

## BAB II

### LANDASAN TEORI DAN KERANGKA BERPIKIR

#### 2.1 Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan tahapan pelaksana keputusan di antara pembentukan sebuah kebijakan, seperti halnya pasal-pasal pada undang-undang legislatif, keluarnya sebuah peraturan eksekutif, dan keluarnya keputusan pengadilan, atau keluarnya standar peraturan dan konsekuensi dari kebijakan dari masyarakat yang mempengaruhi beberapa aspek kehidupannya. Jika sebuah kebijakan diambil secara tepat, maka kemungkinan kegagalanpun masih bisa terjadi, jika proses implementasinya secara tidak baik dan optimal, maka kebijakan tersebut gagal untuk mencapai tujuan yang ditetapkan oleh para pembuatnya. Hal tersebut mengisyaratkan bahwa implementasi kebijakan pada substansinya adalah cara yang tepat untuk melaksanakan agar sebuah kebijakan yang baik dapat mencapai tujuan sebagaimana yang telah ditetapkan oleh para pembuat kebijakan. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, Nugroho (2003:158) menawarkan dua pilihan langkah, yaitu: “langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program, dan melalui formulasi kebijakan *derivate* atau turunan dari kebijakan publik tersebut”. Dari dua pilihan tersebut, agar setiap kebijakan dapat diimplementasikan, maka seharusnya pula memperhatikan apa dan bagaimana bentuk program yang realitas, sehingga dapat memenuhi kepentingan publik.

Sementara itu Wahab (1997) mengatakan bahwa implementasi kebijakan adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk Undang-Undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan/sasaran yang ingin dicapai dan berbagai cara untuk menstruktur atau mengatur proses implementasinya.

Dari berbagai pendapat mengenai implementasi kebijakan dari para ahli diatas, implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Sebuah kegiatan untuk mendistribusikan keluaran kebijakan yang dilakukan oleh para implementer kepada kelompok sasaran sebagai upaya mewujudkan tujuan kebijakan.

## **2.2 Model-model Implementasi Kebijakan**

### **2.2.1 Model Proses Implementasi Kebijakan dari D. Van Meter dan C. Van**

#### **Horn**

Model yang dikemukakan Van Meter dan Van Horn (dalam Wahab 2012:165) menegaskan tentang faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan yaitu:

#### **a. Standar/ukuran dan tujuan kebijakan**

Implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya dari ukuran dan tujuan kebijakan. Setiap kebijakan publik harus mempunyai standar dan sasaran kebijakan secara jelas. Dengan ketentuan tersebut tujuannya dapat

tercapai. Ketika suatu kebijakan tidak memiliki standar dan sasaran yang jelas maka akan menimbulkan kesalah pahaman dan konflik dalam pelaksanaannya.

b. Sumber-sumber kebijakan

Perlunya dukungan dan memanfaatkan sumber daya yang tersedia, baik sumber daya manusia yang berkualitas dan sumber daya finansial.

c. Ciri-ciri atau karakteristik badan/ instansi pelaksana

Dalam suatu implementasi kebijakan karakteristik pelaksana harus tepat dengan kebijakannya yang mencakup struktur birokrasi, norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, karena akan mempengaruhi implementasi suatu program kebijakan.

d. Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan

Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan agar kebijakan publik bisa dilaksanakan dengan efektif, apa yang menjadi standar tujuan harus dipahami oleh para implementor yang bertanggungjawab atas pencapaian standar dan tujuan kebijakan, karena itu komunikasi dan kordinasi merupakan hal yang penting agar tujuan dan sasaran dapat tercapai.

e. Sikap para pelaksana

Sikap penerimaan atau penolakan dari pelaksana kebijakan sangat mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan publik. Sikap para pelaksana diawali penyaringan lebih dahulu melalui persepsi dari pelaksana dalam batas mana kebijakan itu dilaksanakan. Terdapat tiga macam elemen respon yang dapat mempengaruhi kemampuan dan kemauannya untuk melaksanakan suatu kebijakan, antara lain terdiri dari pengetahuan,

pemahaman dan pendalaman terhadap kebijakan. Kedua, arah respon mereka apakah menerima, netral atau menolak dan ketiga, intensitas terhadap kebijakan. Implementasi kebijakan yang berhasil bisa jadi gagal karena tidak sepenuhnya menyadari standar dan tujuan kebijakan dan mungkin dikarenakan mereka menolak apa yang menjadi tujuan suatu kebijakan. Sebaliknya apabila sikap para pelaksana bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan tersebut maka implementasi kebijakan akan berhasil.

f. Lingkungan ekonomi, sosial dan politik

Kondisi sosial ekonomi sebuah masyarakat yang maju, sistem politik yang stabil dan demokratis, dukungan baik dari konstituen maupun elit penguasa dan budaya keseharian masyarakat yang mendukung akan mempermudah implementasi sebuah kebijakan.

**2.2.2 Model Implementasi Kebijakan sebagai Proses Politik dan Administrasi  
oleh M. Grindle**

Grindle menciptakan model implementasi sebagai kaitan antara tujuan kebijakan dan hasil-hasilnya, selanjutnya pada model ini hasil kebijakan yang dicapai akan dipengaruhi oleh isi kebijakan yang terdiri dari: (1) Kepentingan kepentingan yang dipengaruhi; (2) Tipe-tipe manfaat; (3) Derajat perubahan yang diharapkan; (4) Letak pengambilan keputusan; (5) Pelaksanaan program; dan (6) Sumber daya yang dilibatkan. Isi sebuah kebijakan akan menunjukkan posisi pengambilan keputusan oleh sejumlah besar pengambilan kebijakan, sebaliknya ada kebijakan tertentu yang lainnya hanya ditentukan oleh sejumlah kecil suatu unit pengambil kebijakan. Pengaruh selanjutnya adalah lingkungan yang terdiri

dari: (1) Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat; (2) Karakteristik lembaga penguasa; dan (3) Kepatuhan dan daya tanggap. Karenanya setiap kebijakan perlu mempertimbangkan konteks atau lingkaran di mana tindakan administrasi dilakukan (Tangkilisan, 2003: 20).

### **2.2.3 Model Implementasi Kebijakan Yang Efektif menurut George Edwards**

#### **III**

Dalam pandangan Edwards III, implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yakni (Subarsono, 2005: 90):

#### 1. Komunikasi

Secara umum Edwards membahas tiga hal penting dalam proses komunikasi kebijakan, yakni (Winarno, 2002: 126):

##### a. Transmisi

Sebelum pejabat dapat mengimplementasikan suatu keputusan, ia harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan. Hal ini tidak selalu merupakan proses yang langsung sebagaimana tampaknya. Banyak sekali ditemukan keputusan-keputusan yang diabaikan atau seringkali terjadi kesalahpahaman terhadap keputusan yang dikeluarkan. Ada beberapa hambatan yang timbul dalam mentransmisikan perintah-perintah implementasi. Pertama, pertentangan pendapat antarapelaksana dengan pemerintah yang dikeluarkan oleh pengambil kebijakan. Hal ini terjadi karena para pelaksana menggunakan keleluasaannya yang tidak dapat mereka elakkan dalam melaksanakan

keputusan-keputusan dan perintah-perintah umum. Kedua, informasi melewati berlapis-lapis hierarki. Ketiga, persepsi yang efektif dan ketidakmauan para pelaksana untuk mengetahui persyaratan-persyaratan suatu kebijakan.

b. Konsistensi

Jika implementasi ingin berlangsung efektif, maka perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas. Walaupun perintah tersebut mempunyai unsur kejelasan, tetapi bila perintah tersebut bertentangan, maka perintah tersebut tidak akan memudahkan para pelaksana kebijakan menjalankan tugasnya dengan baik

c. Kejelasan

Edwards III mengidentifikasi enam faktor terjadinya ketidakjelasan komunikasi kebijakan. Faktor-faktor tersebut adalah kompleksitas kebijakan, keinginan untuk tidak mengganggu kelompok-kelompok masyarakat, kurangnya konsensus mengenai tujuan kebijakan, masalah-masalah dalam memulai suatu kebijakan baru, menghindari pertanggungjawaban kebijakan, dan sifat pembuatan kebijakan pengadilan.

2. Sumber Daya

Sumber daya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif, tanpa sumber daya, kebijakan hanya tinggal di kertas menjadi dokumen saja. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia,

yakni kompetensi implementator, informasi, fasilitas dan sumber daya finansial.

### 3. Disposisi (Kecenderungan atau Tingkah Laku)

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

### 4. Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi yang mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*Standard Operating Procedures* atau SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementasi dalam bertindak. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan dan kompleks. Ini pada gilirannya akan menyebabkan aktivitas organisasi menjadi tidak fleksibel. Dari beberapa model implementasi kebijakan publik yang telah dijabarkan diatas, terdapat suatu kesimpulan bahwa implementasi kebijakan dapat berhasil dan dapat juga gagal.

## **2.3 Konsep Ruang Terbuka dan Ruang Terbuka Hijau**

### **2.3.1 Konsep Ruang Terbuka**

Ruang terbuka merupakan suatu tempat atau area yang dapat menampung aktivitas tertentu manusia, baik secara individu atau secara kelompok (Hakim, 2012). Contoh ruang terbuka meliputi jalan, taman, pedestrian, plaza, pemakaman, lapangan olahraga.

Menurut Gunadi (1995) dalam perencanaan ruang kota (*twospace*) dikenal istilah Ruang Terbuka (*open space*), yakni daerah atau tempat terbuka di lingkungan perkotaan.

Melihat beberapa pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa Ruang Terbuka merupakan suatu ruang public yang berfungsi untuk kegiatan masyarakat yang berkaitan dengan kehidupan sosial, ekonomi, dan budaya, memiliki fungsi interaksi sosial bagi masyarakat, kegiatan ekonomi rakyat dan tempat apresiasi budaya.

### **2.3.2 Sifat dan Fungsi Ruang Terbuka**

Roger Trancik (1986), dalam bukunya "*Finding Lost Space*", mengungkapkan bahwa menurut sifatnya ruang terbuka kota dapat dibagi menjadi:

1. *Hard space*, yaitu ruang terbuka yang secara prinsip dibatasi oleh dinding arsitektural dan biasanya sebagai kegiatan sosial. Ruang terbuka jenis ini tidak tertutup oleh massa bangunan namun tertutup oleh pengerasan seperti ubin, aspal, plesteran, paving stone, dan lain-lain.



2. *Soft Space*, yaitu ruang terbuka yang didominasi oleh lingkungan alam. Pada setting kota, soft space berbentuk taman (*park*) dan kebun (*garden*) serta jalur hijau (*greenways*) yang dapat memberikan kesempatan untuk berelaksasi (santai).

Menurut Rustam Hakim (2012) ada beberapa fungsi ruang terbuka antara lain sebagai tempat bermain, berolahraga, tempat bersantai, tempat komunikasi sosial, tempat peralihan, tempat menunggu, untuk mendapatkan udara segar dengan lingkungan, sebagai sarana penghubung antara satu tempat dengan tempat yang lain, sebagai pembatas atau jarak diantara massa bangunan dan fungsi ekologis meliputi: penyegaran udara, menyerap air hujan, penegndalian banjir, memelihara ekosistem tertentu, dan pelembut arsitektur bangunan.

### **2.3.3 Konsep Ruang Terbuka Hijau**

Pada dasarnya semua aktivitas manusia tidak terlepas dari ruang terbuka hijau, baik itu anak-anak hingga lanjut usia. Sebagaimana kita ketahui, bahwa Ruang Terbuka Hijau itu sangat penting salah satunya untuk berinteraksi sosial. Namun keberadaan Ruang Terbuka Hijau yang baik sulit ditemukan.

Ruang terbuka adalah ruang-ruang dalam kota, berupa kawasan memanjang, berupa jalur, bersifat terbuka tanpa bangunan. Ruang terbuka merupakan ruang yang direncanakan karena kebutuhan akan tempat-tempat dan aktivitas bersama di udara terbuka. Ruang terbuka memiliki elemen-elemen keras yaitu elemen keras dan elemen lunak. Elemen keras seperti pekerjaan jalan dan bangunan sedangkan

elemen lunak berupa berbagai jenis tanaman. Ruang terbuka yang sebagian besar terdiri dari elemen lunak disebut sebagai Ruang Terbuka Hijau (Hakim, 2012).

Ruang Terbuka Hijau adalah kawasan atau areal permukaan tanah yang didominasi oleh tumbuhan yang dibina untuk fungsi perlindungan habitat tertentu atau budidaya pertanian. Selain untuk meningkatkan kualitas atmosfer Ruang Terbuka Hijau juga menunjang pelestarian air dan tanah. Ruang Terbuka Hijau ditengah-tengah ekosistem perkotaan juga berfungsi untuk meningkatkan kualitas landscape kota (Hakim, 2012).

Menurut Roger Trancik dalam Hakim (2012: 61) mengemukakan bahwa :  
“Ruang terbuka hijau adalah ruang yang didominasi oleh lingkungan alami di luar maupun didalam kota, dalam bentuk taman, halaman, areal rekreasi kota dan jalur hijau.”

Berdasarkan UU Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang menyatakan bahwa RTH merupakan tempat tumbuh tanaman baik disengaja atau tidak pada area berbentuk memanjang atau mengelompok.

#### **2.3.4 Klasifikasi Ruang Terbuka Hijau**

Menurut Sugandhy dan Hakim (2012), ruang terbuka hijau kota dapat diklasifikasikan baik dalam tata letak maupun fungsinya. Berdasarkan letaknya, ruang terbuka hijau kota bisa berwujud ruang terbuka kaawasan pantai (*coastal open spaces*), dataran banjir sungai (*river flood plain*), ruang terbuka pengaman jalan bebas hambatan (*greenways*), dan ruang terbuka pengaman jalan bahaya kecelakaan diujung landasan Bandar udara.

Hasni (2009) mengatakan, klasifikasi ruang terbuka hijau dapat dibagi menjadi kawasan hijau pertamanan kota, kawasan hijau hutan kota, kawasan hijau rekreasi kota, kawasan hijau kegiatan olahraga, kawasan hijau pemakaman, kawasan hijau pertanian, kawasan hijau jalur hijau dan kawasan hijau pekarangan.

### **2.3.5 Bentuk Ruang Terbuka Hijau**

Menurut Undang-Undang Penataan Ruang nomor 26 tahun 2007 pasal 29 menyebutkan bahwa ruang terbuka hijau dibagi menjadi ruang terbuka hijau publik dan ruang terbuka hijau privat. Ruang terbuka hijau publik merupakan ruang terbuka hijau yang dimiliki dan dikelola oleh pemerintah daerah kota yang digunakan untuk kepentingan masyarakat secara umum. Yang termasuk ruang terbuka hijau publik antara lain adalah taman kota, taman pemakaman umum, dan jalur hijau sepanjang jalan, sungai dan pantai. Sedangkan yang termasuk ruang terbuka hijau privat, antara lain adalah kebun atau halaman rumah/gedung milik masyarakat/swasta yang ditanami tumbuhan.

### **2.4 Kebijakan Ruang Terbuka Hijau di Kota Kupang**

Kebijakan pembangunan Ruang Terbuka Hijau Kota selama ini sudah diatur secara nasional dengan dikeluarkannya UU No.26 Tahun 2007 tentang penataan ruang dan Peraturan Menteri PU No.05/PRT/M/2008 tentang Pedoman Penyediaan Ruang Terbuka Hijau di Kawasan Perkotaan. Prinsip utama dari kebijakan yang dikeluarkan tersebut adalah adanya ketentuan alokasi luas Ruang Terbuka Hijau kota minimal 30% dari luas kota. Kemudian dalam pelaksanaan di

masing-masing daerah dan kota diharapkan melakukan penyesuaian sesuai dengan kondisi masing-masing.

Kota Kupang pada awalnya sudah mempunyai kebijakan mengenai pembangunan Ruang Terbuka Hijau Kota yaitu dengan adanya Peraturan Daerah Nomor 7 tahun 2000 yang ditetapkan pada tanggal 12 Agustus tahun 2000 oleh Walikota Kupang S.K Lerik. Namun Peraturan Daerah ini sudah tidak sesuai dengan kondisi saat ini, baik kondisi Kota Kupang, RTRW Kota Kupang maupun aturan secara nasional yang sudah ada. Substansi alokasi luas Ruang Terbuka Hijau tidak terdapat dalam Peraturan Daerah tersebut, sehingga tidak ada pedoman berapa luasnya Ruang Terbuka Hijau yang dibutuhkan Kota Kupang.

Untuk itu pemerintah Kota Kupang merevisi Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2000 dengan mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2012 tentang Rencana Detail Tata Ruang Kota Kupang. Dalam Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2012 tentang Rencana Detail Tata Ruang Kota Kupang sudah dicantumkan alokasi luas lahan untuk Ruang Terbuka Hijau disetiap BWK Kota Kupang antara lain sebagai berikut:

- a. BWK I luas RTH 329,75 Ha
- b. BWK II luas RTH 152,93 Ha
- c. BWK III luas RTH 315,12 Ha
- d. BWK IV luas RTH 824,90 Ha
- e. BWK V luas RTH 209,68 Ha
- f. BWK VI luas RTH 2.240,18 Ha
- g. BWK VII luas RTH 784,50 Ha Total RTH 4.857,06 atau 29,38 persen.

## 2.5 Kerangka Berpikir

Makna implementasi kebijakan publik dilaksanakan dengan tujuan memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku. Demikian pula halnya dengan Implementasi Peraturan Daerah Kota Kupang Nomor 12 tahun 2011 tentang Rencana Detail Tata Ruang Kota Kupang.

Sehubungan dengan itu, maka penelitian ini akan mengkaji model Implementasi Peraturan Daerah Kota Kupang Nomor 12 tahun 2011 tentang Rencana Detail Tata Ruang Kota Kupang dengan mengikuti alur pikir atau model implementasi yang mengacu pada teori yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn, untuk menjawab permasalahan dalam penelitian ini, yang secara rinci dapat digambarkan pada bagan kerangka berpikir di bawah ini:

**Gambar 1**

**Bagan kerangka berpikir**



