahnya tidak banyak; dan 2) *Non self-executing*, yang artinya kebijakan perlu diwujudkan dan dilaksanakan oleh berbagai pihak agar hasilnya bisa terlihat. Pihak yang berperan besar dalam pengimplementasian kebijakan ini adalah para eksekutif, birokrat, dan badan-badan pemerintah, tetapi anggota legislatif, yudikatif, kelompok-kelompok kepentingan, dan warga negara juga ikut berperan pula. Jumlah kebijakan yang bersifat *non self-executing* ini paling banyak karena biasanya kebijakan publik berbentuk peraturan perundangan serta berbagai ketentuan dan ketetapan.

Menurut Anderson, semua kebijakan publik apapun bentuk atau jenisnya, dimaksudkan untuk mempengaruhi atau mengontrol perbuatan manusia sesuai dengan aturan-aturan dan tujuan-tujuan yang telah ditetapkan pemerintah atau negara. Suatu kebijakan publik akan menjadi efektif bila dilaksanakan dan memiliki dampak positif bagi anggota masyarakat. Bila masyarakat tidak berbuat atau bertindak sesuai dengan

⁴² Agustino, Leo. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta, 2006. hal 140

keinginan pemerintah atau negara maka kebijakan publik menjadi tidak efektif.⁴³

Kebijakan publik apapun sebenarnya mengandung resiko untuk gagal. Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn membagi pengertian kegagalan kebijakan menjadi dua, yaitu: 1) *Non implementation* (tidak terimplementasikan), yang berarti suatu kebijakan tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana. Hal ini mungkin disebabkan karena pihak-pihak yang terlibat di dalam pelaksanaannya tidak mau bekerjasama, atau mereka telah bekerja tetapi tidak efisien karena bekerja setengah hari atau karena mereka tidak sepenuhnya menguasai permasalahan, atau masalah yang mereka hadapi berada di luar jangkauan kekuasaannya, sehingga segigih apapun usaha mereka hambatan-hambatan yang ada tidak sanggup mereka atasi. Akibatnya implementasi yang efektifpun sukar untuk dipenuhi; dan 2) *Unsuccesfull implementation* (implementasi yang tidak berhasil), yang berarti suatu kebijakan telah dilaksanakan sesuai dengan rencana, tetapi mengingat kondisi eksternal yang ternyata tidak menguntungkan, sehingga kebijakan tersebut tidak berhasil mewujudkan dampak atau hasil akhir yang dikehendaki. Kegagalan kebijakan ini biasanya disebabkan oleh tiga hal, yaitu: pelaksanaan yang jelek, kebijakan itu sendiri memang jelek atau nasib kebijakan yang memang jelek.⁴⁴

Menurut George Edward III, proses implementasi adalah tahapan dalam proses kebijakan yang berada diantara tahapan penyusunan kebijakan

⁴³ Islamy, Irfan. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara, 2001. hal 107

⁴⁴ Wahab, Solichin Abdul. *Analisis Kebijaksanaan : Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta : Bumi Aksara, 2008. hal. 61-62

dan hasil atau konsekuensi-konsekuensi yang ditimbulkan oleh kebijakan itu. Yang termasuk dalam aktivitas implementasi adalah perencanaan, pendanaan, pengorganisasian, pengangkatan dan pemecatan karyawan, serta negosiasi.⁴⁵ Implementasi kebijakan merupakan suatu cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Suatu kebijakan bisa langsung diimplementasikan melalui suatu program atau formula kebijakan melalui turunan dari kebijakan publik tersebut.⁴⁶ Jika kebijakan diartikan sebagai segala keputusan yang dibuat pemerintah dan digunakan sebagai pedoman untuk bertindak, yang meliputi aktivitas untuk mencapai tujuan, maka implementasi adalah upaya menafsirkan dan melaksanakan keputusan pemerintah tersebut ke dalam bentuk tindakan-tindakan. Dari berbagai definisi tentang implementasi kebijakan publik diatas, maka dapat diambil kesimpulan bahwa:

1. Proses implementasi kebijakan adalah serangkaian kegiatan setelah sebuah kebijakan ditetapkan, yang terdiri atas pengambilan keputusan serta langkah-langkah yang strategis dan operasional untuk membuat kebijakan tersebut menjadi kenyataan dan bisa mencapai tujuan yang telah ditetapkan
2. Proses implementasi bisa disebut berhasil, kurang berhasil, atau gagal sama sekali jika ditinjau dari wujud hasil yang dicapai, karena ada faktor pendukung atau penghambat yang terlibat dalam pencapaian tujuan kebijakan

⁴⁵ Winarno, Budi. *Kebijakan Publik : Teori dan Proses*. Yogyakarta: Bumi Aksara, 2001. hal 174

⁴⁶ Nugroho, Riant. *Public Policy*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo, 2008. hal 432

3. Dalam proses implementasi terdapat tiga unsur penting dan mutlak, yaitu: a) Adanya kebijakan yang dilaksanakan; b) Kelompok masyarakat yang menjadi sasaran dan diharapkan akan menerima manfaat dari kebijakan tersebut; dan c) Unsur pelaksana kebijakan, baik organisasi atau perorangan, yang bertanggung jawab dalam pengelolaan, pelaksanaan, dan pengawasan dari proses implementasi tersebut
4. Implementasi kebijakan tidak mungkin dilaksanakan dalam ruang hampa, karena lingkungan akan mempengaruhi proses implementasi program-program pembangunan.

Pada konteks penelitian ini, pengertian implementasi kebijakan publik dilihat dari segi proses dimana dengan adanya kebijakan maka aparat pemerintah bisa mengambil suatu tindakan untuk menjalankan keputusan yang telah dibuat guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Dalam penelitian ini, implementasi kebijakan pengelolaan ruang terbuka hijau (RTH) bisa dilihat dari tindakan yang dilakukan pemerintah Kota Surabaya bersama dinas yang terkait dalam mengelola ruang terbuka hijau yang ada, apakah dalam kenyataannya sudah sesuai dengan peraturan yang ada. Serta untuk melihat apa saja faktor-faktor yang dapat menentukan keberhasilan dari implementasi Perda tersebut.

I.5.2 Pengelolaan Tata Ruang

I.5.2.1 Kebijakan Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau (RTH)

Pemanasan global terjadi ketika ada konsentrasi gas-gas tertentu yang dikenal dengan gas rumah kaca, yang terus bertambah di udara, Hal

tersebut disebabkan oleh tindakan manusia, kegiatan industri, khususnya karbondioksida (CO₂). Karbondioksida umumnya dihasilkan oleh penggunaan batubara, minyak bumi, gas dan penggundulan hutan serta pembakaran hutan. Asam nitrat dihasilkan oleh kendaraan dan emisi industri, sedangkan emisi metan disebabkan oleh aktivitas industri dan pertanian. Karbon dioksida, chlorofluorocarbon, metan, asam nitrat adalah gas-gas polutif yang terakumulasi di udara dan menyaring banyak panas dari matahari. Sementara lautan dan vegetasi menangkap banyak CO₂, kemampuannya untuk menjadi “atap” sekarang berlebihan akibat emisi. Ini berarti bahwa setiap tahun, jumlah akumulatif dari gas rumah kaca yang berada di udara bertambah dan itu berarti mempercepat pemanasan global.⁴⁷

Soedomo (2001), menambahkan bahwa pengaruh pemanasan global dalam setengah abad mendatang diperkirakan akan terjadi: 1) Perubahan pola angin; 2) Bertambahnya populasi dan jenis organisme penyebab penyakit dan dampaknya terhadap kesehatan masyarakat; 4) Perubahan pola curah hujan dan siklus hidrologi; 5) Meningkatnya badai atmosferik; serta 6) Perubahan ekosistem hutan, daratan dan ekosistem alami lainnya.

Populasi manusia terus meningkat secara drastis. Menurut perhitungan statistik Populasi Penduduk Dunia PBB, tepat pada tanggal 31 Oktober 2011 lalu populasi manusia di dunia telah mencapai tujuh milyar jiwa. Hal ini telah menjadi perhatian khusus dalam rangka mengantisipasi semakin membeludaknya permintaan akan pemenuhan kebutuhan hidup yang seiring dengan kemajuan teknologi dan gaya hidup yang serba modern.

⁴⁷ <http://www.ristek.go.id> diakses 21 Januari 2015

Semakin banyak manusia yang lahir maka semakin banyak pula penyediaan terhadap berbagai kebutuhan. Inilah yang memicu adanya perilaku eksploitasi terhadap SDA secara besar-besaran.

Jumlah populasi yang terus bertambah semakin menciptakan kesesakan khususnya daerah perkotaan, yang kini telah menjadi pusat aktivitas perekonomian masyarakat dunia. Saat ini sekitar 52% penduduk tinggal di perkotaan dan diperkirakan membengkak menjadi 68% pada 2025. Sebagian besar kegiatan manusia dalam berbagai sektor berlangsung di perkotaan. Perkotaan menjadi padat dan sesak oleh kendaraan yang berlalu-lalang dan bangunan-bangunan yang berlomba mencakar langit, baik dari perumahan sampai dengan perusahaan dan industri. Hal ini mengakibatkan ketidakmerataan penduduk karena perkotaan menjadi sasaran masyarakat daerah dalam memperoleh sumber penghidupan. Dengan demikian, bukanlah suatu hal yang aneh jika perkotaan memiliki kualitas lingkungan, khususnya kualitas udara yang sangat rendah.

Urbanisasi yang tidak terkendali mengakibatkan tidak sedikit ruang di perkotaan yang seharusnya merupakan RTH yang harus dipertahankan, malah sebaliknya menjadi kawasan perumahan elit ataupun pemukiman ilegal yang kumuh dan berjajar disepanjang bantaran sungai dan rel kereta api. Tingginya jumlah pendatang dari tahun ke tahun menyebabkan pembangunan menjadi terpusat hanya pada daerah perkotaan. Seluruh mata rantai permasalahan yang berawal dari perumbuhan populasi manusia dan gaya hidup yang tidak berkelanjutan adalah masalah utama penyebab krisis ekologi. Semakin banyak kaum urban, maka semakin banyak bangunan

yang harus dibangun, semakin banyak jumlah kendaraan, semakin banyak jumlah sampah yang harus ditumpuk setiap hari dan semakin banyak juga RTH yang harus dikorbankan. Selain hal itu, yang paling penting adalah semakin banyak kecemasan dan kekhawatiran-kekhawatiran terhadap kesehatan dan kebersihan lingkungan sekitar.

Di lingkungan perkotaan, pencemar udara dikeluarkan terutama dari proses kegiatan pembakaran bahan bakar minyak, baik dari sektor pemukiman, transportasi maupun industri, serta hasil pengelolaan limbah padat perkotaan. Berbagai zat pencemar utama perkotaan adalah hasil produk pembakaran bahan bakar minyak dan fosil, yaitu CO, CO₂, NO₂, NO, SO₂, hidrokarbon, timah hitam (Pb) dan partikulat padat tersuspensi (Soedomo 2001).

Ketidakseimbangan antara peningkatan jumlah zat-zat pencemar dengan berkurangnya RTH perkotaan seharusnya menjadi fokus utama dalam pembangunan daerah perkotaan guna menciptakan kesejahteraan bagi penduduknya. Hal tersebut menjadi penting karena semakin berkurangnya jumlah RTH memicu banyak permasalahan lain sehingga menurunkan kenyamanan dan merusak ekologi perkotaan, seperti banjir, menurunnya ketersediaan air tanah, meningkatnya polusi udara dan suhu kota yang berakibat pada munculnya berbagai penyakit baru. Dalam upaya menghadapi permasalahan ini, tindakan penanaman pohon di setiap lahan atau ruang terbuka yang tersisa adalah kunci utama yang dapat dan dengan mudah untuk segera dilakukan. RTH sebaiknya ditanami pepohonan yang mampu mengurangi polusi udara secara signifikan. Dalam UU No. 26

Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 05/PRT/M/2008 tentang Pedoman Penyediaan dan Pemanfaatan Ruang Terbuka Hijau di Kawasan Perkotaan disebutkan bahwa pengertian 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. Dan dalam undang-undang ini disyaratkan luas RTH minimal 30% dari luas wilayah (negara, provinsi, kota/kabupaten).

Manfaat RTH berdasarkan fungsinya dibagi atas manfaat langsung dan manfaat tidak langsung: a) 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); b) 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). Manfaat RTH kota secara langsung dan tidak langsung, sebagian besar dihasilkan dari adanya fungsi ekologis. Penyeimbang antara lingkungan alam dan buatan, yaitu sebagai penjaga fungsi kelestarian lingkungan pada media air, tanah dan udara, serta konservasi sumber daya hayati flora dan fauna. (Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 05/PRT/M/2008).

Mengingat betapa pentingnya manfaat dari keberadaan RTH khususnya di perkotaan maka RTH yang telah dimiliki oleh suatu kota

haruslah dipelihara melalui kebijakan pengelolaan RTH. Surabaya salah satu kota yang besar didukung dengan kepemilikan RTH yang luas maka akan menjadi tidak mudah dalam mengelolanya sehingga Pemerintah Kota Surabaya telah memiliki Peraturan Daerah sebagai bentuk kebijakan pemerintah untuk mengelola RTH. Kebijakan pengelolaan RTH tersebut dalam bentuk Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2002 tentang Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau (RTH).

Kebijakan pengelolaan RTH dalam bentuk Peraturan Daerah ini bukan hanya untuk mengelola RTH yang telah dimiliki oleh Kota Surabaya saja tetapi juga untuk menyikapi berbagai fenomena yang muncul di Kota Surabaya seperti laju pembangunan Kota Surabaya yang terdapat kecenderungan masyarakat untuk memanfaatkan ruang terbuka hijau untuk berbagai kepentingan dengan fungsi lain. Kebijakan pengelolaan RTH dalam bentuk Peraturan Daerah ini merupakan perwujudan dalam rangka pembangunan berwawasan lingkungan guna meningkatkan mutu kehidupan bagi generasi yang akan datang serta bentuk tanggung jawab dalam kelestarian lingkungan hidup. Kebijakan pengelolaan RTH dalam bentuk Peraturan Daerah ini menyangkut perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, dan pengawasan terhadap RTH yang merupakan tanggung jawab antara pemerintah daerah bersama dengan seluruh masyarakat.

I.5.2.2 Ruang Terbuka Hijau (RTH)

Ruang Terbuka Hijau adalah lahan yang digunakan untuk berbagai kegiatan termasuk di dalamnya olahraga dan bermain, pada suatu area yang luas dengan sifat kepemilikan publik atau semi publik, pada lahan yang

tidak terbangun dan tidak memiliki bangunan di atasnya, pada lahan yang terbuka pemandangannya atau pada tempat-tempat yang berada di luar bangunan (Lynch, 1990).

Menurut Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2002 tentang Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau, yang dimaksud dengan RTH adalah ruang kota yang berfungsi sebagai kawasan hijau pertamanan kota, kawasan hijau hutan kota, kawasan hijau rekreasi kota, kawasan hijau pemakaman, kawasan hijau pertanian, kawasan hijau jalur hijau, dan kawasan hijau pekarangan. Dalam RTH pemanfaatannya lebih bersifat pengisian hijau tanaman atau tumbuh-tumbuhan secara alamiah ataupun budidaya tanaman.

Menurut Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2007 Kota Surabaya tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Surabaya di dalam Pasal 1 angka 30, yang dimaksud Ruang Terbuka Hijau adalah suatu lahan atau kawasan yang ditetapkan sebagai ruang terbuka untuk tempat tumbuhnya tanaman atau vegetasi yang berfungsi sebagai pengatur iklim mikro, daerah resapan air, dan estetika kota.

Ruang Terbuka Hijau terdiri dari RTH publik dan RTH privat. Proporsi RTH di wilayah kota paling sedikit 30% dari luas wilayah kota yang terdiri dari proporsi RTH publik paling sedikit 20% dan RTH privat 10%. Dalam penjelasan UU Nomor 26 Tahun 2007 Ruang Terbuka Hijau (RTH) publik terdiri dari taman kota, taman pemakaman umum, dan jalur hijau sepanjang jalan, sungai, dan pantai. Sedangkan RTH privat terdiri dari kebun atau halaman rumah/gedung milik masyarakat/swasta yang ditanami

tumbuhan. Status kepemilikan RTH dapat berupa RTH publik yang penyediaan dan pemeliharaan menjadi tanggung jawab pemerintah kabupaten/kota, dan RTH privat atau non-publik yang penyediaan dan pemeliharaannya menjadi tanggung jawab pihak/lembaga swasta, perseorangan dan masyarakat yang dikendalikan melalui izin pemanfaatan ruang oleh pemerintah kabupaten/kota. Adapun tujuannya adalah menjaga keserasian dan keseimbangan ekosistem lingkungan perkotaan, mewujudkan keseimbangan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan, serta meningkatkan kualitas lingkungan yang sehat, indah, bersih, dan nyaman.

Tabel 1.6
Jenis, Fungsi, dan Tujuan Pembangunan RTH

No	Jenis RTH	Fungsi Lahan	Tujuan	Keterangan
1	Taman Kota (termasuk: Taman Bermain Anak/Balita), Taman Bunga, (lansia)	Ekologis, Rekreatif, Estetis, Olahraga (terbatas)	Keindahan (tajuk, tegakan pengarah, pengaman, pengisi dan pengalas), kurangi cemarah, meredam bising, perbaiki iklim mikro, daerah resapan, penyangga sistem kehidupan, kenyamanan	Mutlak dibutuhkan bagi kota, keserasian, rekreasi aktif dan pasif, nuansa rekreatif, terjadinya keseimbangan mental (psikologis) dan fisik manusia, habitat, keseimbangan ekosistem
2	Jalur (tepi) Sempadan Sungai dan Pantai	Konservasi, pencegah erosi, penelitian	Perlindungan, mencegah okupansi penduduk, mudah menyebabkan erosi, iklim mikro, penahan 'badai'	Perlindungan total tepi kiri-kanan bantaran sungai (+/-25-50 meter) rawan erosi. Taman laut
3	Taman Olahraga, Bermain, Relaksasi	Kesehatan rekreasi	Kenikmatan, pendidikan, kesenangan, kesehatan, interaksi, kenyamanan	Rekreasi aktif, sosialisasi, mencapai prestasi, menumbuhkan kepercayaan diri
4	Taman Pemakaman Umum (TPU)	Pelayanan publik (umum), keindahan	Pelindung, pendukung ekosistem makro, 'ventilasi' dan 'pemersatu ruang kota'	Dibutuhkan seluruh anggota masyarakat, menghilangkan rasa angker;
5	Pertanian Kota	Produksi, estetika, pelayanan publik (umum)	Kenyamanan spasial, visual, audial dan thermal, ekonomi.	Peningkatan produktivitas budidaya tanaman pertanian
6	Taman (hutan) Kota/Perhutanan	Konservasi, pendidikan, produksi	Pelayanan masyarakat dan penyangga lingkungan kota, wisata alam, rekreasi, produksi hasil 'hutan': iklim	Pelestarian, perlindungan, dan pemanfaatan plasma nutfah, keanekaragaman

			mikro, oksigen, ekonomi	hayati, pendidikan penelitian
7	Taman Situ, Danau, Waduk, Empang	Konservasi, keamanan	Keseimbangan ekosistem, rekreasi, ekonomi	Pelestarian sumberdaya air, flora dan fauna (budidaya ikan air tawar)
8	Kebun Raya, Kebun Binatang (<i>Nursery</i>)	Konservasi, pendidikan, penelitian	Keseimbangan ekosistem, rekreasi, ekonomi	Pelestarian plasma nutfah, elemen khusus Kota Besar, Kota Madya
9	Taman Purbakala	Konservasi, preservasi, rekreasi	Reservasi perlindungan situs, sejarah – <i>national character building</i>	'Bangunan' sebagai elemen taman
10	Jalur Hijau Pengamanan	Keamanan	Penunjang iklim mikro, thermal, estetika	Pengaman: jalur lalu lintas, Rel KA, jalur listrik tegangan tinggi kawasan industri, dan 'lokasi berbahaya' lain

Sumber: Direktorat Jenderal Penataan Ruang Departemen Pekerjaan Umum, 2006

I.5.3 Faktor Penentu Keberhasilan Implementasi Kebijakan Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau (RTH)

Dari beberapa teori mengenai implementasi kebijakan menegaskan bahwa terdapat sejumlah faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan publik. Pada studi implementasi kebijakan dijelaskan faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan seperti teori dari para ahli yang terbagi menjadi banyak model. Adapun beberapa model tersebut adalah model dari Van Meter dan Van Horn, Merilee S. Grindle, Sabatier dan Mazmanian serta George C. Edward III.

Implementasi kebijakan merupakan kegiatan yang kompleks dengan begitu banyak faktor yang mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan. George C. Edward III dalam pendekatannya yang disebut *implementing problem approach* terlebih dahulu mengemukakan dua pertanyaan pokok yaitu hal-hal apa saja yang merupakan pra syarat bagi suatu implementasi yang berhasil dan apa saja yang merupakan penghambat utama terhadap berhasilnya implementasi kebijakan. Berdasarkan kedua pertanyaan tersebut dirumuskan empat faktor atau

variabel yang merupakan syarat-syarat penting guna berhasilnya proses implementasi.

George C. Edward III mengidentifikasi variabel-variabel yang dianggapnya sebagai *critical independent variables* yang mempengaruhi proses implementasi, keempat variabel tersebut, yaitu:

1. Komunikasi

Komunikasi adalah usaha untuk dapat menciptakan kesamaan persepsi mengenai ide, gagasan dan pandangan antar pelaksana dan pihak yang terkait dengan kebijakan. Keberhasilan implementasi kebijakan mengharuskan implementor mengetahui apa yang harus dilakukan, apa yang menjadi tujuan dan sasaran. Dengan demikian maka terjadi transmisi nilai kepada kelompok sasaran sehingga dapat mengurangi distorsi implementasi. Ketidakjelasan suatu tujuan dan sasaran suatu kebijakan dapat menyebabkan resistensi dari kelompok sasaran. Menurut George C. Edward III terdapat indikator tiga indikator yang digunakan dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi yaitu transmisi komunikasi, kejelasan komunikasi, dan konsistensi komunikasi.

2. Sumber daya

Sumber daya adalah salah satu komponen penting agar implementasi dapat berjalan dengan efektif. Tanpa sumber daya maka kebijakan tidak akan terlaksana dan hanya menjadi dokumen. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia dan sumber daya finansial.

3. Disposisi

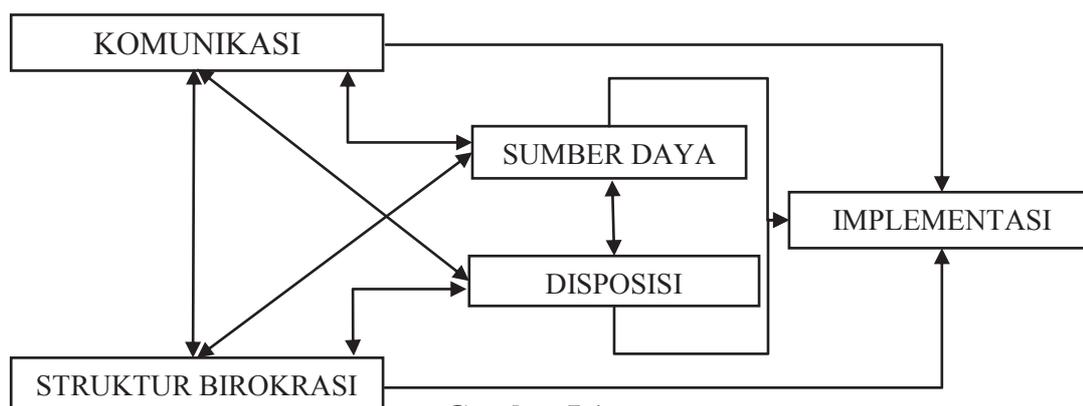
Disposisi adalah watak atau karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, sifat demokratis, kejujuran. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik maka dia dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Namun apabila implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan akan menjadi tidak efektif.

4. Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*standar operating procedures* atau SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *red-tape*, yaitu prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Hal ini menyebabkan aktivitas organisasi tidak fleksibel.⁴⁸

Dibawah ini adalah model implementasi kebijakan menurut George C. Edwards III, pada gambar I.1 berikut ini:

⁴⁸Subarsono, Ag . *Op Cit*, Hlm 90-91



Gambar I.1

Model Pendekatan *Direct And Indirect Impact On Implementation* (George C. Edward III)

Sumber: Leo Agustino, 2008⁴⁹

Sedangkan menurut Merilee S. Grindle dalam Subarsono⁵⁰, terdapat dua variabel besar yang mempengaruhi implementasi kebijakan, yaitu isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). Masing-masing variabel tersebut masih dipecah lagi menjadi beberapa item, seperti berikut:

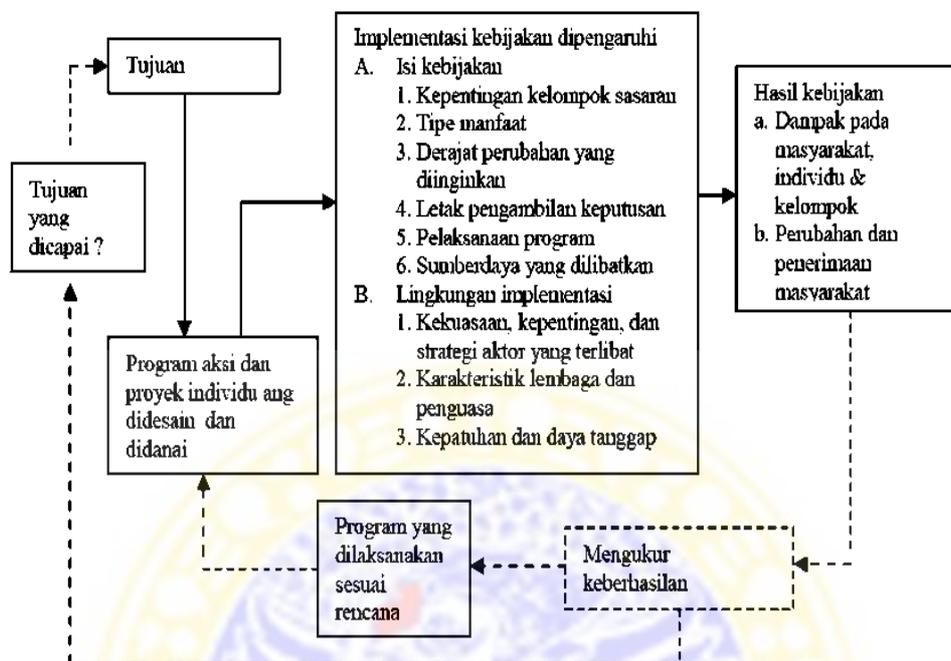
Variabel isi kebijakan mencakup: 1) Sejauh mana kepentingan kelompok sasaran atau target grup termuat dalam isi kebijakan; 2) Jenis manfaat yang akan dihasilkan; 3) Sejauh mana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan; 4) Kedudukan pembuat kebijakan (*site of decision making*). Apakah letak sebuah kebijakan sudah tepat; 5) Siapa pelaksana program (program implementor); 6) Apakah sebuah program didukung oleh sumber daya yang memadai.

Sedangkan variabel lingkungan kebijakan mencakup: 1) Seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang

⁴⁹Agustino, Leo. *Op Cit*, Hlm 150

⁵⁰Subarsono, Ag. *Op Cit*, Hlm 93

terlibatdalam implementasi kebijakan; 2) Karakteristik institusi dan rejim yang sedang berkuasa; 3) Tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran.



Gambar I.2

Model Implementasi Kebijakan oleh Merilee S. Grindle

Sumber:Rochyati Wahyuni, 2011⁵¹

Dari segi pelaksana akan dilakukan analisis menggunakan model dari George C. Edward III yang mengandung serangkaian *actionable variable* yang relevan dengan permasalahan yang selama ini muncul dalam fenomena pelayanan administrasi. Variabel komunikasi,sumber daya, disposisi, dan struktur organisasi memiliki kemampuan untuk dioperasionalkan dengan fenomena permasalahan yang muncul dan menjadi satu kesatuan yang utuh serta komprehensif dalam menganalisis implementasi program.Sehingga pemilihan *actionable variable* ini dapat digunakan untuk mengkaji serta memberikan masukan kepada para pelaksana implementasi program.

⁵¹ Triana, Rochyati W. 2011. *Implementasi & Evaluasi Kebijakan Publik*. Surabaya: PT Revka Petra Media. Hlm 208

I.5.3.1 Komunikasi

Komunikasi dalam suatu organisasi merupakan aktivitas yang selalu ada karena komunikasi merupakan sarana yang digunakan para pegawai, baik secara formal maupun informal, untuk berdiskusi, bertukar pikiran, membuat laporan kepada atasan, memberikan arahan kepada bawahan dan sebagainya. Komunikasi adalah suatu kegiatan manusia untuk menyampaikan apa yang menjadi pemikiran dan perasaannya, harapan atau pengalamannya kepada orang lain. Faktor komunikasi dianggap sebagai faktor yang sangat penting, karena dalam setiap proses kegiatan melibatkan unsur manusia. Implementasi yang efektif baru akan terjadi apabila para pembuat kebijakan dan implementor mengetahui apa yang akan mereka kerjakan, dan hal itu hanya diperoleh melalui komunikasi yang baik.

Menurut Joko Widodo, komunikasi merupakan proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan (*policy maker*) kepada pelaksana kebijakan (*policy implementors*).⁵² Sutrisna Dewi mengartikan komunikasi sebagai proses dimana suatu ide dialihkan dari sumber kepada satu penerima atau lebih, dengan maksud untuk mengubah tingkah laku mereka.⁵³ Kemudian informasi kebijakan publik disampaikan kepada para pelaku kebijakan agar dapat mengetahui dan memahami apa yang menjadi isi, tujuan, arah, dan kelompok sasaran kebijakan.

Komunikasi merupakan salah satu variabel penting yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik. Adanya komunikasi membuat kejelasan standar, sasaran dan tujuan kebijakan akan mampu di informasikan tidak hanya dari atasan

⁵² Widodo, Joko. 2007. *Analisis Kebijakan Publik Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*. Malang: Bayumedia Publishing. Hlm 97

⁵³ Dewi, Sutrisna. 2007. *Komunikasi Bisnis*. Yogyakarta: CV Andi Offset. Hlm 3

kepada bawahan tetapi juga terhadap kelompok sasaran. Oleh karena itu, komunikasi sangat menentukan keberhasilan dari pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik.⁵⁴ Adapun dimensi-dimensi dari komunikasi yang mempengaruhi efektifitas implementasi kebijakan, antara lain: 1) Penyaluran informasi ke implementor; 2) Kejelasan informasi; serta 3) Konsistensi informasi

I.5.3.1.1 Penyampaian Informasi

Penyaluran informasi atau transmisi komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali komunikasi yang telah melalui beberapa tingkatan birokrasi menyebabkan terjadinya salah pengertian (*miskomunikasi*).

Menurut Joko Widodo dalam dimensi ini kebijakan publik tidak hanya disampaikan kepada pelaksana kebijakan, tetapi juga disampaikan kepada kelompok sasaran kebijakan dan pihak lain yang berkepentingan.⁵⁵ Ada beberapa hambatan yang timbul dalam mentransmisikan perintah-perintah implementasi. Pertama, pertentangan pendapat antara para pelaksana dengan perintah yang dikeluarkan oleh pengambil kebijakan. Pertentangan terhadap kebijakan-kebijakan ini akan menimbulkan hambatan terhadap komunikasi kebijakan.

Kedua, informasi melewati berlapis-lapis hierarki birokrasi. Birokrasi memiliki struktur yang ketat dan cenderung sangat hierarkis, kondisi ini sangat mempengaruhi tingkat efektivitas komunikasi kebijakan yang dijalankan. Ketiga, penangkapan informasi yang diterima terhambat

⁵⁴ Agustino, Leo. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung : Alfabeta, 2006. Hlm 150

⁵⁵ Widodo, Joko. 2007. *Analisis Kebijakan Publik Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*. Malang: Bayumedia Publishing. Hlm 97

oleh persepsi yang selektif dan ketidakmauan para pelaksana untuk mengetahui persyaratan-persyaratan suatu kebijakan.

I.5.3.1.2 Kejelasan Informasi

Komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan haruslah jelas, akurat, dan tidak ambigu, sehingga dapat dihindari terjadinya perbedaan tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan seperti yang telah ditetapkan. Namun, ketidakjelasan pesan kebijakan tidak selalu membatasi implementasi, pada kesempatan tertentu, para pelaksana membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan kebijakan. Tetapi pada kesempatan yang lain hal tersebut justru akan menyelewengkan tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan yang telah ditetapkan. Edwards mengidentifikasi enam faktor yang mendorong terjadinya ketidakjelasan komunikasi kebijakan, yaitu: 1) Kompleksitas kebijakan publik; 2) Keinginan untuk tidak mengganggu kelompok-kelompok masyarakat; 3) Kurangnya konsensus mengenai tujuan-tujuan kebijakan; 4) Masalah-masalah dalam memulai suatu kebijakan baru; 5) Menghindari pertanggungjawaban kebijakan; 6) Sifat pembentuk kebijakan pengadilan.⁵⁶

I.5.3.1.3 Umpan Balik Penerima Informasi

Faktor ketiga yang berpengaruh terhadap komunikasi kebijakan adalah umpan balik penerima informasi. Menurut Dewi Sutrisna umpan balik atau tanggapan balik merupakan respon atau reaksi yang diberikan oleh penerima pesan⁵⁷. Sebagai tanggapan atas pesan yang diterima,

⁵⁶ Winarno, Budi. 2007. *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*. Yogyakarta: Media Pressindo. Hlm 177

⁵⁷ Dewi, Sutrisna. *Op,cit* . Hlm 5

penerima pesan akan memberikan jawaban atau sinyal. Umpan balik bisa berupa data, pendapat, komentar atau saran dalam komunikasi implementasi kebijakan aparat pelaksana bisa mengeluarkan pendapat, komentar atau saran tentang kebijakan yang disampaikan apabila penyampaian kebijakan tersebut belum bisa dimengerti atau aparat pelaksana bisa langsung bertindak mengimplementasikan kebijakan apabila penyampaian pesan yang dilakukan atasannya dirasa sudah jelas.

Apabila penerima pesan tidak memahami isi pesan yang disampaikan, maka pesan perlu diperbaiki dan dikirim ulang. Karena suatu proses komunikasi baru dikatakan efektif apabila pesan diterima oleh obyek komunikasi dalam bentuk dan jiwa yang dimaksudkan oleh subyek. Dari hal-hal yang telah dikemukakan kiranya terlihat dengan jelas bahwa meningkatkan kemampuan berkomunikasi secara efektif merupakan bagian yang sangat penting dari keberhasilan implementasi kebijakan.

I.5.3.2 Sumberdaya

Faktor sumber daya mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan, karena bagaimanapun jelas konsistensinya ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan suatu kebijakan, jika aparat yang bertanggungjawab mengimplementasikan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber untuk melakukan kebijakan secara efektif, maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan bisa efektif.

Sumber daya merupakan variabel yang mendukung implementasi kebijakan secara langsung. Menurut Van Meter dan Van Horn, keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung pada kemampuan

memanfaatkan sumber daya yang tersedia, dalam artian sejauh mana sumber daya yang ada dapat memadai dan dioptimalkan sesuai tuntutan kebutuhan yang ada⁵⁸

Sumber daya dalam penelitian ini mencakup beberapa hal yaitu sumber daya staf yang mencakup kemampuan dan ketersediaan jumlah pelaksana kebijakan serta sumber daya informasi.

I.5.3.2.1 Kualitas Implementor

Sumber daya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf/pegawai, atau lebih tepatnya *street – level bureaucrats*. Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh staf yang tidak memadai, mencukupi dan tidak kompeten di bidangnya.

Aparat pelaksana kebijakan harus memiliki keterampilan-keterampilan pengelolaan yang diperlukan untuk melaksanakan pekerjaannya.⁵⁹ Kurangnya keterampilan-keterampilan pengelolaan merupakan masalah besar yang dihadapi pemerintah daerah maupun pemerintah pusat. Hal ini disebabkan oleh minimnya sumber yang dapat digunakan untuk latihan profesional. Faktor lain adalah kesulitan dalam merekrut dan mempertahankan administrator-administrator yang kompeten karena pada umumnya gaji, prestise dan jaminan kerja aparat pelaksanaan yang rendah. Dengan kemampuan dan kompetensi atau keahlian akan mendukung staf dalam melaksanakan kebijakan di bidang pekerjaannya masing – masing.

I.5.3.2.2 Kuantitas Implementor

⁵⁸ Agustino, Leo. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung : Alfabeta, 2006. Hlm 142

⁵⁹ Winarno, Budi. *Kebijakan Publik : Teori dan Proses*. Yogyakarta : Bumi Aksara, 2001. Hlm 182

Menurut Budi Winarno jumlah aparat pelaksana tidak selalu mempunyai efek positif bagi implementasi kebijakan.⁶⁰ Dapat disimpulkan bahwa jumlah staf yang banyak tidak secara otomatis mendorong keberhasilan implementasi. Hal ini disebabkan kurangnya kecakapan yang dimiliki oleh aparat pelaksana. Namun, disisi lain kekurangan staf juga akan menimbulkan persoalan yang pelik menyangkut implementasi kebijakan yang efektif. Karena sebagian kebijakan biasanya melibatkan aktifitas yang tersebar di banyak bidang, maka staff/aparat pelaksana dalam jumlah besar merupakan hal yang penting dalam melaksanakan suatu kebijakan. Meskipun peraturan pelaksanaan kebijakan jelas dan kebijakan telah ditransformasikan dengan tepat, jika sumber daya manusia terbatas baik dari jumlah atau kualitas pelaksanaan, kebijakan tidak akan berjalan dengan efektif.

I.5.3.2.3 Ketersediaan Informasi

Informasi merupakan sumber daya penting kedua dalam implementasi kebijakan. Menurut Edwards Sumber daya informasi mempunyai dua bentuk.⁶¹ Pertama, informasi mengenai bagaimana melaksanakan suatu kebijakan. Aparat pelaksana perlu mengetahui apa yang dilakukan dan bagaimana aparat pelaksana melaksanakan kebijakan tersebut. Dengan demikian, para pelaksana kebijakan harus diberi petunjuk untuk melaksanakan kebijakan. Bentuk kedua, yaitu informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi

⁶⁰ Winarno, Budi. *Ibid*, Hlm 183

⁶¹ *Ibid*

pemerintah yang telah ditetapkan. Implementor harus mengetahui apakah orang lain yang terlibat di dalam pelaksanaan kebijakan tersebut patuh terhadap hukum.

I.5.3.3 Disposisi

Disamping faktor obyektif yang harus dimiliki birokrasi pelaksana, yaitu komunikasi dan sumber daya, ada faktor subyektif yaitu disposisi atau sikap para pelaksana kebijakan juga mempengaruhi proses implementasi suatu kebijakan. Dalam proses implementasi, sikap dan watak para pelaksana merupakan faktor yang mempunyai konsekuensi-konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan, apabila pelaksanaan kebijakan ingin berjalan efektif. Para pelaksana tidak hanya harus tahu apa yang harus dikerjakan dan tidak pula hanya mempunyai kemampuan untuk melaksanakan kebijakan, tetapi para pelaksana harus mempunyai keinginan yang kuat untuk melaksanakan sebuah kebijaksanaan.⁶²

Pelaksana adalah individu yang tidak mungkin bebas dari nilai kepercayaan, aspirasi dan kepentingan individu yang ingin mereka capai. Karakter dari pelaksana mempengaruhi tindakan yang diambil dalam implementasi kebijakan. Keberhasilan suatu kebijakan terletak pada adanya respon atau kemampuan para pelaksana untuk menanggapi kebutuhan dan harapan yang disampaikan oleh masyarakat terkait dengan kebijakan yang dilaksanakan. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa sikap pelaksana adalah kemauan atau niat para pelaksana untuk melaksanakan kebijakan

I.5.3.3.1 Pengetahuan dan Pemahaman Implementor

⁶² Agustino, Leo. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung : Alfabeta, 2006. Hlm 152

Para implementor kebijakan mempunyai peran penting dalam menciptakan kondisi pemerintahan yang baik. Kebijakan yang dijalankan oleh implementor merupakan suatu proses dalam menentukan apakah kebijakan yang telah ada dapat berhasil atau tidak. Hal tersebut dapat terlaksana dengan baik apabila implementasi kebijakan yang didukung oleh berbagai pihak yang terkait termasuk pada implementor kebijakan memiliki pengetahuan dan dapat memahami konsep, teori, dan perencanaan kebijakan yang sistematis, relevan, praktis dan berkualitas. Proses pemahaman terhadap implementor kebijakan tersebut salah satunya melalui pelaksanaan diklat (pelatihan dan pengembangan).

Wexley dan Yulk mengemukakan: *“training and development are terms referring to planned effort designed facilitate the acquisition of relevant skills, knowledge, and attitudes by organizational members”*. Selanjutnya Wexley dan Yulk menjelaskan pula *“development focusses more on improving the decision making and human relation skills of middle and upper level management, while training involves lower level employees and the presentation of more factual and narrow subject matter”*.⁶³ Penjelasan Wexley dan Yulk lebih menekankan istilah pelatihan dan pengembangan. Mereka berpendapat bahwa pelatihan dan pengembangan merupakan istilah yang berhubungan dengan usaha-usaha berencana yang diselenggarakan untuk mencapai penguasaan skill, pengetahuan, dan sikap para pegawai. Pengembangan difokuskan pada peningkatan kemampuan dalam

⁶³ Wexley, K.N., Yulk, G.A. 1997. *Organizational Behavior and Personal Psychology*. Homewood, illinois: Richard D. Irwin Inc. Hlm 282

pengambilan keputusan dan juga memperluas *human relation* (hubungan manusia) bagi manajemen tingkatan atas dan manajemen tingkatan menengah, sedangkan pelatihan dimaksudkan pada pegawai tingkat bawah (pelaksana).

I.5.3.3.2 Intensitas Respon Implementor

Karakter dari pelaksana kebijakan akan mempengaruhi tindakan-tindakan pelaksana dalam mengimplementasikan kebijakan karena pelaksana kebijakan adalah individu yang tidak mungkin bebas dari kepercayaan, aspirasi dan kepentingan pribadi yang ingin mereka capai. Dalam mengimplementasikan suatu kebijakan terdapat suatu kemungkinan dari pelaksana kebijakan untuk membelokkan apa yang sudah menjadi ketentuan dari suatu kebijakan demi kepentingan pribadinya. Tersebut tentunya menyebabkan tujuan kebijakan yang sesungguhnya semakin jauh dari pencapaian. Keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi juga oleh adanya respon atau kemampuan para pelaksana untuk menanggapi kebutuhan dan harapan yang disampaikan oleh masyarakat terkait dengan kebijakan yang diimplementasikan.

I.5.3.3.3 Komitmen Implementor

Komitmen pegawai terhadap organisasi merupakan suatu hubungan antara individu pegawai dengan organisasi kerja, dimana pegawai mempunyai keyakinan dan kepercayaan terhadap nilai-nilai dan tujuan organisasi kerja, adanya kerelaan untuk menggunakan usahanya secara sungguh-sungguh demi kepentingan organisasi kerja serta mempunyai keinginan yang kuat untuk tetap menjadi bagian dari organisasi kerja.

Dalam hal ini individu mengidentifikasikan dirinya pada suatu organisasi tertentu tempat individu bekerja dan berharap untuk menjadi anggota organisasi kerja guna turut merealisasikan tujuan-tujuan organisasi kerja.

Komitmen organisasi dapat didefinisikan dengan dua cara yang berbeda. Cara pertama diajukan oleh Porter dkk yang mengatakan bahwa komitmen adalah kuatnya pengenalan dan keterlibatan seseorang dalam suatu organisasi tertentu.⁶⁴ Di lain pihak, menggambarkan bahwa komitmen sebagai kecenderungan untuk terikat dalam garis kegiatan yang konsisten karena menganggap adanya biaya pelaksanaan kegiatan yang lain (berhenti bekerja).⁶⁵ Allen dan Meye mendefinisikan komitmen sebagai sebuah keadaan psikologis yang mengkarakteristikkan hubungan karyawan dengan organisasi, dan memiliki implikasi terhadap keputusan untuk melanjutkan atau menghentikan keanggotaan dalam organisasi.⁶⁶ Adapun pengertian komitmen menurut Sedarmayanti adalah kuatnya pengenalan dan keterlibatan seseorang dalam organisasi tertentu.⁶⁷ Komitmen organisasi suatu hal yang lebih dari sekedar kesetiaan yang pasif terhadap organisasi, komitmen organisasi menyiratkan hubungan pegawai dengan organisasi secara aktif. Karena karyawan yang memiliki komitmen tinggi menganggap bahwa hal yang penting yang harus dicapai adalah pencapaian tugas dalam organisasi. Karyawan yang memiliki komitmen organisasi yang tinggi juga memiliki pandangan yang positif dan akan melakukan yang terbaik untuk

⁶⁴ Panggabean, Mutiara S. 2002. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Ghalia Indonesia. Hlm 135

⁶⁵ *Ibid*

⁶⁶ Wexley, K.N., Yulk, G.A. 1997. *Organizational Behavior and Personal Psychology*. Homewood, illinois: Richard D. Irwin Inc

⁶⁷ Sedamayanti. *Op, cit*. Hlm 166

kepentingan organisasi. Hal ini membuat pegawai memiliki keinginan untuk memberikan tenaga dan tanggung jawab yang lebih menyokong kesejahteraan dan keberhasilan organisasi tempatnya bekerja. Pegawai yang dimaksud dalam penelitian ini adalah aparat pelaksana kebijakan.

Berdasarkan beberapa definisi tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa komitmen pegawai terhadap organisasi adalah suatu perasaan keterikatan yang dimiliki oleh pegawai sehingga pegawai tersebut tetap berada dalam organisasi untuk mencapai visi, misi dan tujuan organisasinya, sehingga karyawan tersebut tidak bersedia untuk meninggalkan organisasinya dengan alasan apapun.

I.5.3.4 Struktur Birokrasi

Birokrasi merupakan suatu institusi yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kegiatan. Keberadaan birokrasi tidak hanya dalam struktur pemerintah, tetapi juga dalam organisasi–organisasi swasta, institusi kecamatan, kesehatan, pendidikan dan sebagainya. Dalam proses implementasi, peranan lembaga atau institusi sebagai birokrasi pelaksana tidak dapat dipisahkan hal tersebut dikarenakan peranan struktur birokrasi memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan.

Ripley dan Franklin mengidentifikasi enam karakteristik birokrasi sebagai hasil pengamatan terhadap birokrasi di Amerika Serikat, yaitu: 1) Birokrasi diciptakan sebagai instrumen dalam menangani keperluan–keperluan publik (*public affair*); 2) Birokrasi merupakan institusi yang dominan dalam implementasi kebijakan publik yang mempunyai kepentingan yang berbeda – beda dalam setiap hierarkinya; 3) Birokrasi mempunyai sejumlah tujuan yang

berbeda; 4) Fungsi birokrasi berada dalam lingkungan yang kompleks dan luas; 5) Birokrasi mempunyai naluri bertahan hidup yang tinggi dengan begitu jarang ditemukan birokrasi yang mati; 6) Birokrasi bukan kekuatan netral dan tidak dalam kendali penuh dari pihak luar.⁶⁸

Struktur birokrasi adalah suatu badan yang terlibat dalam implementasi kebijakan secara keseluruhan. Struktur organisasi yang bertugas dalam melaksanakan kebijakan memiliki pengaruh besar dalam pelaksanaan kebijakan, menurut Edwards implementasi kebijakan bisa jadi belum efektif karena ada struktur birokrasi yang tidak efisien (*deficiencies in bureaucratic structure*). Struktur birokrasi ini mencakup aspek-aspek struktur organisasi, pembagian kewenangan, hubungan antar unit-unit yang ada dalam organisasi yang bersangkutan dan sebagainya.⁶⁹

Implementasi kebijakan yang bersifat kompleks membentuk adanya kerjasama banyak pihak. Ketika struktur birokrasi tidak kondusif terhadap implementasi suatu kebijakan, maka hal ini akan menyebabkan ketidakefektifan dan menghambat jalannya pelaksanaan kebijakan.

I.5.3.4.1 Kejelasan Pembagian Tugas

Organisasi pemerintahan merupakan organisasi yang besar. Besarnya organisasi tersebut berangkat dari banyaknya fungsi yang harus diselenggarakan, baik dalam arti pemberian pelayanan kepada masyarakat, pengaturan, maupun pembangunan. Oleh karena itu pembagian tugas antara

⁶⁸ Winarno, Budi. *Kebijakan Publik : Teori dan Proses*. Yogyakarta : Bumi Aksara, 2001. Hlm 149-150

⁶⁹ Widodo, Joko. 2007. *Analisis Kebijakan Publik Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*. Malang: Bayumedia Publishing Hlm 106

berbagai satuan kerja dalam lingkungan organisasi tidak dapat dikesampingkan.

Pembagian kerja adalah upaya untuk menyederhanakan dari keseluruhan kegiatan dan pekerjaan (yang telah disusun dalam proses perencanaan) yang mungkin saja bersifat kompleks, menjadi lebih sederhana dan spesifik dimana setiap orang akan ditempatkan dan ditugaskan untuk setiap kegiatan yang sederhana dan spesifik tersebut.⁷⁰

Sedangkan menurut Gibson pembagian kerja adalah proses membagi pekerjaan yang searah khusus guna mencapai keunggulan spesialisasi.⁷¹

Adapun pengertian pembagian kerja menurut Robbins dan Coulter yaitu sejauh mana tugas-tugas dalam organisasi dibagi-bagi menjadi sejumlah pekerjaan.⁷² Kadangkala pembagian kerja dinamakan dengan pembagian tenaga kerja, namun lebih sering digunakan pembagian kerja karena yang dibagi-bagi adalah pekerjaannya, bukan orangnya. Prinsip dasar dari pembagian kerja adalah efisiensi dapat dicapai jika pekerjaan dibagi-bagi sehingga setiap pelaksana program mempunyai tugas-tugas tertentu/khusus.

I.5.3.4.2 Kejelasan Struktur Birokrasi

Struktur organisasi adalah suatu garis kekuasaan dalam organisasi yang menunjukkan tingkatan dari pimpinan paling atas ke yang paling bawah.⁷³ Semakin banyak tingkatannya, akan dapat menimbulkan kekacauan dan kesulitan. Berapapun jumlah tingkat hirarki, yang paling terpenting adalah memperhatikan efektivitas komunikasi yang terjadi dalam

⁷⁰https://www.academia.edu/3075559/Teori_Organisasi. Diakses 21 Januari 2015

⁷¹ Ardana, Komang, dkk. 2009. *Perilaku Keorganisasian*. Yogyakarta: Graha Ilmu. Hlm 157

⁷² *Ibid*, Hlm 158

⁷³<https://idhafarida.wordpress.com/2012/03/30/struktur-organisasi/>. Diakses 21 Januari 2015

organisasi baik dalam strata fungsi yang vertikal maupun horisontal. Terdapat dua konsep penting dalam hirarki, yaitu *Span of management control* atau *Span of Control* dan *Chain of Command*.

1. Garis komando (*Chain of Command*) menunjukkan garis perintah dalam sebuah organisasi dari hirarki yang paling tinggi misalnya hingga hirarki yang paling rendah. *Chain of command* juga menjelaskan bagaimana batasan kewenangan dibuat dan siapa dan bagian mana akan melapor ke bagian mana. Menurut Sondang P. Siagian, garis komando atau kesatuan komando dikaitkan dengan “sumber perintah” disatu pihak dan “jalur tanggung jawab” di pihak lain.⁷⁴ Artinya seorang pelaksana kebijakan, tanpa membedakan apakah tugas atau perintah yang diberikaan itu bersifat manajerial atau teknis operasional, diharuskan hanya menerima perintah dari satu sumber, yaitu *atasan langsungnya* dan kepada atasan langsungnya itu pulalah aparat pelaksana kebijakan mempertanggungjawabkan pelaksanaan perintah yang diterima. Ketika membicarakan garis komando, maka kita juga akan membahas tentang tiga konsep lain yaitu: a) Wewenang adalah hak yang dimiliki seorang manajer untuk mengambil keputusan, memberi instruksi dan penugasan serta melakukan penilaian terhadap bawahannya. Karena wewenang suatu hal yang bisa didelegasikan atau dilimpahkan kepada pihak lain; b) Tanggung jawab adalah kewajiban yang harus dijalankan. Tidak seperti wewenang, tanggung jawab tidak dapat didelegasikan atau dilimpahkan kepada bawahan.; c) Kesatuan komando adalah prinsip manajemen yang

⁷⁴ Siagian, Sondang P. 2001. *Op,cit* . Hlm 171

menyatakan bahwa tiap–tiap orang harus melapor kesatu manajer saja. Atau setiap bawahan hanya punya satu atasan.⁷⁵ Pentingnya penerapan garis komando bukan hanya demi kejelasan perintah, akan tetapi juga agar para pelaksana kebijakan tidak mengalami kebingungan.

2. Cakupan kendali (*Span of Control*) menurut (Gibson,1996) adalah jumlah individu yang bertanggung jawab pada manajer tertentu.⁷⁶ Robbins mengemukakan bahwa cakupan kendali adalah jumlah bawahan yang dapat diarahkan secara efisien dan efektif oleh seorang manajer.⁷⁷ Selanjutnya Sutarto juga berpendapat yang dimaksud rentang kendali atau cakupan kendali adalah jumlah terbanyak bawahan langsung yang dapat dipimpin dengan baik oleh seorang atasan tertentu.⁷⁸ Yang dimaksud dengan bawahan langsung adalah sejumlah pejabat yang langsung berkedudukan di bawah seorang atasan tertentu. Yang dimaksud dengan atasan langsung adalah seorang pejabat yang memimpin langsung sejumlah bawahan tertentu. Jadi istilah cakupan kendali menunjuk pada jumlah orang yang disupervisi oleh seorang atasan. Prinsip ini diterapkan dalam organisasi dengan menentukan beberapa orang yang dapat secara efektif disupervisi seorang atasan. Jumlah yang optimum adalah antara 6-10 orang. Semakin banyak jumlah anggota maka semakin sulit untuk diawasi dan disupervisi secara optimal. Faktor–faktor yang mempengaruhi cakupan kendali dalam menyusun suatu organisasi adalah: a) Kemampuan atasan untuk mensupervisi; b) Kemampuan bawahan menjalankan tugas;

⁷⁵ Ardana, Komang, dkk. 2009. *Perilaku Keorganisasian*. Yogyakarta: Graha Ilmu. Hlm 161

⁷⁶ *Ibid.* Hlm 160

⁷⁷ *Ibid*

⁷⁸ Sutarto. 2002. *Dasar-dasar Organisasi*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press. Hlm 172

c) Kompleksitas tugas/kegiatan; d) Standar prestasi yang ditetapkan; e) Banyaknya pendelegasian wewenang; f) Adanya bantuan tenaga staf; g) Keeratan hubungan antar kegiatan⁷⁹.

I.5.3.4.3 Kejelasan Standar Operasional Prosedur (SOP)

Pemerintah telah menerapkan prinsip-prinsip dalam tata penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*). Salah satu prinsip tersebut adalah penerapan transparansi dan akuntabilitas kegiatan penyelenggara pemerintahan. Melalui prosedur yang jelas akan lebih mudah diketahui berapabiaya yang diperlukan, berapa lama waktu yang dibutuhkan, siapa saja yang terlibat, peralatan apa saja yang diperlukan. Prosedur tersebut harus distandarkan agar menghasilkan sesuatu sesuai dengan yang diharapkan. Pembakuan prosedur yang dimaksud lebih dikenali dengan Standar Operasional Prosedur (SOP) yang secara sederhana dapat diartikan sebagai pedoman atau petunjuk prosedural bagi seluruh individu yang ditetapkan secara tertulis dalam proses tersebut.

Menurut Syamsi, prosedur adalah suatu rangkaian metode yang telah menjadi pola tetap dalam melakukan suatu pekerjaan yang merupakan suatu kebulatan. Sementara itu menurut Terry, prosedur kerja adalah serangkaian tugas yang saling berkaitan dan yang secara kronologis berurutan dalam rangka menyelesaikan suatu pekerjaan. Maka secara singkat dikatakan bahwa prosedur kerja itu merupakan kegiatan yang harus dilakukan secara berurutan untuk menyelesaikan suatu pekerjaan tertentu.⁸⁰

⁷⁹ Ardana, Komang, dkk. 2009. *Perilaku Keorganisasian*. Yogyakarta: Graha Ilmu. Hlm 161

⁸⁰ Syamsi, Ibnu. 1994. *Sistem dan Prosedur Kerja*. Jakarta: Bumi Aksara. Hlm 16

Moekijat menyatakan bahwa standar kerja adalah sesuatu yang dibentuk baik oleh kebiasaan maupun oleh kekuasaan untuk mengukur hal-hal seperti mutu, hasil pelaksanaan pelayanan dari setiap faktor yang dipergunakan dalam manajemen.⁸¹ Sedangkan menurut Maryati, standar kerja adalah perilaku atau hasil minimum yang diharapkan dapat dicapai oleh seluruh karyawan kantor.⁸²

SOP menurut Crisyanti merupakan gambaran langkah-langkah kerja (sistem, mekanisme dan tata kerja internal) yang diperlukan dalam pelaksanaan suatu tugas untuk mencapai tujuan instansi pemerintah. Pengertian SOP lainnya adalah suatu standar/pedoman tertulis yang digunakan untuk mendorong dan menggerakkan suatu kelompok kerja agar dapat mencapai tujuan organisasi. SOP merupakan tata cara atau tahapan yang dibakukan dan yang harus dilalui untuk menyelesaikan suatu proses kerja tertentu. Crisyanti juga menyatakan bahwa SOP menjadi relevan karena sebagai tolak ukur dalam menilai efektivitas dan efisiensi kinerja suatu instansi pemerintah dalam melaksanakan program kerjanya.⁸³

Dengan menggunakan SOP yaitu agar pelaksana kebijakan dapat memanfaatkan waktu yang tersedia, selain itu dapat menyeragamkan tindakan-tindakan dari anggota organisasi yang sangat kompleks dan tersebar. Semakin jelas SOP pelaksana kebijakan, akan dapat memudahkan aparat pelaksana kebijakan untuk mengetahui, memahami, dan mendalami substansi kebijakan baik menyangkut arah, kelompok sasaran, dan hasil apa

⁸¹ Moekijat. 2002. *Tata Laksana Kantor Manajemen Perkantoran*. Bandung: Mandar Maju. Hlm 159

⁸² Maryati, MC. 2007. *Manajemen Perkantoran Efektif*. Yogyakarta: UPP STIM YKPN. Hlm 53

⁸³ Crisyanti, Irra. 2011. *Manajemen Perkantoran*. Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher. Hlm 203

yang dapat dicapai atau dinikmati baik oleh aparat pelaksana kebijakan maupun organisasi pelaksana kebijakan. Kejelasan ini akan memudahkan seseorang dalam menetapkan disposisi diri dan organisasinya dalam mengimplementasikan kebijakan.⁸⁴

Ketika pemimpin daerah menetapkan sebuah kebijakan untuk daerahnya, sedangkan SOP tentang pelaksanaan kebijakan yang telah ditetapkan tidak dibuat, maka akan berdampak tidak baik pada pelaksanaan kebijakan, hal tersebut disebabkan karena masing–masing pihak pelaksana kebijakan kurang mengerti dan bahkan tidak mengerti pasti tugas yang harus dikerjakan. Hal ini memberi peluang kegagalan implementasi sangat tinggi. Oleh karena itu keberadaan SOP mutlak dibutuhkan agar kebijakan yang diimplementasikan konsisten dan tidak menyimpang dari tujuan awal dibuatnya kebijakan tersebut.

1.6 Definisi Konsep

- **Kebijakan Publik** adalah serangkaian tindakan yang diusulkan oleh seseorang, sekelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, dimana kebijakan yang diusulkan ditunjukkan untuk memecahkan permasalahan yang ada atau untuk mencapai suatu tujuan.

- **Imementasi Kebijakan Publik** adalah suatu tindakan yang dilakukan oleh aparat pemerintah untuk menjalankan keputusan yang telah dibuat guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Dalam penelitian ini, implementasi kebijakan pengelolaan ruang terbuka hijau (RTH) bisa dilihat dari tindakan yang dilakukan pemerintah Kota Surabaya bersama dinas yang

⁸⁴ Widodo, Joko. *Op. cit.* Hlm 109-110

terkait dalam mengelola ruang terbuka hijau (RTH) yang telah ada dilihat dari aspek sumberdaya yang dimiliki, komunikasi, disposisi, serta struktur birokrasinya.

• **Pengelolaan Tata Ruang** adalah kegiatan dalam penyelenggaraan penataan ruang yang meliputi pengaturan, pembinaan, pelaksanaan, dan pengawasan penataan ruang. Pengelolaan tata ruang Kota Surabaya bertujuan untuk mengembangkan ruang kota metropolitan berbasis perdagangan dan jasa yang berkelanjutan sebagai pusat pelayanan Nasional dan Internasional.

• **Peraturan Daerah Kota Surabaya** adalah instrumen aturan yang dibuat oleh pemerintah daerah bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah di masing-masing daerah otonom. Peraturan Daerah adalah [Peraturan Perundang-undangan](#) yang dibentuk oleh [Dewan Perwakilan Rakyat Daerah](#) (DPRD) dengan persetujuan bersama Kepala Daerah ([gubernur](#) atau [bupati/wali kota](#)).

• **Komunikasi** adalah proses penyampaian informasi tentang isi kebijakan dari pembuat kebijakan kepada pelaksana kebijakan secara konsisten demi terciptanya kejelasan sehingga tercapai tujuan kebijakan.

• **Sumberdaya** adalah suatu nilai potensi yang diperlukan untuk dapat mendukung terlaksananya suatu kebijakan. Sumber daya tersebut terdiri dari sumber daya staf, sumber daya dana, sumber daya informasi, dan sumber daya fisik (fasilitas)

• **Disposisi** adalah sikap dari aparat pelaksana kebijakan untuk melaksanakan kebijakan yang diwujudkan dengan adanya tingkat pemahaman dan pengetahuan, intensitas respon pelaksana, komitmen, dedikasi dan juga integritas aparat pelaksana.

• **Struktur Birokrasi** adalah tingkat wewenang dan jabatan dalam sebuah organisasi pemerintahan yang membagi wewenang dan fungsi maupun tugas serta mengatur mekanisme kerja aparat dalam melaksanakan kebijakan.

1.7 Metode Penelitian

Penelitian merupakan suatu proses untuk mengetahui gejala tertentu. Dalam suatu penelitian, metode penelitian merupakan strategi untuk memperoleh pengetahuan dan kebenaran ilmiah yang digunakan untuk menjawab suatu permasalahan ilmiah. Pada metode penelitian dibahas cara pemecahan masalah dan merumuskan jawaban dari permasalahan tersebut, dengan melihat pada rumusan masalah dan tujuan dari penelitian ini maka peneliti menggunakan metode penelitian dengan pendekatan kualitatif. Pendekatan kualitatif adalah serangkaian kegiatan untuk menyaring informasi dari kondisi sebenarnya suatu objek yang dihubungkan dengan pemecahan masalah, baik dari sudut pandang teoritik maupun praktis.

Menurut Bogdan dan Taylor, metodologi kualitatif adalah prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif, berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati.⁸⁵ Penelitian kualitatif adalah penelitian untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek

⁸⁵ Moleong, Lexy J. *Metode Penelitian Kualitatif*. Jakarta: PT. Remaja Rosdakarya, 2010. hal 4

penelitian, misalnya perilaku, persepsi, motivasi, tindakan, dan lain-lain, secara holistik dan dengan deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasan pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode ilmiah.⁸⁶

Penelitian kualitatif mengacu pada berbagai cara pengumpulan data yang berbeda, yang meliputi penelitian lapangan, obserasi, dan wawancara mendalam. Pendekatan kualitatif dipilih karena peneliti ingin mengkaji suatu permasalahan yang muncul pada fenomena tertentu. Alasan penelitian ini menggunakan metode kualitatif karena penelitian ini membahas secara rinci dan mendalam tentang implementasi kebijakan pengelolaan RTH di Kota Surabaya,

1.7.1 Tipe Penelitian

Untuk dapat memecahkan masalah serta mengadakan observasi atau pengamatan terhadap suatu masalah-masalah penelitian tentunya diperlukan prosedur tertentu yang bersifat metodologis. Sesuai dengan perumusan masalah dan tujuan penelitian, maka tipe penelitian yang digunakan adalah tipe penelitian evaluatif.

Tipe penelitian evaluatif adalah penelitian yang bermaksud untuk mengetahui, memahami, dan mendeskripsikan mengenai implementasi keberhasilan suatu Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2002 tentang Pengelolaan RTH di Kota Surabaya yang ditentukan dengan beberapa faktor. Sehingga nantinya dapat menghasilkan informasi yang dapat digunakan untuk memahami, memecahkan maupun mengantisipasi permasalahan dalam implementasi Perda tersebut.

⁸⁶ *Ibid.* hal 6

1.7.2 Lokasi Penelitian

Menurut Bogdan, cara terbaik yang perlu ditempuh dalam penentuan lapangan penelitian adalah dengan jalan mempertimbangkan teori substantif dan mempelajari serta mendalami fokus dan rumusan masalah penelitian.⁸⁷ Keterbatasan geografis dan praktis perlu dipertimbangkan dalam menentukan lokasi penelitian, sehingga lokasi penelitian ini dilakukan di Kota Surabaya dengan pertimbangan antara lain:

1. Luas terbuka hijau Kota Surabaya terus mengalami peningkatan dan tercatat pada tahun 2013 jumlah luasan total ruang terbuka hijaunya yaitu 6716,77 Ha atau 20,32% terhadap luas Kota Surabaya
2. Kota Surabaya memperoleh banyak penghargaan kategori lingkungan hidup baik di tingkat nasional maupun tingkat internasional
3. Seiring dengan laju pembangunan Kota Surabaya terdapat adanya kecenderungan masyarakat untuk memanfaatkan RTH untuk berbagai kepentingan dengan fungsi lain

Lokasi penelitian ini dilakukan di tiga tempat, yaitu: 1) Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Surabaya; 2) Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang Kota Surabaya; dan 3) Satuan Polisi Pamong Praja Kota Surabaya

1.7.3 Teknik Penentuan Informan

⁸⁷ Moleong, Lexy J. *Metode Penelitian Kualitatif*. Jakarta: PT. Remaja Rosdakarya, 2010. hal 127

Untuk dapat menggali informasi yang lebih dalam maka dalam penelitian ini peneliti memerlukan informan. Untuk mendapatkan informasi yang diperlukan, peneliti melakukan wawancara kepada orang-orang yang dianggap mengetahui tentang fenomena yang diteliti sehingga akan memudahkan peneliti mendapatkan fakta-fakta yang ada.

Pada penelitian ini penentuan informan dilakukan secara *purposive sampling*, yang dipilih berdasarkan pertimbangan tertentu. Menurut Spradley, informan yang baik harus memiliki kriteria sebagai berikut⁸⁸:

1. Mereka yang menguasai atau memahami sesuatu yang bukan hanya sekedar diketahui tetapi juga dipahami
2. Mereka yang tergolong masih sedang berkecimpung atau terlibat ada kegiatan yang tengah diteliti
3. Mereka yang memiliki waktu yang memadai untuk dimintai informasi
4. Mereka yang cenderung menyampaikan informasi hasil pemikirannya sendiri
5. Mereka yang tergolong asing dengan peneliti sehingga bisa dijadikan narasumber

Penentuan informan dilakukan saat peneliti mulai memasuki lapangan dan selama penelitian berlangsung. Peneliti memilih orang-orang tertentu yang dipertimbangkan memiliki keterkaitan dengan fokus permasalahan yang sedang diteliti. Pada penelitian ini informan yang bisa diwawancarai antara lain:

⁸⁸ Sugiyono. *Memahami Penelitian Kualitatif*. Bandung: Alfabeta, 2008. Hal 56-57

1. Bapak Gingin selaku Kepala Seksi Pertamanan di Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Surabaya
2. Ibu Sinta selaku staf di dalam Seksi Perencanaan Tata Ruang di Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang di Kota Surabaya
3. Bapak Saiful selaku staf di Bidang Pengendalian Operasional
4. Sejumlah masyarakat sebagai pengunjung Ruang Terbuka Hijau (RTH)

1.7.4 Teknik Pengumpulan Data

Menurut John Lofland dan Lyn H. Lofland, sumber utama dalam penelitian kualitatif adalah data tambahan seperti dokumen.⁸⁹ Menurut Moleong, pengumpulan data dapat dilakukan melalui wawancara, pengamatan, dokumen atau secara gabungan ketiganya. Dalam suatu penelitian, data yang dibutuhkan adalah data primer dan data sekunder.

Data primer adalah data informasi yang berasal dari informan, yang berupa kata-kata atau hasil pengamatan, sedangkan data sekunder adalah data yang berupa dokumen-dokumen, data statistik, sumber data tertulis dan laporan yang berkaitan dan menunjang informasi yang dibutuhkan. Pada penelitian ini, teknik pengumpulan data yang digunakan adalah:

1. Observasi atau pengamatan. Menurut Guba dan Lincoln, terdapat enam alasan mengapa pengamatan diperlukan dalam penelitian kualitatif, yaitu⁹⁰: a) Pengamatan didasarkan atas pengalaman secara langsung; b) Pengamatan memungkinkan peneliti melihat sendiri sehingga peneliti bisa mencatat fakta dari kejadian yang sebenarnya; c) Pengamatan memungkinkan peneliti mencatat peristiwa yang berkaitan dengan

⁸⁹ Moleong, Lexy J. *Metode Penelitian Kualitatif*. Jakarta: PT. Remaja Rosdakarya, 2010. hal 175

⁹⁰ *Ibid.* hal 174-175

pengetahuan yang diperoleh langsung dari data; d) Peneliti ragu-ragu terdapat data yang diperolehnya karena peneliti kurang mengingat hasil wawancara; e) Pengamatan memungkinkan peneliti mampu memahami situasi yang rumit; dan f) Dalam kasus tertentu, pengamatan menjadi bermanfaat bila komunikasi lainnya tidak memungkinkan untuk dilakukan. Pada penelitian ini peneliti mengamati situasi yang berlangsung ketika wawancara berlangsung, mulai dari sikap informan sampai situasi di sekitar tempat wawancara berlangsung.

2. Wawancara, yaitu percakapan yang dilakukan dua pihak atau lebih dengan maksud tertentu. Wawancara dilakukan oleh pewawancara yang mengajukan pertanyaan dan informasi yang memberikan jawaban atas pertanyaan⁹¹. Patton membedakan tiga jenis wawancara menurut perencanaan pertanyaan, yaitu⁹²: a) Wawancara pembicaraan informal, dimana pertanyaan yang diajukan pewawancara muncul secara spontanitas, sehingga seperti percakapan biasa; b) Pendekatan menggunakan petunjuk umum wawancara, dimana sebelum wawancara dilakukan pewawancara telah membuat kerangka dan garis besar pokok-pokok yang perlu ditanyakan secara berurutan; dan c) Wawancara baku terbuka yang menggunakan seperangkat pertanyaan baku dimana urutan pertanyaan, kata-kata, dan cara penyajiannya sama untuk semua informan. Pada penelitian ini, peneliti menggunakan kombinasi antara wawancara pembicaraan informal dengan pendekatan menggunakan petunjuk umum wawancara. Sebelum proses wawancara dilakukan,

⁹¹ *Ibid.* hal 186

⁹² *Ibid.* hal 187-188

peneliti telah membuat garis besar hal-hal yang akan ditanyakan. Ketika proses wawancara berlangsung dan ada hal menarik yang ditemukan, maka secara spontan peneliti akan mengajukan pertanyaan yang berhubungan dengan informasi yang diberikan, tetapi tetap mengacu pada permasalahan penelitian; dan

3. Penggunaan dokumen. Peneliti mencari data berupa catatan, dokumen, maupun data-data yang lain yang diperlukan, misalnya data-data dari instansi pemerintah terkait dengan permasalahan penelitian, undang-undang, dan peraturan daerah. Pada penelitian ini, peneliti menggunakan dokumen yang berasal dari Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Surabaya; Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang Kota Surabaya; dan Satuan Polisi Pamong Praja Kota Surabaya. Dokumen tersebut berupa surat-surat yang berkaitan dengan tugas instansi tersebut dalam menjalankan kebijakan pengelolaan ruang terbuka hijau. Dokumen-dokumen tersebut juga didukung dengan pemberitaan yang ada di media masa dan media *online* yang berkaitan dengan kebijakan pengelolaan RTH di Kota Surabaya.

1.7.5 Teknik Pemeriksaan Keabsahan Data

Setelah peneliti mendapatkan data tentang objek yang diteliti maka hal yang dilakukan peneliti adalah memeriksa keabsahan data sehingga hasil penelitian dapat dipertanggungjawabkan. Keabsahan data adalah setiap keadaan yang harus memenuhi tiga hal, yaitu⁹³: 1) Mendemonstrasikan nilai yang benar; 2) Menyediakan dasar agar hal tersebut dapat diterapkan; dan 3)

⁹³ Moleong, Lexy J. *Metode Penelitian Kualitatif*. Jakarta: PT. Remaja Rosdakarya, 2010. hal 320-321

Memperbolehkan keputusan luar yang dapat dibuat tentang konsistensi dari prosedurnya dan kenetralan dari temuan dan keputusan-keputusannya.

Untuk menetapkan keabsahan data diperlukan teknik pemeriksaan berdasarkan empat kriteria yaitu⁹⁴: 1) Derajat kepercayaan atau kredibilitas; 2) Keteralihan; 3) Kebergantungan; dan 4) Kepastian. Berdasarkan keempat kriteria tersebut, terdapat sepuluh teknik pemeriksaan data, dimana tujuh teknik berasal dari kriteria derajat kepercayaan atau kredibilitas dan masing-masing satu teknik dari kriteria keteralihan, kebergantungan, dan kepastian, kesepuluh teknik tersebut yaitu: 1) Perpanjangan keikutsertaan; 2) Ketekunan pengamatan; 3) Triangulasi; 4) Pengecekan sejawat; 5) Kecukupan referensial; 6) Kajian kasus negatif; 7) Pengecekan anggota; 8) Teknik pemeriksaan data secara uraian terinci; 9) Audit kebergantungan; dan 10) Audit kepastian.

Pada penelitian ini, teknik pemeriksaan keabsahan data yang digunakan peneliti adalah triangulasi, yaitu teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain. Denzim membedakan triangulasi sebagai teknik pemeriksaan yang memanfaatkan penggunaan sumber, metode, penyidik, dan teori.

Menurut Michael Quinn Patton, triangulasi dengan sumber dilakukan dengan membandingkan dan mengecek kembali derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui waktu dan alat yang berbeda dalam penelitian kualitatif. Hal tersebut bisa dilakukan dengan lima cara, yaitu: 1) Membandingkan data hasil pengamatan dengan data hasil wawancara; 2) Membandingkan apa yang dikatakan orang di depan umum dengan apa yang

⁹⁴ *Ibid.* hal 324-343

dikatakan orang secara pribadi; 3) Membandingkan apa yang dikatakan seseorang pada saat diwawancarai dengan apa yang dikatakan sepanjang waktu; 4) Membandingkan keadaan dan perspektif seseorang dengan berbagai pendapat dan pandangan orang, seperti rakyat biasa, orang yang berpendidikan menengah atau tinggi, orang yang berada, dan orang pemerintahan; dan 5) Membandingkan hasil wawancara dengan isi suatu dokumen yang berkaitan.

Patton juga menyebutkan dua strategi dalam triangulasi dengan metode, yaitu: 1) Pengecekan derajat kepercayaan penemuan hasil penelitian beberapa teknik pengumpulan data dan 2) Pengecekan derajat kepercayaan beberapa sumber data dengan metode yang sama. Pada triangulasi dengan penyidik, pengecekan kembali derajat kepercayaan data dilakukan dengan memanfaatkan peneliti lain untuk mengurangi kemenclogen dalam pengumpulan data. Triangulasi dengan teori menurut Lincoln dan Guba merupakan fakta yang tidak dapat diperiksa derajat kepercayaannya dengan satu atau lebih teori.⁹⁵

Pada setiap penelitian kualitatif, ketiga teknik pengumpulan data digunakan untuk mengumpulkan data, karena ketiganya bersifat saling melengkapi, sehingga data yang diperoleh akan akurat dan terpercaya. Pada penelitian ini peneliti menggunakan triangulasi data yang menurut Sugiyono diartikan sebagai teknik pengumpulan data yang bersifat menggabungkan berbagai teknik pengumpulan data dan sumber data yang telah ada. Peneliti mengumpulkan data sekaligus menguji kredibilitas data, yaitu mengecek kredibilitas data dengan berbagai teknik pengumpulan data dan sumber data.⁹⁶

⁹⁵ Moleong, Lexy J. *Metode Penelitian Kualitatif*. Jakarta: PT. Remaja Rosdakarya, 2010. hal 330-332

⁹⁶ Sugiyono. *Memahami Penelitian Kualitatif*. Bandung: Alfabeta, 2008. hal 83

Untuk mendapatkan keabsahan data dalam penelitian ini, maka peneliti menggunakan teknik triangulasi data dengan membandingkan hasil wawancara dengan situasi yang terjadi ketika wawancara berlangsung serta membandingkan hasil wawancara aparat Pemerintah Kota Surabaya dengan masyarakat. Hasil wawancara tersebut juga akan dibandingkan dengan pemberitaan di media massa dan media *online*.

1.7.6 Teknik Analisis Data

Setelah data dikumpulkan maka yang dilakukan peneliti adalah menganalisis agar data mudah dipahami. Proses analisis data dimulai dengan menelaah seluruh data yang diperoleh melalui observasi, wawancara mendalam, dan dokumentasi. Selanjutnya, peneliti mereduksi data dengan menyusun abstraksi-abstraksi yang merupakan rangkuman proses dan pernyataan-pernyataan yang perlu dijaga agar tetap berada didalamnya, kemudian disusun dan dikategorikan dalam bentuk yang mudah dipahami, sebagai upaya mencari jawaban atas permasalahan penelitian.

Menurut Robert C. Bogdan dan Sari Knopp Biklen, analisis data kualitatif adalah upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisasikan data, memilah-milahnya menjadi satuan yang dapat dikelola, mensistesisikannya, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari, dan memutuskan apa yang dapat diceritakan kepada orang lain.⁹⁷

Analisis data menurut Patton adalah proses mengatur urutan data, mengorganisasikannya kedalam suatu pola, kategori, dan satuan uraian dasar.

⁹⁷ Moleong, Lexy J. *Metode Penelitian Kualitatif*. Jakarta: PT. Remaja Rosdakarya, 2010. hal 248

Patton membedakannya dengan penafsiran, yaitu memberikan arti yang signifikan terhadap hasil analisis, menjelaskan pola uraian, dan mencari hubungan diantara dimensi-dimensi uraian. Lain halnya dengan Bogdan dan Taylor yang menjelaskan analisis data sebagai proses yang merinci usaha secara formal untuk menemukan tema dan merumuskan hipotesis.⁹⁸

Agar analisis data dapat memperoleh keteraturan dan sistematis, Miles dan Huberman menawarkan tiga alur kegiatan yang saling berkaitan, yaitu:

1. Reduksi data, yaitu proses pemilihan pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakkan dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan tertulis di lapangan. Proses ini berlangsung sejak observasi dan selama penelitian berlangsung hingga berakhir. Data yang diperoleh, kemudian dipilah-pilah, dikombinasikan, dan dikelompokkan atau dikategorikan berdasarkan variabel penelitian dalam rumusan masalah penelitian ini untuk diverifikasi serta ditarik kesimpulan akhirnya.
2. Penyajian data, yaitu sekumpulan informasi yang telah tersusun secara terpadu dan mudah dipahami yang memberi kemungkinan dilakukannya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Penyajian data ini menuntut seseorang peneliti untuk mampu mentransformasikan data kasar menjadi bentuk tulisan
3. Verifikasi atau penarikan kesimpulan, yang dapat dilakukan selama penelitian berlangsung atau saat sesuatu terlintas dalam pikiran peneliti selama ia menulis atau meninjau ulang catatan-catatan lapangan

⁹⁸ *Ibid.* hal 280

Setelah penelitian dilakukan dan data sudah didapatkan, maka peneliti akan menggambarkan implementasi kebijakan pengelolaan RTH untuk selanjutnya disajikan dan diinterpretasikan menjadi dua sub bab, yaitu: 1) Respon masyarakat terhadap pengelolaan RTH: a) Pemahaman masyarakat mengenai RTH beserta pengelolaannya; b) Sosialisasi pemerintah kota untuk masyarakat mengenai RTH; c) Harapan masyarakat bagi fasilitas RTH beserta masukan masyarakat kepada pemerintah kota; serta 2) Variabel pendukung implementasi kebijakan pengelolaan RTH di Kota Surabaya, yang meliputi: a) Komunikasi; b) Struktur birokrasi; c) Sumberdaya manusia; dan d) Disposisi. Setelah data diinterpretasikan maka hal yang dilakukan adalah mengambil kesimpulan dengan melihat hasil wawancara dan situasi ketika wawancara berlangsung.