

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENATAAN RUANG TERBUKA HIJAU

**(Studi Pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah dan Dinas
Lingkungan Hidup Kabupaten Gresik)**

SKRIPSI

**Diajukan untuk Menempuh Ujian Sarjana
Pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya**

HERI PRIYANTO

NIM. 115030107111112



**UNIVERSITAS BRAWIJAYA
FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI
JURUSAN ADMINISTRASI PUBLIK
MALANG**

2018

MOTTO

Berharaplah kepada Tuhan.

Karena berharap kepada manusia itu menyakitkan/mengecewakan.



TANDA PERSETUJUAN SKRIPSI

Judul : Implementasi Kebijakan Penataan Ruang Terbuka Hijau

di Kabupaten Gresik

Disusun Oleh : Heri Priyanto

NIM : 115030107111112

Fakultas : Ilmu Administrasi

Jurusan : Administrasi Publik

Malang, 20 April 2018

Komisi Pembimbing

Ketua Komisi Pembimbing



Heru Ribawanto, Drs., MS
NIP. 19520911 197903 1 002

Anggota Komisi Pembimbing



Ali Maskur, S.AP, M.AP, MA
NIP. 850421 031 1 0127

PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI

Saya menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa sepanjang pengetahuan saya, di dalam naskah skripsi ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh pihak lain untuk mendapatkan karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diberikan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebut dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila ternyata di dalam naskah skripsi ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur jiplakan, saya bersedia skripsi ini digugurkan dan gelar akademik yang telah saya peroleh (S-1) dibatalkan, serta diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (UU No. 20 Tahun 2003, pasal 25 ayat 2 dan pasal 70).

Malang, 20 April 2018



Nama : Heri Priyanto

NIM : 115030107111112

TANDA PENGESAHAN

Telah dipertahankan di depan majelis penguji skripsi, Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya, pada:

Hari : Kamis
Tanggal : 7 Juni 2018
Jam : 07.30 – 08.30 WIB
Skripsi atas Nama : Heri Priyanto
Judul : Implementasi Kebijakan Penataan Ruang Terbuka Hijau
di Kabupaten Gresik

Dan dinyatakan **LULUS**

MAJELIS PENGUJI

Ketua



Heru Ribawanto, Drs., MS
NIP. 19520911 197903 1 002

Anggota



Ali Maskur, S.AP, M.AP, MA
NIP. 850421 031 1 0127

Anggota



Dr. Mochamad Makmur, Ms
NIP. 19511028 198003 1 002

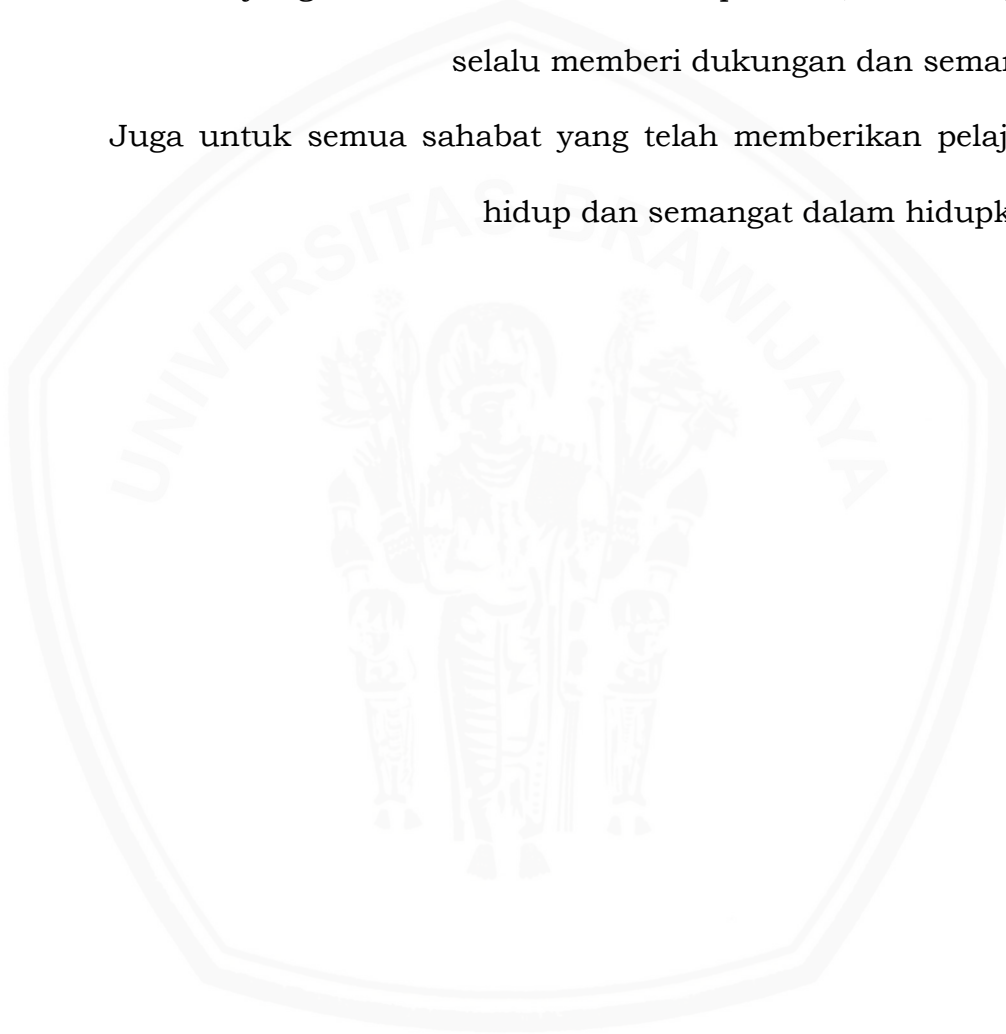
Anggota



Andy Kurniawan S.AP, M.AP
NIK. 201107 860320 1 001

LEMBAR PERSEMBAHAN

”Untuk Ayahku yang selalu menjadi inspirasiku, Ibuku yang selalu mendoakanku setiap waktu, Kakakku yang selalu memberi dukungan dan semangat, Juga untuk semua sahabat yang telah memberikan pelajaran hidup dan semangat dalam hidupku”.



RINGKASAN

Heri Priyanto, 2018. **Implementasi Kebijakan Penataan Ruang Terbuka Hijau (Studi pada badan perencanaan pembangunan daerah dan dinas lingkungan hidup kabupaten gresik)**. Bapak Heru Ribawanto, Drs., MS dan Bapak Ali Maskur S.AP, M.AP, MA. 99 Halaman

Ruang Terbuka Hijau (RTH) adalah penataan ruang perkotaan yang berfungsi sebagai kawasan lindung, 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. Peraturan daerah Kabupaten Gresik tentang Penataan Ruang Terbuka Hijau di Kabupaten Gresik merupakan turunan dari UU No 26 Tahun 2007, di mana terdapat keterpaduan program yaitu penyediaan ruang terbuka hijau minimal 20% untuk publik dan 10% untuk privat.

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Penelitian deskriptif mampu menggambarkan atau memecahkan masalah secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta dan sifat-sifat populasi atau daerah tertentu. Penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif mengungkapkan fakta apa adanya tentang suatu objek, gejala, keadaan dengan menggambarkan, menguraikan, menginterpretasikan dan diambil kesimpulan. Melalui penelitian ini akan diperoleh output penelitian berupa analisis kualitatif mengenai implemetasi Kebijakan Penataan Ruang Terbuka Hijau di Kabupaten Gresik.

Implementasi Kebijakan Penataan Ruang Terbuka Hijau ditargetkan akan memenuhi kebutuhan sesuai dengan UU tentang 20% untuk wilayah publik pada tahun 2021 sesuai dengan RPJMD yang telah di rancang. Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Gresik adalah yang bertugas sebagai implementator dalam Kebijakan Penataan Ruang Terbuka Hijau di Kabupaten Gresik melakukan kerja sama dengan Privat dan dinas pertanahan untuk memenuhi ketentuan yang sudah di tetapkan oleh UU no 20 tahun 2007.

Kata Kunci: kebijakan publik, implementasi kebijakan publik, kebijakan penataan ruang terbuka hijau.

SUMMARY

Heri Priyanto, 2017. **Implementation of Green Open Space Planning Policy (Study at regional development planning agency and environmental department of Gresik regency)**. Mr. Heru Ribawanto, Drs., MS and Mr. Ali Maskur S.AP, M.AP, MA. 99 Pages.

Green Open Space (GOS) is an urban spacel arrangement that serves as a protected area, a green area of city park, a green area of urban forest, a green recreation area of the city, a green area of sports activities, a green burial area, green agricultural areas, green yard. Gresik Regency regulation on Green Open Space Planning in Gresik Regency is derived from Law No. 26 Year 2007, there is integrated program that is the provision of green open space at least 20% for the public and 10% for private.

The type of research used in this research is descriptive research with qualitative approach. Descriptive research is able to describe or solve problems systematically, factually and accurately about the facts and characteristics of a particular population or region. Descriptive research with a qualitative approach reveals the fact what it is about an object, symptoms, circumstances by describing, describing, interpreting and taken conclusions. Through this research will be obtained research output in the form of qualitative analysis on Implementation of Green Open Space Planning Policy in Gresik Regency.

Implementation of Green Open Space Arrangement Policy is targeted to meet the needs in accordance with the Law on 20% for public areas in 2021 in accordance with the RPJMD that has been designed. Gresik District Environmental Office is the one who served as an implementer in Green Space Planning Policy in Gresik Regency in collaboration with Privat and Land Agency to comply with the provisions already stipulated by Law No. 20 of 2007.

Keywords: public policy, public policy implementation, green space planning policy.

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT, yang telah melimpahkan rahmat dan hidayahnya. sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul "*Implementasi Kebijakan Penataan Ruang Terbuka Hijau*".

Skripsi ini merupakan tugas akhir yang diajukan untuk memenuhi syarat dalam memperoleh gelar sarjana Ilmu Administrasi Publik pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang.

Penulis menyadari bahwa penyusunan skripsi ini tidak akan terwujud tanpa adanya bantuan dan dorongan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, pada kesempatan ini penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada yang terhormat

1. Bapak Prof. Dr. Bambang Supriyono, MS selaku dekan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya.
2. Bapak Drs. Andy Fefta Wijaya, MDA., Ph.D selaku ketua jurusan Ilmu Administrasi Publik Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya.
3. Bapak Dr. Fadillah Amin, Ph.D, M. Si selaku ketua program studi Administrasi Publik Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya.
4. Bapak Heru Ribawanto, Drs., MS selaku Pembimbing satu yang dengan ikhlas memberikan motivasi dan membimbing dengan baik dan penuh kesabaran dalam penulisan skripsi ini.
5. Bapak Ali Maskur, S.AP, MAP, MA selaku Pembimbing dua yang dengan ikhlas memberikan motivasi dan membimbing dengan baik dan penuh kesabaran dalam penulisan skripsi ini.
6. Bapak/Ibu Dosen yang telah memberikan pengetahuan selama masa perkuliahan, sehingga saya dapat menyelesaikan skripsi ini.

7. Bapak/Ibu Karyawan TU Jurusan Ilmu Administrasi Publik Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya
8. Orang tua saya dan kakak saya yang selalu memberikan dukungan baik secara moral maupun materi serta do'anya sehingga saya dapat menyelesaikan skripsi ini.
9. Picka Priyanto, Onil Priyanto, Haqin, GUK, Sipit, Kumis, Wawan, Dian, Bang Udin, Kang Atus, Kang Katon, Mbrunk, Kentung, Samid, Anggi, Pindang, Sony, Kakak Sulis, Hafied GRP, Unyil Coffe, Sendok, Ulil, Yoga, Chanif, RAGNAROK, Guardian Of Cavalry dan semua pihak yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu yang telah banyak membantu sehingga penyusunan skripsi ini dapat terselesaikan.

Semoga Allah SWT memberikan balasan yang berlimpah atas segala jasa dan kebaikan yang telah diberikan kepada penulis serta keberkahan selalu diturunkan kepada kita, amiin. Semoga karya skripsi ini bermanfaat dan dapat memberikan sumbangan yang berarti bagi pihak yang membutuhkan.

Malang, 20 November 2017

Penulis



DAFTAR ISI

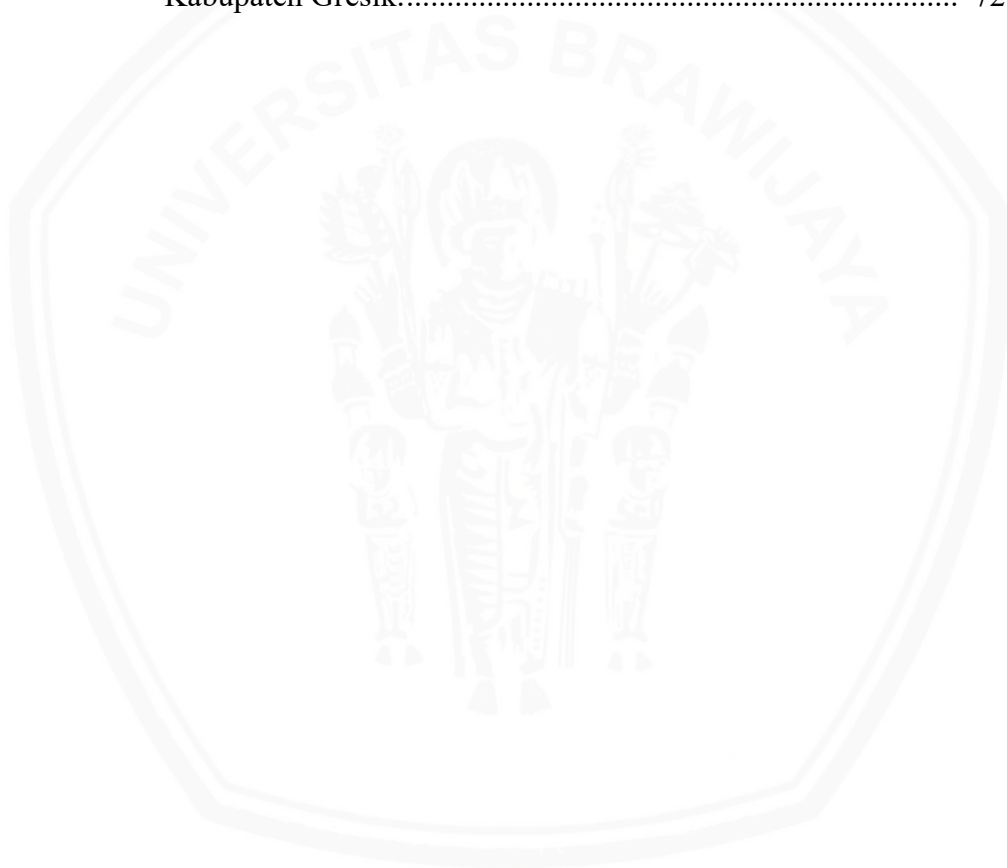
	Halaman
MOTTO	i
LEMBAR PERSEMBAHAN	ii
TANDA PERSETUJUAN	iii
TANDA PENGESAHAN	iv
PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI	v
RINGKASAN	vi
SUMMARY	vii
KATA PENGANTAR	viii
DAFTAR ISI	x
DAFTAR TABEL	xii
DAFTAR GAMBAR	xiii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	10
C. Tujuan Penelitian.....	10
D. Kontribusi Penelitian.....	10
E. Sistematika Pembahasan	11
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Kebijakan Publik	13
1. Pengertian Kebijakan Publik	13
2. Aktor Kebijakan Publik	16
3. Tahap-Tahap Kebijakan Publik	18
B. Implementasi Kebijakan Publik	20
1. Pengertian Implementasi Kebijakan Publik	20
2. Fungsi Implementasi Kebijakan Publik	22
3. Model-model Implementasi Kebijakan Publik.....	23
4. Implementasi Model Kebijakan George Edward III Yang Menentukan Keberhasilan dan Kegagalan	40
C. Lingkungan.....	35
1. Pengertian Lingkungan	35
2. Jenis-jenis Lingkungan	37
3. Pengelolaan Lingkungan Hidup	40
D. Ruang Terbuka Hijau	41
1. Pengertian Ruang Terbuka Hijau	41
2. Fungsi dan Manfaat Ruang Terbuka Hijau	44
3. Peranan Ruang Terbuka Hijau	47
4. Bentuk-bentuk Ruang Terbuka Hijau.....	48

BAB III	METODE PENELITIAN	
	A. Jenis Penelitian	49
	B. Fokus Penelitian	50
	C. Lokasi dan Situs Penelitian	52
	D. Sumber Data	52
	E. Teknik Pengumpulan Data	53
	F. Instrumen Penelitian.....	55
	G. Validitas dan Obyektivitas Data Penelitian.....	56
	H. Analisis Data	57
BAB IV	HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
	A. Penyajian Data.....	61
	1. Gambaran Umum Lokasi Penelitian	61
	a. Letak Geografis Kabupaten Gresik.....	61
	b. Demografi	62
	c. Gambaran Umum RTH Kabupaten Gresik.....	63
	d. Pembangunan RTH di Salah Satu Kota/Kabupaten Lainnya di Jawa Timur	63
	e. Gambaran Umum BAPPEDA Kabupaten Gresik	62
	f. Visi dan Misi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Gresik	65
	g. Tugas Pokok dan Fungsi Badan Perencanaan Pembangunan Kabupaten Gresik	66
	h. Struktur Organisasi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Gresik.....	67
	k. Gambaran Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Gresik.....	69
	j. Visi dan Misi Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Gresik.....	70
	k. Struktur Organisasi Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Gresik.....	71
	1. Tugas Pokok dan Fungsi Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Gresik	73
	2. Penyajian Data Fokus penelitian.....	73
	a. Kebijakan Pembangunan Ruang Terbuka Hijau di Kabupaten Gresik.....	73
	b. Implementasi Kebijakan Penataan Ruang Terbuka Hijau di Kabupaten Gresik	77

1) Komunikasi	77
2) Sumber Daya.....	79
3) Disposisi.....	81
4) Struktur Birokrasi.....	82
c. Faktor Yang Paling Mempengaruhi Kegagalan Implementasi Kebijakan Penataan Ruang Terbuka Hijau di Kabupaten Gresik.....	83
B. Analisis data dan Pembahasan	84
1. Implementasi Kebijakan Penataan Ruang Terbuka Hijau di Kabupaten Gresik	84
a. Komunikasi	86
b. Sumber Daya.....	87
c. Disposisi.....	90
d. Struktur Birokrasi.....	92
2. Faktor yang Paling Mempengaruhi Kegagalan Implementasi Kebijakan Penataan Ruang Terbuka Hijau di Kabupaten Gresik.....	93
 BAB V	
PENUTUP	
A. Kesimpulan.....	96
B. Saran.....	98
 Daftar Pustaka.....	 99

DAFTAR GAMBAR

	Halaman
Gambar 1. Industri yang berada di Kabupaten Gresik.....	7
Gambar 2. Hujan deras yang mengguyur Kabupaten Gresik.....	7
Gambar 3. Tahapan-tahapan kebijakan publik.....	20
Gambar 4. Model Implementasi Kebijakan George C Edward III	35
Gambar 5. Proses Analisis Data Sumber : Miles dan Huberman.	58
Gambar 6. Peta Kabupaten Gresik.	62
Gambar 7. Bagan Struktur Organisasi BAPPEDA Kabupaten Gresik.....	69
Gambar 8. Struktur Organisasi Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Gresik.....	72



DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 1. Data Peningkatan Jumlah penduduk dari tahun 2010-2015	6
Tabel 2. Penyediaan RTH Berdasarkan Jumlah Penduduk.....	43
Tabel 3. Data Luas RTH Kabupaten Gresik Sampai Dengan Januari 2017.....	63
Tabel 4. RPJMD Kabupaten Gresik dari Tahun 2016 - 2021	76



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Ruang Terbuka Hijau menurut Punomohadi (1995), ruang terbuka hijau merupakan sebarang lahan terbuka tanpa bangunan yang mempunyai ukuran, bentuk, dan batas geografis tertentu dengan status penguasaan apapun, yang di dalamnya terdapat tetumbuhan hijau berkayu dan tahunan (perennial woody plants), dengan pepohonan sebagai tumbuhan penciri utama dan tumbuhan lainnya (perdu, semak, rerumputan, dan tumbuhan penutup tanah lainnya), sebagai tumbuhan pelengkap, serta benda-benda lain yang juga sebagai pelengkap dan penunjang fungsi RTH yang bersangkutan. Selain itu fungsi ruang terbuka hijau (RTH) itu sendiri adalah berfungsi secara sosial yaitu tempat dengan fasilitas untuk umum dengan fungsi rekreasi, pendidikan dan olahraga. Serta dapat menjalin hubungan antar warga pada wilayah kota tersebut, berfungsi secara fisik yaitu sebagai paru-paru kota, melindungi sistem air, peredam kebisingan, pemenuhan kebutuhan visual, menahan perkembangan lahan yang terbangun sebagai penyangga, melindungi masyarakat dari polusi udara, berfungsi sebagai estetika yaitu pengikat antar elemen gedung dalam kota, pemberi ciri dalam bentuk wajah kota dan unsur dalam penataan arsitektur perkotaan.

Secara sederhana, dapat dijelaskan bahwa ruang terbuka hijau memiliki peranan yang sangat penting dalam memperbaiki iklim secara makro, yaitu memperkecil perbedaan kondisi lembab, dari kondisi iklim panas menjadi sejuk.

Disamping juga melindungi kota dari polusi udara serta kegiatan manusia lainnya yang dapat menimbulkan keterganggunya kelestarian lingkungan kota serta untuk mengendalikan tata air, meningkatkan upaya pelestarian habitat flora maupun fauna serta dapat meningkatkan nilai estetika perkotaan dan mewujudkan kenyamanan kehidupan kota (pasal 41 aya(2) huruf e, peraturan pemerintah No. 47 tahun 1997 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional).

Indonesia adalah salah satu negara yang memperhatikan tetang lingkungan, selain memiliki keunggulan dari segi hutan yang cukup luas indonesia juga memiliki peraturan mengenai ruang terbuka hijau (RTH) yaitu Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, Pasal 29 pada Undang-undang tersebut menyatakan dengan tegas bahwa dalam perencanaan tata ruang wilayah kota harus ditambahkan rencana penyediaan dan pemanfaatan ruang terbuka hijau (RTH), jenis dan presesntase keberadaan RTH ini penyebarannya, terdiri dari RTH publik dan RTH privat. Disebutkan dalam Undang-Undang ini bahwa proporsi ruang terbuka hijau paling sedikit 30% dari luas wilayah kota itu sendiri, proporsi ruang terbuka hijau publik pada wilayah kota paling sedikit sekitar 20% dari luas wilayah kota, dan proporsi untuk ruang terbuka hijau privat paling minimal 10% dari luas wilayah kota. Distribusi ruang terbuka hijau publik disesuaikan dengan sebaran penduduk dan hirarki pelayanan dengan memperhatikan rencana struktur dan pola ruang. Dalam pengertian Undang-undang tersebut, Pasal 1 angka 31 menyatakan bahwa ruang terbuka hijau adalah area memanjang, jalur dan mengelompok, yang penggunaannya lebih

bersifat terbuka, tempat tumbuh tanaman, baik yang tumbuh secara alamiah ataupun dengan sengaja ditanam. (Undang-undang No 26 tahun 2007)

Sesuai dengan yang ditetapkan oleh undang-undang No 26 tahun 2007 yang menyatakan bahwa ruang terbuka hijau merupakan area memanjang/menjalur dan mengelompok, ruang terbuka hijau itu sendiri terdapat beberapa jenis seperti RTH hutan kota, RTH taman kota, dan RTH jalur hijau. Pertama, RTH hutan kota merupakan suatu hamparan lahan yang bertumbuhan pohon-pohon yang kompak dan rapat di dalam wilayah perkotaan baik di area tanah Negara ataupun area tanah hak, yang ditetapkan sebagai hutan kota oleh pemerintah atau pejabat yang berwenang. Adapun bentuk-bentuk hutan kota berupa menggerombol atau menumpuk adalah hutan kota dengan komunitas vegetasi terkonsentrasi pada satu areal dengan jumlah vegetasi minimal 100 pohon dengan jarak yang rapat. Selain menggerombol bentuk hutan kota ada pula yang menyebar, dimana hutan kota yang tidak mempunyai bentuk tertentu dengan luas minimal 2500 m. selain itu ada juga yang berbentuk jalur adalah hutan kota pada lahan-lahan berbentuk jalur mengikuti bentukan sungai, jalan, pantai, saluran dan lain sebagainya.

Kedua, RTH taman kota, merupakan taman yang berada di lingkungan perkotaan dalam skala yang luas dan dapat mengantisipasi dampak-dampak yang ditimbulkan oleh perkembangan kota dan dapat dinikmati oleh seluruh warga kota. Taman dapat berbentuk RTH apabila dilengkapi dengan fasilitas rekreasi dan olah raga, dan kompleks olah raga dengan minimal 80% - 90%. Semua fasilitas tersebut terbuka untuk umum. Jenis vegetasi taman kota yang dipilih berupa pohon tahunan, perdu, dan semak. Ketiga, RTH taman jalur tengah atau

jalur hijau, merupakan jalur penempatan tanaman serta elemen lansekap lainnya yang terletak di dalam ruang milik jalan (RUMIJA) maupun dalam ruang pengawasan jalan (RUWASJA). Sering disebut jalur hijau karena dominasi elemen lansekapnya adalah tanaman yang pada umumnya berwarna hijau. Taman jalur tengah atau jalur hijau ini dapat berfungsi sebagai peneduh, penyerap polusi udara, peredam kebisingan, pemecah angin, pembatas pandang (Peraturan Pemerintah pekerja umum No 5/PRT/M/2008).

Beberapa permasalahan yang kini dihadapi oleh hampir seluruh perkotaan di Indonesia adalah semakin berkurangnya lingkungan dan ruang publik terutama Ruang Terbuka Hijau, untuk menjamin tercapainya tujuan tersebut terkait dengan paradigma bahwa ruang sebagai salah satu sumber daya alam yang tidak mengenal batas wilayah. Akan tetapi kalau ruang dikaitkan dengan pengaturannya, haruslah jelas terbatas fungsi dan sistemnya dalam pengelolaan suatu kawasan. Banyaknya bagian dari lingkungan hidup ada yang disebut dengan lahan. Dalam pemanfaatan lahan ada yang menyebabkan perubahan dari fungsi awal yang sering disebut dengan alih fungsi lahan. Alih fungsi lahan merupakan salah satu permasalahan tentang penggunaan lahan saat ini. Namun perkembangan wilayah diikuti oleh proses alih guna lahan yang cenderung berdampak positif terhadap perkembangan ekonomi, maupun sebaliknya berdampak negatif dari segi fisik dan sosial. Oleh karena itu, dalam melaksanakan pembangunan perlu adanya keseimbangan dalam pemanfaatan sumberdaya yang didayagunakan secara terencana.

Salah satunya adalah Kabupaten Gresik yang tumbuh sebagai wilayah industri, bisnis, dan perdagangan. Kabupaten Gresik mengalami perkembangan laju industri yang cukup signifikan, kemudahan akses jalan baik darat maupun laut agaknya menjadi pertimbangan utama. Dengan hadirnya industri, bisnis, dan perdagangan di Kabupaten Gresik berhasil menekan laju angka kemiskinan dan pengangguran. (gresikkab.go.id)

Pertumbuhan penduduk tiap tahun dan luas wilayah yang ada di Kabupaten Gresik yang tercatat dari tahun 2010 sampai 2015 terjadi peningkatan. Mulai dari tahun 2010 tercatat yaitu 1.237.675 jiwa dengan luas wilayah 1.191,25 km². Terjadi peningkatan jumlah penduduk pada tahun 2011 yaitu menjadi 1.270.351 jiwa dengan luas wilayah 1.191,25 km². Pada tahun 2012 Terjadi peningkatan jumlah penduduk menjadi 1.307.995 jiwa dengan luas wilayah yang sama. Terjadi peningkatan jumlah penduduk pada tahun 2013 menjadi 1.324.777 jiwa dengan luas wilayah yang sama. Terjadi penurunan jumlah penduduk pada tahun 2014 menjadi 1.319.314 jiwa dengan luas wilayah yang sama. Terjadi penurunan jumlah penduduk kembali pada tahun 2015 menjadi 1.303.773 dengan luas wilayah 1.191,25 km².

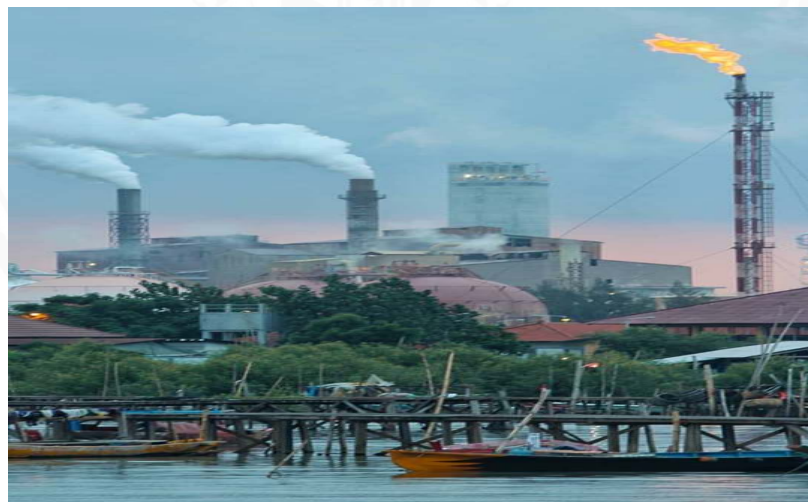
Tabel 1. Data Peningkatan Jumlah penduduk dari tahun 2010-2015

Tahun	Luas Wilayah	Jumlah Penduduk	Peningkatan Penduduk/Tahun	Penurunan Penduduk/Tahun
2010	1.191,25 km ²	1.237.675	1.270.351	-
2011	1.191,25 km ²	1.270.351	1.307.995	-

2012	1.191,25 km ²	1.307.995	1.324.777	-
2013	1.191,25 km ²	1.324.777	-	1.319.314
2014	1.191,25 km ²	1.319.314	-	1.303.773

(Sumber: gresikkab.go.id)

Dampaknya dari sebuah kemajuan industri dan pertumbuhan penduduk yang tidak terkendali sangat dirasakan, kondisi lingkungan di kabupaten ini sangat memprihatinkan. Banyaknya industri dan pengembang perumahan merupakan faktor penyebab paling dominan dalam munculnya pencemaran lingkungan. Banyak pabrik dan perumahan kurang memperhatikan lingkungan sekitar yang mengakibatkan terjadi banjir, polusi, baik polusi udara, air, tanah, bahkan polusi suara. Berikut adalah salah satu hasil dari dokumentasi penulis tentang beberapa polusi yang di sebabkan oleh industri dan banjir akibat kurangnya daerah resapan air untuk menampung air hujan yang turun:



Gambar 1. Industri yang berada di Kabupaten Gresik, 2018

Sumber : Hasil Observasi Penulis, 2018



Gambar 2. Hujan deras yang mengguyur Kabupaten Gresik membuat kawasan di sejumlah jalan protokol digenangi air , 2018

Sumber : beritajatim.com, 2018

Pemerintah Kabupaten Gresik tidak hanya tinggal diam mereka melakukan upaya dalam penyelamatan lingkungan, sebagaimana adanya Peraturan Daerah No. 10 Tahun 2010 tentang Penataan Ruang Terbuka Hijau dilihat dari yang ada bahwa dengan meningkatnya jumlah penduduk yang diikuti pertumbuhan pembangunan, membawa dampak mempercepat pergeseran fungsi lahan terbuka hijau menjadi lahan terbangun sehingga dapat menurunkan kualitas lingkungan hidup.

Upaya pemerintah Kabupaten Gresik dalam mewujudkan ruang terbuka hijau (RTH) sesuai dengan UU No. 26 Tahun 2007 Sebenarnya sudah sangat baik dengan adanya Perda No. 10 Tahun 2010 pasal 7 yang berisi penetapan luas ruang terbuka hijau untuk kawasan perkotaan minimal 30% dari luas keseluruhan luas wilayah perkotaan yang terdiri dari ruang terbuka hijau publik seluas minimal 20% dan 10% ruang terbuka hijau privat. pemerintah Kabupaten Gresik di nilai sangat ketat dimana pada Perda No. 10 Tahun 2010 pasal 9 di tetapkan bahwasannya pengembang perumahan wajib menyediakan 10% dari luas lahan

untuk penghijauan dan kawasan industri dan pergudangan harus menyediakan minimal 20% dari total lahan. Akan tetapi ruang terbuka hijau (RTH) yang ada di Kabupaten Gresik masih belum bisa memenuhi kebutuhan yang ada, tercatat sekitar 16% dari luas wilayah yang mencapai 1.191,25 kilometer persegi (pressreader.com). Undang-undang No 26 tahun 2007 dan Peraturan Daerah No 10 tahun 2010 merupakan kebijakan pemerintah terhadap penyediaan ruang terbuka hijau pada Kabupaten Gresik. Perda tersebut sebenarnya sudah berlangsung sekitar 7 tahun lamanya, namun pemerintah Kabupaten Gresik masih saja belum bisa mewujudkan kebutuhan akan adanya ruang terbuka hijau di Kabupaten Gresik.

Menurut Edward III (1984) dalam widodo (2017:96) implementasi kebijakan dipengaruhi oleh variabel – variabel yang menentukan keberhasilan dan kegagalan implementasi kebijakan. Edward menjelaskan “ada empat faktor atau variabel yang berpengaruh terhadap keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan. Empat variabel atau faktor tadi antara lain meliputi variabel atau faktor yaitu: Komunikasi, Sumberdaya, Disposisi, Struktur Birokrasi.

Faktor atau variabel yang dijelaskan oleh Edward dapat mengukur tingkat keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan ruang terbuka hijau di Kabupaten Gresik. Komunikasi merupakan proses transformasi kebijakan tidak saja kepada pelaku kebijakan, tetapi juga kepada kelompok sasaran dan lembaga sosial masyarakat yang konsentrasi pada masalah kebijakan. Melalui roses komunikasi ini, para pelaku yang teridentifikasi dalam struktur birokrasi menjadi

jelas (*clarity*) apa yang menjadi substansi kebijakan, mencakup apa yang menjadi tujuan, sasaran, dan arah kebijakan.

Dengan diketahui dan dipahami substansi kebijakan akan lebih mudah menyusun *standard operating procedure* (SOP). Kejelasan substansi kebijakan dan SOP melaksanakan kebijakan menjadikan disposisi para pelaku kebijakan semakin jelas. Semakin jelas substansi dan SOP pelaksanaan kebijakan, semakin mudah para pelaku kebijakan bersikap menerima, tidak mau tahu, atau menolak kehadiran kebijakan sehingga mendorong munculnya disposisi seseorang untuk melaksanakan kebijakan. Melalui komunikasi ini pula, sumber daya (*resources*) apa saja dan berapa banyak yang di perlukan juga semakin mudah ditentukan untuk melaksanakan kebijakan. Baik sumber daya manusia, informasi, keungan, sarana dan prasarana yang diperlukan dalam pelaksanaan kebijakan.

Struktur birokrasi merupakan variabel kedua yang menentukan berhasil tidaknya pelaksanaan kebijakan. Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya mencakup aspek struktur organisasi, pembagian kewenangan, dan hubungan intra dan ekstra organisasi dalam pelaksanaan kebijakan. Oleh karena itu, dimensi struktur birokrasi ini dibedakan menjadi dua macam, yakni dimensi fragmentasi dan dimensi *standard operating procedure* (SOP). Struktur birokrasi ini memengaruhi tingkat intensitas dan efektivitas komunikasi kebijakan. Semakin terfragmentasi struktur birokrasi juga semakin membutuhkan koordinasi intensif dan hal ini berpeluang terjadinya distorsi komunikasi. Apabila komunikasi kebijakan mengalami distorsi sangat berpeluang di antara para aktor kebijakan kurang bahkan tidak memiliki pengetahuan, pendalaman, dan pemahaman yang

utuh dan komprehensif tentang substansi kebijakan. Akibatnya, peluang terjadinya kegagalan pelaksanaan kebijakan juga semakin besar. Demikian pula semakin jelas SOP, semakin mudah pula menentukan kebutuhan risorsis, baik kualitas maupun kuantitas yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan.

Struktur birokrasi juga sangat berpengaruh pada tingkat disposisi para pelaku kebijakan. Semakin struktur birokrasi terfragmentasi pelaku kebijakan, semakin besar menimbulkan konflik diantara mereka. Akibatnya, hubungan diantara mereka menjadi tidak harmonis dan hubungan yang tidak harmonis diantara pelaku kebijakan ini tentu saja akan menimbulkan perbedaan disposisi di antara mereka dalam melaksanakan kebijakan. Implikasinya, pelaksanaan kebijakan berpeluang terjadi kegagalan. SOP juga akan mempengaruhi tingkat disposisi para pelaku kebijakan. Semakin jelas SOP pelaksanaan kebijakan, semakin memudahkan para pelaku kebijakan untuk mengetahui, memahami, dan mendalami substansi kebijakan baik menyangkut tujuan, arah, kelompok sasaran, dan hasil apa yang dapat dicapai atau dinikmati baik oleh para pelaku kebijakan maupun organisasi pelaku kebijakan.

Berdasarkan latar belakang di atas, peneliti merasa tertarik melihat pembangunan di Kabupaten Gresik yang begitu pesat sehingga kondisi ruang terbuka hijau di Kabupaten Gresik sangat mengawatirkan sedangkan ketentuan RTH merupakan perintah langsung dari Undang-Undang. Untuk itu peneliti mengambil judul **“Implementasi Kebijakan Ruang Terbuka Hijau di Kabupaten Gresik (Studi Pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah dan Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Gresik)”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka permasalahan yang dapat ditarik untuk dijadikan pembahasan dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana implementasi kebijakan penataan ruang terbuka hijau di Kabupaten Gresik?
2. Faktor apa yang paling mempengaruhi terjadinya kegagalan implementasi kebijakan penataan ruang terbuka hijau di Kabupaten Gresik?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah tersebut dapat disimpulkan bahwa tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui, mendeskripsikan, dan menganalisa implementasi kebijakan penataan ruang terbuka hijau di Kabupaten Gresik.
2. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis faktor yang paling mempengaruhi kegagalan implementasi kebijakan penataan ruang terbuka hijau di Kabupaten Gresik.

D. Kontribusi Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat berguna dan bermanfaat, baik bagi Mahasiswa, Fakultas Ilmu Administrasi, ataupun Instansi yang bersangkutan. Adapun kontribusi penelitian ini yaitu:

1. Kontribusi Akademis

Penelitian ini diharapkan dapat menambah implikasi teoritis bagi peneliti dan pembaca dalam kajian tentang kebijakan publik, kebijakan pemerintah daerah,

implementasi kebijakan publik, Kebijakan Penataan Ruang Terbuka Hijau, strategi pengentasan permasalahan Lingkungan, pemberdayaan Lingkungan.

2. Kontribusi Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan informasi bagi pengambil kebijakan (*policy maker*) yang berkaitan dengan kebijakan pemerintah daerah dalam penerapan Penataan Ruang Terbuka Hijau, memberikan informasi kepada masyarakat khususnya tentang Penataan Ruang Terbuka Hijau di Kabupaten Gresik serta dapat dipakai sebagai bahan referensi bagi pihak-pihak yang akan melakukan penelitian sejenis.

E. Sistematika Pembahasan

Sistematika penulisan dari proposal penelitian ini merupakan pokok-pokok uraian secara umum, dengan maksud agar segala sesuatu yang dibahas dapat diketahui dan dimengerti hubungannya secara tepat dari tiap-tiap bab. Adapun sistematika penulisan dari penelitian ini dapat diuraikan sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini terdiri dari latar belakang yang mengemukakan tentang alasan yang melatar belakangi penelitian, perumusan masalah yang merupakan masalah yang timbul dan akan dicari jawabannya, tujuan penelitian yang menguraikan hasil apa yang ingin dicapai dalam penelitian, kontribusi penelitian merupakan pernyataan tentang kontribusi hasil penelitian secara spesifik.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini menjelaskan teori dan konsep yang berkaitan dengan penelitian terdahulu (Skripsi, Tesis, Disertasi) maupun teori dari beberapa ahli.

BAB III : METODE PENELITIAN

Bab ini menjelaskan bagaimana penelitian akan dilaksanakan. Metode penelitian meliputi fokus penelitian yaitu masalah yang menjadi perhatian utama untuk diteliti, sumber data yaitu orang yang terlibat dalam penelitian, teknik pengumpulan data yaitu cara-cara yang akan digunakan untuk mengumpulkan data yang diperlukan, instrumen penelitian yang menerangkan alat yang akan digunakan dalam menggali dan menganalisa data.

BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ini mengurai tentang data-data yang diperoleh selama penelitian berlangsung sesuai dengan fokus penelitian yang telah ditetapkan sebelumnya. Selain itu juga dimuat tentang gambaran umum Kabupaten Gresik, Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Gresik, serta Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Gresik. Dalam bab ini juga dimuat pembahasan untuk membahas hasil penelitian berdasarkan teori-teori yang berhubungan dengan apa yang diteliti.

BAB V : PENUTUP

Bab ini berisi kesimpulan dari semua yang telah diuraikan dan dibahas, serta memberi saran yang dianggap perlu untuk menuju keadaan yang lebih baik dari obyek atau instansi yang diteliti.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kebijakan Publik

1. Pengertian Kebijakan Publik

Banyak para ahli kebijakan mendefinisikan berbagai pengertian dari sebuah kebijakan menurut disiplin ilmu mereka masing-masing, dan keseluruhan definisi yang ada menghasilkan berbagai tafsiran yang bervariasi.

Menurut Thoha (2008: 106) dalam arti yang luas *policy* mempunyai dua aspek pokok antara lain:

- 1) *Policy* merupakan praktik social, ia bukan *event* yang tunggal atau terisolir. Dengan demikian, sesuatu yang dihasilkan pemerintah berasal dari segala kejadian dalam masyarakat dan dipergunakan pula untuk kepentingan masyarakat.
- 2) *Policy* adalah sesuatu peristiwa yang ditimbulkan oleh baik untuk mendamaikan claim dari pihak-pihak yang konflik, atau untuk menciptakan *incentive* bagi tindakan bersama bagi pihak-pihak yang ikut menetapkan tujuan akan tetapi mendapatkan perlakuan yang tidak rasional dalam usaha bersama tersebut. Dengan demikian juga ada pihak-pihak yang konflik, maka usaha untuk mengatasinya antara lain dihasilkan suatu *policy*

Dari dua aspek pokok tersebut dapat disimpulkan bahwa *policy* pada satu pihak dapat berbentuk suatu usaha yang kompleks dari masyarakat untuk kepentingan masyarakat, di lain pihak *policy* merupakan suatu teknik atau cara untuk mengatasi konflik dan menimbulkan insentif. *Policy* berasal dari kejadian di masyarakat dan dengan segala unsur dan kriteria yang ada, untuk kemudian kejadian tersebut akan ditindak lanjuti dalam sebuah kebijakan.

Definisi lain James Anderson (1984) melalui bukunya *public policy making*, dalam Agustino (2008: 7-8) bahwasanya pengertian atas definisi kebijakan publik adalah “serangkaian kegiatan yang mempunyai maksud/tujuan tertentu yang diikuti dan dilandaskan oleh seorang aktor atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan suatu permasalahan atau suatu hal yang diperhatikan.” Konsep kebijakan ini menitikberatkan pada apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan atau dimaksud. Ini merupakan hal yang membedakan kebijakan dari suatu keputusan yang merupakan pilihan diantara alternatif yang ada.

Menurut Nugroho (2009: 130), kebijakan publik adalah jalan mencapai tujuan bersama yang dicita-citakan bangsa Indonesia adalah mencapai masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila (ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, demokrasi, dan keadilan) dan UUD 1945 (Negara kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan hukum dan tidak semata-mata kekuasaan). Menurut buku Kamus Administrasi Publik (Chandler dan Plano, 1998: 107) dalam Keban (2004: 56) kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumberdaya-sumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah. Bahkan Chandler dan Plano juga beranggapan bahwa kebijakan publik merupakan bentuk intervensi yang kontinuum oleh pemerintah demi kepentingan orang-orang yang tidak berdaya dalam masyarakat agar mereka dapat hidup, dan ikut berpartisipasi dalam pemerintahan. Disisi lain, Anderson dalam Islamy (2009: 19) mendefinisikan kebijakan Negara sebagai kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat pemerintah.

Sebagai implementasi turunan yang timbul dari pengertian kebijakan oleh Anderson dalam Winarno (2012: 23) tersebut diantaranya:

- a. Bahwa kebijakan Negara itu selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan.
- b. Bahwa kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.
- c. Bahwa kebijakan itu merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang pemerintah bermaksud akan melakukan sesuatu atau menyatakan akan melakukan sesuatu.
- d. Bahwa kebijakan Negara itu bersifat positif dalam arti merupakan beberapa bentuk tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu atau bersifat negative dalam arti merupakan keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu.
- e. Bahwa kebijakan pemerintah, setidaknya dalam arti positif, didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan perundang-undangan dan bersifat memaksa (otoritatif).

Pengertian-pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa kebijakan merupakan upaya awal dalam menyelesaikan sebuah permasalahan yang ada. Kebijakan akan lahir sebagai problem solving dan kemudian menjadi solusi utama dalam merubah keadaan yang akan menjadi lebih baik. Sedangkan kebijakan publik merupakan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah dalam membuat suatu keputusan untuk melaksanakan tugas dan kewajiban pada suatu pemerintahan serta mempunyai tujuan atau berorientasi pada suatu tujuan tertentu

demi kepentingan seluruh masyarakat dan untuk mencapai suatu tujuan tersebut melalui langkah-langkah, yang dimana antara langkah yang satu dengan langkah yang lainnya salingilah berhubungan. Kebijakan seringkali dihubungkan sebagai tindakan politik, makna kebijakan menurut ilmuwan politik Carl Friedrich dalam Abdul Wahab (2008: 3) menyatakan bahwa kebijakan yaitu tindakan yang mengarah tujuan yang diberikan oleh seorang, sekelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu dengan mencari peluang untuk mencapai tujuan agar mewujudkan sasaran yang diinginkan.

2. Aktor Kebijakan Publik

Menurut Charles O.Jones dalam Abdul Wahab (2010: 29), terdapat 4 (empat) golongan yang terlibat dalam proses kebijaksanaan yakni: golongan rasionalis, golongan teknisi, golongan inkrementalis, dan golongan reformis, ke empat aktor tersebut memiliki tujuan yang berbeda dalam kebijaksanaan publik.

- a. Golongan rasionalis, identik dalam menggunakan metode-metode rasional apabila menghadapi suatu permasalahan mengenai masalah publik. Gaya kerja golongan rasionalis cenderung seperti gaya kerja perencana yang komprehensif dengan berusaha untuk menganalisis semua aspek dari setiap isu yang muncul.
- b. Golongan teknisi, golongan ini tidak lebih dari rasionalis karena bidang keahliannya dilibatkan dalam beberapa tahapan proses kebijaksanaan. Tujuan yang ingin di capai golongan ini biasanya ditetapkan oleh pihak lain di antara aktor yang ada. Gaya kerja golongan teknisi umumnya menunjukkan rasa antusiasme dan rasa kepercayaan yang tinggi apabila diminta untuk bekerja.

- c. Golongan inkrementalis, golongan ini dapat diidentikkan dengan politisi, cenderung memiliki sikap kritis akan tetapi tidak sabaran. Golongan inkrementalis menganggap tahap-tahap perkembangan kebijaksanaan dan implementasinya sebagai rangkaian proses penyesuaian terhadap hasil akhir dari suatu tindakan.
- d. Golongan Reformis (pembaharu), golongan ini memiliki nilai-nilai yang mereka junjung tinggi yang berkaitan dengan upaya melakukan perubahan sosial, terkadang demi kepentingan kelompok tertentu. Gaya kerja golongan reformis ini sangat radikal dengan terkadang disertai dengan tindakan-tindakan konfrontasi dengan pihak pemerintah.

Peran pemerintah Kabupaten Gresik dalam pelaksanaan penyediaan Ruang Terbuka Hijau dijelaskan secara umum dalam Peraturan Daerah Kabupaten Gresik No. 10 tahun 2010 tentang Penataan Ruang Terbuka Hijau bahwa penataan ruang terbuka hijau Kabupaten Gresik adalah untuk kelestarian, keasrian dan keseimbangan ekosistem dalam rangka peningkatan kualitas lingkungan yang sehat, indah, bersih dan nyaman.

Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau pada Kabupaten Gresik sebagaimana yang tertera pada peraturan daerah Kabupaten Gresik No. 10 tahun 2010 tentang Penataan Ruang Terbuka Hijau, telah dilaksanakan secara terpadu oleh instansi pemerintah Kabupaten dan dapat bekerjasama dengan komponen masyarakat, swasta dan organisasi/lembaga kemasyarakatan lainnya. Bupati atau pejabat yang ditunjuk, mempunyai wewenang melakukan pengawasan dan penertiban terhadap pengelolaan, pemanfaatan dan pengendalian ruang terbuka hijau. Pengawasan

bukan hanya dilakukan oleh Bupati atau Dinas Lingkungan Hidup saja melainkan juga pengawasan dapat dilakukan oleh masyarakat umum, hal tersebut dapat dilihat dari pelaporan masyarakat atas kurang layaknya atau masalah-masalah tentang pemeliharaan yang ada pada ruang terbuka hijau publik.

3. Tahap-tahap Kebijakan Publik

Dalam tahap-tahap kebijakan publik menurut William Dunn sebagaimana dikutip Budi Winarno (2014:35-37) menjelaskan tahap-tahap kebijakan publik sebagai berikut:

a. Tahap penyusunan agenda

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini mungkin suatu masalah tidak disentuh sama sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama.

b. Tahap formulasi kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan (*policy alternatives/policy options*) yang ada. Dalam perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Dalam tahap

ini masing-masing aktor akan bersaing dan berusaha untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

c. Tahap adopsi kebijakan

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau putusan pengadilan.

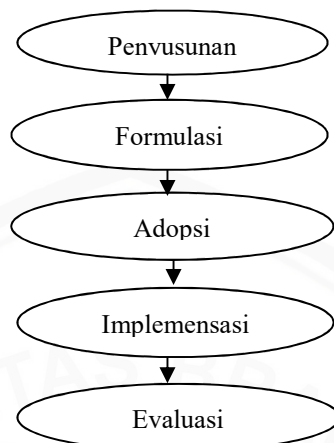
d. Tahap implementasi kebijakan

Suatu program hanya akan menjadi catatan-catatan elit jika program tersebut tidak diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administratif yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (implementors), namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

e. Tahap evaluasi kebijakan

Dalam tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan, yaitu memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu ditentukan ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik yang telah dilaksanakan sudah mencapai dampak atau tujuan yang telah diinginkan.

tahapan-tahapan kebijakan publik yang di kemukakan William Dunn yang telah dikutip oleh Budi Winarno diatas digambarkan seperti dibawah ini :



Gambar 3 Tahapan-tahapan kebijakan publik

(Sumber :William Dunn dalam Budi Winarno (2014 : 35-37)

B. Implementasi Kebijakan Publik

1. Pengertian Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi dapat diartikan sebagai proses dalam pelaksanaan sebuah kebijakan. Dimana implementasi kebijakan tersebut merupakan segala tindakan yang akan dilakukan oleh organisasi pemerintah dari kebijakan yang telah disusun. Implementasi adalah bagian terpenting dari sebuah proses kebijakan publik. Kebijakan yang telah dibuat dengan rapi, dan kuat tidak akan ada artinya jika tanpa adanya implementasi yang baik. Menurut Nugroho (2009: 494), menyebutkan bahwa implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar kebijakan mencapai sebuah tujuannya sesuai dengan yang diinginkan. Untuk mengimplementasi kebijakan publik ada dua langkah yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan turunan dari kebijakan publik itu sendiri. Sedangkan implementasi kebijakan

menurut Tachjan (2006:25) dalam bukunya Implementasi Kebijakan Publik menyimpulkan bahwa “implementasi kebijakan publik merupakan proses kegiatan administratif yang dilakukan setelah kebijakan ditetapkan/ disetujui. Keiatan ini terletak diantara perumusan kebijakan dan evaluasi kebijakan”.

Implementasi kebijakan merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik. Suatu program kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Menurut Lester dan Stewart dalam Winarno(2012: 147),

Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian luas, merupakan tahap dari proses kebijakan segera setelah penetapan undang-undang. Implementasi dipandang secara luas mempunyai makna pelaksanaan undang-undang dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program. Implementasi pada sisi yang lain merupakan fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai suatu proses, suatu keluaran (output) maupun sebagai suatu dampak (outcome).

Ripley dan Franklin (1982) dalam Winarno (2012: 148) berpendapat bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*), atau suatu jenis keluaran yang nyata (*tangible output*), istilah implementasi menunjuk pada sejumlah kegiatan yang mengikuti pernyataan maksud tentang tujuan-tujuan program dan hasil-hasil yang diinginkan oleh para pejabat pemerintah. Implementasi mencakup tindakan-tindakan (tanpa tindakan-tindakan) oleh

berbagai aktor, khusus para birokrat, yang dimaksudkan untuk membuat program berjalan.

Dari berbagai pendapat ahli dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan publik merupakan sebuah tahap yang ada di dalam proses kebijakan publik. Implementasi kebijakan pada prinsipnya merupakan cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya, sangat sesuai jika dikaitkan dengan kebijakan adalah bahwa sesungguhnya kebijakan itu tidak hanya dirancang lalu dibuat pada bentuk yang positif saja dan kemudian didiamkan dan tidak dilaksanakan atau diimplementasikan, melainkan sebuah kebijakan haruslah dilaksanakan atau diimplementasikan supaya mempunyai dampak atau tujuan sesuai dengan yang diinginkan.

2. Fungsi Implementasi Kebijakan Publik

Fungsi implementasi kebijakan menurut Abdul Wahab (2012: 141) yaitu dianggap sebagai suatu proses untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan-tujuan ataupun saran-saran kebijakan publik diwujudkan sebagai “*outcome*” (hasil akhir) yang bertujuan melaksanakan keputusan yang dilakukan oleh pemerintah. Sedangkan menurut tachjan (2006: 26) fungsi dan tujuan implementasi ialah berbentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan-tujuan ataupun sasaran-sasaran kebijakan publik dapat diwujudkan sebagai hasil akhir (*outcome*) dari kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah.

Grindele dalam Winarno (2012: 149) juga memberikan pandangannya tentang implementasi dengan mengatakan bahwa secara umum, tugas implementasi yaitu membentuk suatu hubungan keterkaitan yang memudahkan

tujuan-tujuan kebijakan bisa dilaksanakan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah. Oleh karena itu mencakup terbentuknya “*a policy delivery system*” dimana sarana-sarana tertentu dirancang dan dijalankan dengan harapan sampai pada tujuan-tujuan yang diinginkan. Menurut Meter dan Horn dalam budi Winarno (2012: 149), implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu atau kelompok-kelompok pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan yang ada sebelumnya.

3. Model-model Implementasi Kebijakan

Pada dasarnya ada beberapa model implementasi kebijakan publik di antaranya adalah (dalam Abdul Wahab, 2008:71-108):

a. Model Van Meter dan Van Horn

Tidak hanya menentukan hubungan-hubungan antara variabel-variabel bebas dan variabel terkait mengenai kepentingan-kepentingan Van Meter dan Van Horn dalam Winarno (2012: 159), tetapi juga menjelaskan hubungan-hubungan antara variabel bebas dan terkait. Lebih dijelaskan pula untuk menguraikan proses-proses dengan cara melihat bagaimana keputusan-keputusan kebijaksanaan yang dilaksanakan. Variabel-variabel tersebut diantaranya :

1) Ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan

Menurut Van Meter dan Van Horn indikator-indikator kinerja merupakan tahap yang krusial dalam analisis implementasi kebijakan. Indikator-indikator dasar dan tujuan-tujuan kebijakan telah direalisasikan. Ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan berguna dalam menguraikan tujuan-tujuan keputusan kebijakan

secara menyeluruh. Disamping itu, ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan merupakan bukti itu sendiri dan dapat diukur dengan mudah dalam beberapa kasus.

2) Sumber-Sumber Kebijakan

Di samping ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan, yang perlu mendapatkan perhatian dalam proses implementasi kebijakan adalah sumber-sumber yang tersedia. Sumber-sumber layak mendapat perhatian karena menunjang keberhasilan implementasi kebijakan. Sumber-sumber yang dimaksud mencakup dana atau *incentive* lain yang mendorong dan memperlancar implementasi yang efektif.

3) Komunikasi antar Organisasi dan Kegiatan-Kegiatan

Pelaksanaan Implementasi akan berjalan efektif bila ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan dipahami oleh individu-individu yang bertanggungjawab dalam kinerja kebijakan. Dengan begitu perlu kejelasan ukuran dan tujuan, ketepatan komunikasi dengan para pelaksan dan konsistensi keseragaman dari ukuran dasar dan tujuan yang dikomunikasikan dengan berbagai sumber informasi.

4) Karakteristik Badan-Badan pelaksana

Para peminat politik birokrasi telah mengidentifikasi banyak karakteristik badan-badan administratif yang telah dipengaruhi pencapaian kebijakan peminat politik birokrasi. Dalam melihat karakteristik badan-badan pelaksana, sepertinya dinyatakan oleh Van Meter dan Van Horn, maka adanya hubungan dengan struktur birokrasi hal itu tidak bisa lepas. Struktur birokrasi diartikan sebagai karakteristik, norma-norma yang mempunyai hubungan baik

potensial maupun nyata dengan apa yang para peminat politik birokrasi miliki dengan menjalankan kebijakan.

5) Kondisi-Kondisi Ekonomi, Sosial, dan Politik

Dampak kondisi ekonomi, sosial dan politik pada kebijakan publik merupakan pusat perhatian yang besar, sekalipun dampak dari faktor-faktor tersebut pada implementasi keputusan-keputusan kebijakan mendapat perhatian kecil namun menurut Van Meter dan Van Horn faktor-faktor ini mempunyai efek yang mendalam terhadap pencapaian badan-badan pelaksana.

6) Kecenderungan pelaksana

Kecenderungan-kecenderungan pelaksana akan mempengaruhi kinerja kebijakan. Para pelaksana yang mempunyai pilihan-pilihan negatif mungkin secara terbuka akan menimbulkan sikap menantang tujuan dan pelaksanaan untuk menjelaskan perbedaan-perbedaan keefektifan implementasi. Oleh karena itu, para pengkaji implementasi kebijakan harus mengumpulkan banyak individu yang berasal dari unsur kecenderungan yang beragam.

b. Model Mazmanian dan Sabatier

Model Mazmanian dan Sabatier dalam (Nugroho,2011) disebut model kerangka analisis implementasi (*A Framework for implementation Analysis*). Duet Mazmanian dan Sabatier mengklasifikasikan proses implementasi kebijakan kedalam tiga variabel. Pertama, variabel independen, yaitu mudah-tidaknya masalah dikendalikan yang berkenaan dengan indikator masalah teori dan teknis pelaksanaan, keragaman objek, dan perubahan seperti apa yang dikehendaki. Kedua, variabel intervening, yaitu variabel kemampuan kebijakan untuk

menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan. Ketiga, variabel dependen, yaitu tahapan dalam proses implementasi dengan lima tahapan pemahaman dari lembaga/badan pelaksana dalam bentuk disusunnya kebijakan pelaksana, kepatuhan objek, hasil nyata, permintaan atas hasil nyata tersebut, dan akhirnya mengarah pada revisi atas kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan tersebut ataupun keseluruhan kebijakan yang bersifat mendasar.

c. Model Hogwood dan Gun

Penerapan kebijakan memerlukan beberapa syarat agar dapat dilakukan dengan baik. Menurut Hogwood dan Gunn untuk dapat mengimplementasikan kebijakan negara secara sempurna (*perfect implementation*) maka diperlukan beberapa persyaratan tertentu (Wahab, 1991:57-64). Syarat tersebut antara lain:

- 1) Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan/instansi pelaksana, tidak akan menimbulkan gangguan serius;
- 2) Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai;
- 3) Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia;
- 4) Kebijakan yang akan diimplementasikan didasarkan oleh suatu hubungan kualitas yang handal;
- 5) Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya;
- 6) Hubungan saling ketergantungan harus kecil;
- 7) Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan;

- 8) Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat;
- 9) Komunikasi dan kordinasi yang sempurna;

Kelemahan model implementasi Hogwood dan Gunn ini adalah walaupun model ini medasarkan pada konsep manajemen strategis yang mengarah pada praktik manajemen yang sistematis dan tidak meninggalkan kaidah-kaidah pokok tetapi konsep ini tidak secara tegas menunjukkan mana yang bersifat politis, strategis dan teknis operasional (Nugroho, 2006:132)

d. Model Grindle

Model yang dikembangkan oleh Grindle ditentukan berdasarkan isi kebijakan yang terkandung didalamnya serta bagaimana konteks implementasinya. Artinya, untuk melihat sesuatu tingkat keberhasilan dalam implementasi kebijakan memiliki elemen tersendiri yang terukur dan sistematis, isi kebijakan mencakup hal-hal sebagai berikut (Grindle dalam Nugroho, 2014):

- 1) Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan
- 2) Jenis manfaat yang akan dihasilkan
- 3) Drajat perubahan yang diinginkan
- 4) Kedudukan pembuat kebijakan
- 5) (siapa) pelaksana program
- 6) Sumberdaya yang dikerahkan

Sedangkan hal ini menjadi konteks implementasinya, diantaranya (Grindle dalam Nugroho, 2014):

- (a). kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang dilibat;
- (b). karakteristik lembaga dan penguasa;

(c) kepatuhan dan daya tanggap

e. Model Nakamura dan Smallwood

Menurut Nakamura dalam Nugroho (2009: 513) model ini menggambarkan proses implementasi kebijakan secara detail. Begitu detailnya, sehingga model ini relatif relevan diimplementasikan pada semua bentuk kebijakan. Salah satu pengembangannya antara lain dilakukan oleh Djojosoerkarto dalam Nugroho (2009: 513) untuk memahami peran DPRD dalam implementasi kebijakan dari pusat ke daerah, dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah. Praktikalitas ini menjadi magnet yang sangat besar terhadap para praktisi kebijakan, yang justru mendekatkan antara ilmuwan kebijakan dan praktisi kebijakan.

f. Model Ripley dan Franklin

Menurut teori Ripley dan Franklin yang dikutip oleh Agustino (2008 hal. 56) ada tiga cara yang dominan bagi suksesnya implementasi kebijakan, yaitu:

- 1) Tingkat kepatuhan pada ketentuan yang berlaku (the degree of compliance on the statue), tingkat keberhasilan implementasi kebijakan dapat diukur dengan melihat kepatuhan terhadap isi kebijakan dengan mandat yang telah diatur.
- 2) Lancarnya pelaksanaannya rutinitas fungsi (smoothly functioning routine and the absence of problem), keberhasilan implementasi kebijakan dapat ditandai dengan lancarnya rutinitas fungsi dan tidak adanya masalah yang dihadapi.

- 3) Terwujudnya kinerja dan dampak yang dikehendaki (the leading of the desired performance and impact), bahwa dengan adanya kinerja dan dampak yang baik merupakan wujud keberhasilan implementasi kebijakan.

Teori Ripley dan Franklin ingin menekankan tingkat kepatuhan para implementor kebijakan terhadap isi kebijakan itu sendiri. Setelah ada kepatuhan terhadap isi kebijakan yang ada, pada tahap selanjutnya melihat kelancaran pelaksanaan rutinitas fungsi, serta seberapa besar masalah yang dihadapi dalam implementasi. Setelah semua berjalan maka akan terwujud kinerja yang baik dan tercapai tujuan yang diinginkan.

Model implementasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah Model implementasi kebijakan dari George Edward III, dalam teori tersebut ditekankan bahwa sisi internal dalam organisasi banyak memberi pengaruh dalam keberhasilan suatu implementasi kebijakan, terlihat dari 4 elemen kunci yang dikategorikan menurut Edward III, komunikasi, sumberdaya, disposisi dan struktur birokrasi merupakan bagian yang terdapat dalam internal organisasi pelaksana kebijakan. Hal tersebut disesuaikan dengan bentuk dan serta fokus penelitian yang telah ditetapkan oleh peneliti. Yaitu Implementasi Kebijakan Penataan Ruang Terbuka Hijau di Kabupaten Gresik. Penelitian ini merupakan kategori kebijakan *top down* dalam artian bahwa, kebijakan bersumber dari atas yaitu Bupati sendiri yang selanjutnya dibuat perencanaan oleh BAPPEDA selaku perencana dalam suatu program/kebijakan pemerintah daerah dan di lanjutkan oleh dinas terkait yaitu Dinas Lingkungan Hidup selaku eksekutor dalam Implementasi Kebijakan Penataan Ruang Terbuka Hijau di Kabupaten Gresik.

4. Implementasi Model Kebijakan George Edward III Yang Menentukan Keberhasilan dan Kegagalan

a. Model George Edward III

Implementasi kebijakan dipengaruhi oleh variabel – variabel yang dapat menentukan keberhasilan dan kegagalan implementasi kebijakan. Edward III (1984) dalam Widodo (2017:96) mengajukan “empat faktor atau variabel yang berpengaruh terhadap keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan. Empat variabel atau faktor tadi antara lain meliputi variabel atau faktor *communication*, *resources*, *dispositions*, dan *bureaucratic structure*”. Empat variabel tersebut, yaitu:

1) Komunikasi (*communication*)

Komunikasi diartikan sebagai proses penyampaian informasi komunikator kepada komunikan. Komunikasi kebijakan berarti merupakan proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan (*policy maker*) kepada pelaksana kebijakan (*policy implementors*). Informasi kebijakan disampaikan kepada pelaksana atau pelaku kebijakan agar dapat mengetahui, dan memahami dengan jelas apa yang menjadi isi, tujuan, arah, kelompok sasaran kebijakan agar para pelaku atau pelaksana kebijakan dapat mempersiapkan dengan benar apa yang harus dipersiapkan dan dilakukan untuk melaksanakan kebijakan publik agar tujuan dan sasaran kebijakan dapat dicapai sesuai dengan yang diharapkan. Komunikasi kebijakan memiliki beberapa macam dimensi (Widodo, 2017:97), yaitu:

a) Transformasi (transmission)

pada dimensi ini menghendaki agar kebijakan publik disampaikan tidak hanya kepada pelaksana kebijakan tetapi juga kepada kelompok sasaran di pihak lain yang berkepentingan, baik langsung maupun tidak langsung terhadap kebijakan publik tersebut.

b) Kejelasan (clarity)

dimensi ini menghendaki agar kebijakan yang ditransmisikan kepada para pelaksana, kelompok sasaran, dan pihak lain yang terkait dengan kebijakan dapat diterima dengan jelas. Jika tidak jelas mereka tidak akan tahu apa yang seharusnya dipersiapkan dan dilaksanakan agar tujuan kebijakan dapat dicapai secara efektif dan efisien.

c) konsistensi (consistency)

dimensi ini menghendaki bahwa informasi yang berkaitan dengan kebijakan haruslah konsisten dan jelas, sehingga tidak menimbulkan kebingungan para pelaksana kebijakan, kelompok sasaran, maupun pihak terkait.

2) Sumber daya

Faktor sumber daya mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan. George Edward III (1984) dalam Widodo (2017:98) mengungkapkan bahwa bagaimanapun jelas dan konsistennya ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan tersebut, jika para pelaksana kebijakan kurang mempunyai sumber-sumberdaya untuk melakukan pekerjaan secara efektif, maka implementasi

kebijakan tersebut tidak akan efektif. Sumber daya memiliki beberapa macam dimensi (Widodo, 2017:98), yaitu:

a) Sumber Daya Manusia,

merupakan salah satu variabel yang mempengaruhi keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan kebijakan. George Edward III (1980) dalam Widodo (2017:98) menyatakan bahwa “sumber daya manusia, harus cukup (jumlah) dan cakap keahlian”. Efektivitas pelaksanaan kebijakan sangat tergantung pada sumber daya manusia baik dari segi jumlah maupun kualitasnya (keahlian). Jika sumber daya manusia terbatas dari segi jumlah dan kualitasnya pelaksanaan kebijakan tidak akan efektif. Sumber daya manusia dalam implementasi kebijakan di samping harus cukup juga harus memiliki keahlian dan kemampuan untuk melaksanakan tugas, anjuran, perintah dari atasan. Oleh karena itu, sumber daya manusia harus ada ketepatan dan kelayakan antara jumlah staf yang dibutuhkan dan keahlian yang dimiliki sesuai dengan tugas pekerjaan yang ditanganinya (Widodo, 2017:99)

b) Sumber Daya Anggaran,

terbatasnya anggaran akan menyebabkan kualitas pelayanan pada publik yang harus diberikan juga terbatas. Dana digunakan untuk membiayai operasional pelaksanaan kebijakan, sehingga dapat mempengaruhi efektivitas pelaksanaan kebijakan. George Edward III menyatakan bahwa terbatasnya sumber daya anggaran juga menyebabkan para pelaku kebijakan tidak dapat melaksanakan tugas

dan fungsinya secara optimal sehingga menyebabkan gagalnya pelaksanaan program (Widodo, 2017:100). Terbatasnya anggaran juga akan menyebabkan disposisi para pelaku kebijakan rendah, bahkan goal displacement yang dilakukan oleh pelaku kebijakan terhadap pencapaian tujuan dan sasaran kebijakan yang telah ditetapkan (Widodo, 2017:101).

c) Sumber Daya Peralatan,

sumber daya yang tidak kalah penting dalam implementasi kebijakan adalah sumber daya peralatan. George Edward II menyatakan bahwa sumber daya peralatan merupakan sarana yang digunakan untuk operasional implementasi suatu kebijakan yang meliputi gedung, tanah, dan sarana yang semuanya akan memudahkan dalam memberikan pelayanan dalam implementasi kebijakan. Terbatasnya fasilitas dan peralatan yang diperlukan dalam pelaksanaan kebijakan menyebabkan gagalnya pelaksanaan kebijakan (Widodo, 2017:102).

d) Sumber Daya Informasi dan Kewenangan,

sumber daya informasi menjadi faktor penting dalam implementasi kebijakan, karena dengan informasi yang jelas mengenai suatu kebijakan para pelaksana tidak akan melakukan suatu kesalahan dalam menginterpretasikan tentang bagaimana cara mengimplementasikan atau melaksanakan kebijakan tersebut. Selain itu, kewenangan merupakan sumber daya lain yang mempengaruhi efektivitas dalam pelaksanaan kebijakan, terutama menjamin dan

meyakinkan bahwa kebijakan yang dilaksanakan adalah sesuai dengan apa yang telah dikehendaki (Widodo, 2017:103).

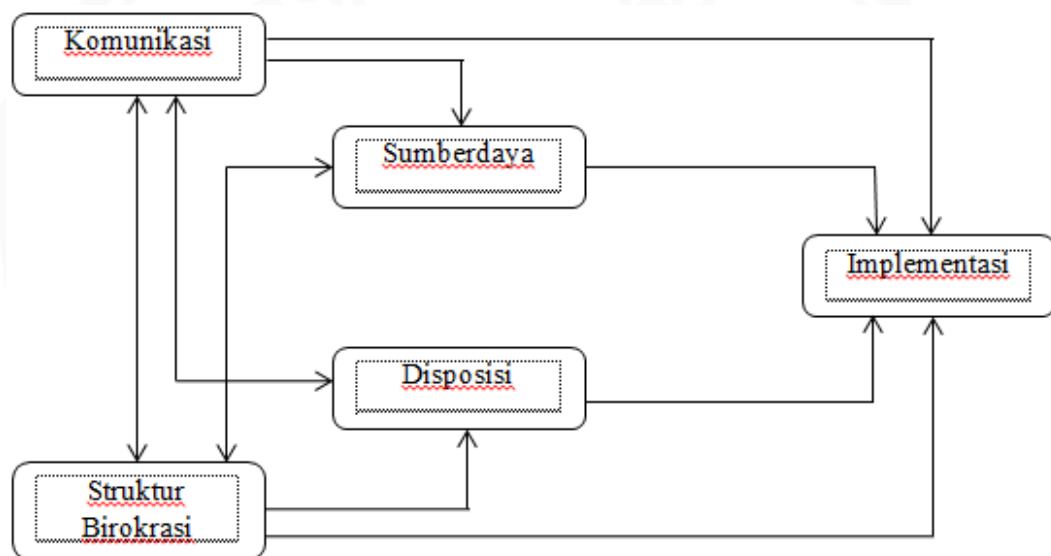
3) Disposisi

Disposisi merupakan kemauan, keinginan, dan kecenderungan para pelaku kebijakan untuk melaksanakan kebijakan secara sungguh-sungguh sehingga apa yang menjadi tujuan kebijakan dapat diwujudkan. Edward III (1980) menegaskan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan bukan hanya ditentukan sejauh mana para pelaku kebijakan mengetahui apa yang harus dilakukan dan mampu melakukannya, tetapi juga ditentukan oleh kemauan para pelaku kebijakan tadi memiliki disposisi yang kuat terhadap kebijakan yang sedang diimplementasikan. Pengetahuan, pendalaman, dan pemahaman kebijakan akan menimbulkan sikap menerima, acuh tak acuh, dan menolak terhadap suatu kebijakan. Sikap itulah yang akan memunculkan disposisi pada diri pelaku kebijakan (Widodo, 2017:104). Edward III juga menjelaskan bahwa jika implementasi kebijakan ingin berhasil secara efektif dan efisien, para pelaksana tidak hanya mengetahui apa yang harus dilakukan dan mempunyai kemampuan untuk melakukan kebijakan itu, tetapi mereka juga harus mempunyai kemampuan untuk melaksanakan kebijakan tersebut (Widodo, 2017:105).

4) Struktur Birokrasi

Implementasi kebijakan bisa jadi masih belum efektif karena adanya ketidakefisienan struktur birokrasi. Struktur birokrasi ini mencakup aspek seperti struktur organisasi, pembagian wewenang, hubungan antara unit organisasi yang ada dalam organisasi luar dan sebagainya. Oleh karena itu, struktur birokrasi

mencakup dimensi fragmentasi dan standar prosedur operasi (standart operating procedure) yang akan memudahkan dan menyeragamkan tindakan dari pelaksana kebijakan dalam melaksanakan apa yang menjadi bidang tugasnya. Dimensi fragmentasi menegaskan bahwa struktur birokrasi yang terfragmentasi dapat meningkatkan gagalnya komunikasi, di mana para pelaksana kebijakan akan mempunyai kesempatan yang besar berita/instruksi nya akan terdistorsi. Demikian pula tidak jelasnya standart operating procedure ikut menentukan gagalnya pelaksanaan suatu kebijakan (Widodo, 2017:106)



Gambar 4 Model Implementasi Kebijakan George C Edward III

Sumber: Widodo (2017:107)

C. Lingkungan

1. Pengertian Lingkungan

Supardi (2003: 2) mengemukakan bahwa lingkungan juga bisa disebut dengan lingkungan hidup yang berarti jumlah semua benda hidup dan mati serta seluruh kondisi yang ada di dalam ruang yang kita tempati. Dari penjelasan

tersebut dapat di tarik kesimpulan bahwa pengertian lingkungan hidup tidak sekecil yang ada pada pikiran kita, lingkungan hidup disini berarti segala sesuatu yang berada disekeliling manusia yang sifatnya mempengaruhi kelangsungan hidupnya. Sedangkan menurut Undang-undang Republik Indonesia No. 32 tahun 2009, tentang Ketentuan Pokok Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup menetapkan beberapa konsep/ batasan lingkungan hidup, yaitu:

- 1) Lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi kelangsungan perikehidupan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lainnya.
- 2) Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup adalah upaya sistematis dan terpadu yang dilakukan untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup dan mencegah terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang meliputi perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan hukum.
- 3) Pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup adalah upaya sadar dan terencana yang memadukan lingkungan hidup termasuk sumber daya ke dalam proses pembangunan untuk menjamin kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan.

- 4) Sumberdaya alam adalah unsur lingkungan hidup yang terdiri atas sumber daya hayati dan nonhayati yang secara keseluruhan membentuk kesatuan ekosistem.

Dua pernyataan diatas dapat disimpulkan bahwa lingkungan hidup merupakan segala sesuatu yang berada disekeliling manusia yang sifatnya mempengaruhi kelangsungan hidup. Yang dimaksud segala sesuatu disekeliling manusia adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi kelangsungan perikehidupan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lainnya.

2. Jenis-jenis Lingkungan

Menurut Sukmana (2003: 21-23) lingkungan dapat dibedakan ke dalam dua jenis lingkungan, yaitu lingkungan fisik dan lingkungan nonfisik (lingkungan sosial), dapat dijelaskan sebagai berikut:

1) Lingkungan fisik

Lingkungan fisik adalah lingkungan yang berupa alam. Misalnya keadaan tanah, keadaan musim, dan sebagainya. Lingkungan alam yang berbeda akan memberi pengaruh yang berbeda pula kepada individu. Lingkungan fisik dapat dibedakan menjadi lingkungan fisik alami dan lingkungan fisik buatan.

- a) Lingkungan fisik alami, lingkungan fisik ini merupakan segala sesuatu yang berbeda di luar manusia sebagai ciptaan tuhan, bukan ciptaan atau buatan manusia. Lingkungan fisik alami seperti : gunung, laut, sungai, hutan, panas matahari.

b) Lingkungan fisik buatan, lingkungan fisik buatan adalah segala sesuatu yang berada di luar diri manusia sebagai hasil ciptaan atau buatan manusia, misalnya lingkungan rumah susun, lingkungan tempat tinggal, lingkungan pendidikan dan sebagainya. Benda-benda yang terdapat dalam lingkungan buatan adalah sengaja dibentuk oleh manusia untuk menimbulkan situasi dan kondisi tertentu (misalnya lingkungan perumahan yang nyaman, lingkungan pendidikan yang kondusif).

2) Lingkungan non fisik (lingkungan sosial)

Lingkungan non fisik (lingkungan sosial) adalah lingkungan masyarakat dalam suatu komunitas tertentu dimana antara individu dalam masyarakat tersebut terjadi interaksi. Lingkungan sosial akan memberikan pengaruh yang cukup besar terhadap perilaku manusia.

Lingkungan sosial dibedakan menjadi dua jenis, yaitu:

a) Lingkungan sosial primer, lingkungan sosial primer adalah dimana terdapat hubungan yang sangat erat antara anggota yang satu dengan anggota lainnya, anggota yang satu mengenal anggota lainnya. karena di dalam lingkungan sosial primer sudah saling mengenal dan memiliki hubungan yang erat, maka lingkungan ini sangat berpengaruh terhadap perilaku individu (misalnya: lingkungan keluarga, kelompok agama, kelompok bermain, kelompok belajar).

- b) Lingkungan sosial sekunder, lingkungan sosial sekunder adalah lingkungan sosial yang berhubungan antar anggotanya tidak begitu erat (longgar) dan tidak saling mengenal dengan baik (misalnya: partai politik, kelompok profesi, lingkungan kelurahan).

3. Permasalahan Lingkungan Hidup

Mengkaji permasalahan lingkungan hidup sepanjang sejarah hidup manusia, maka dapatlah ditarik benang merah yang saling terkait antara satu masalah dengan masalah yang lain. Supardi (2003: 144) menyatakan permasalahan lingkungan hidup yang terjadi di Indonesia meliputi:

1) Kepadatan penduduk dan kemelataran

Apabila kita memperhatikan terjadinya kepadatan penduduk di Indonesia, ditandai oleh beberapa karakteristik:

- a) Laju pertumbuhan penduduk yang besar dan cepat
- b) Penyebaran penduduk yang tidak merata
- c) Komposisi penduduk menurut umur
- d) Arus urbanisasi yang tinggi

2) Pencemaran lingkungan hidup oleh proses pembangunan

Hal lain yang juga menjadi permasalahan lingkungan hidup adalah polusi, menurut supardi (2003: 28) polusi adalah terjadinya pencemaran lingkungan yang akan mengakibatkan menurunnya kualitas lingkungan dan terganggunya kesehatan dan ketenangan hidup makhluk hidup (termasuk manusia). Polusi tersebut terdiri dari polusi udara yang berasal dari kendaraan bermotor dan pabrik-

pabrik industri, polusi suara, polusi oleh radiasi, serta polusi air dan tanah akibat detergen, zat kimia dari pabrik, dan pupuk.

Pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia telah dinyatakan dalam berbagai kemauan politik (*goodwill*) pemerintah berupa berbagai kebijakan, program dan kegiatan. Tetapi karena adanya keterbatasan sumber dana dan hambatan sosial-politik, cultural, dan sumber daya lainnya, maka pengolahan lingkungan hidup menjadi sangat marginal. Faktor yang mempengaruhi marginalisasi pengelolaan lingkungan hidup adalah kerumitan masalah lingkungan dan penegakan hukumnya.

Faktor pertama, berupa kerumitan masalah lingkungan di Indonesia dicirikan oleh jumlah penduduk yang tinggi, dengan penyebaran yang tidak merata. Adanya tingkat kemiskinan dan rendahnya tingkat pendidikan, membuat sebagian penduduk sulit memahami konsep pelestarian lingkungan hidup. Faktor kedua, disebabkan kurangnya koordinasi dan integrasi pengelolaan lingkungan hidup, tujuan dan sasaran program pembangunan nasional, baik antara daerah, dunia usaha maupun masyarakat luas. Faktor ketiga, adalah terbatasnya mandate kelembagaan. Apabila masalah pengelolaan lingkungan hidup belum diinternalisasikan di semua bidang, maka masalah kerusakan atau pencemaran lingkungan hidup akan terus timbul. Untuk mengatasinya, masalah mandate lembaga lingkungan perlu dipertegas dengan kewenangan penuh dari pemerintah yang didukung alokasi dan SDM yang memadai serta struktur organisasi yang solid.

4. Pengelolaan Lingkungan Hidup

Pengelolaan Lingkungan Hidup menurut Undang-undang Nomor 32 tahun 2009 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup adalah upaya terpadu untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup yang meliputi kebijakan penataan, pemanfaatan, pengembangan, pemeliharaan, pemulihan, pengawasan dan pengendalian. Sedangkan menurut Soemarwoto (2004: 76) pengelolaan lingkungan hidup dapat diartikan sebagai usaha secara sadar untuk memelihara atau memperbaiki mutu lingkungan agar kebutuhan dasar kita dapat terpenuhi dengan sebaik-baiknya.

Usaha melestarikan lingkungan dari pengaruh dampak pembangunan adalah salah satu usaha yang perlu dijalankan. Pengelolaan lingkungan yang baik dapat mencegah kerusakan lingkungan akibat satu proyek pembangunan, sebab pembangunan itu perlu untuk meningkatkan kualitas hidup manusia. Jadi, yang penting adalah membangun berdasarkan wawasan lingkungan hidup bukan membangun wawasan ekonomi semata. Tujuan dari pengelolaan lingkungan yaitu mencegah kemunduran populasi sumber daya alam yang dikelola dan sumber daya alam lain yang ada disekitarnya dan mencegah pencemaran limbah yang membahayakan.

D. Ruang Terbuka Hijau

1. Definisi Ruang Terbuka Hijau

Ruang umum menurut Rustam Budihardjo (2009:89) pada dasarnya merupakan suatu tempat yang dapat menampung aktivitas/kegiatan tertentu dari masyarakatnya, baik secara individu maupun kelompok. Menurut Kant dalam

Budihardjo (2009:90), bentuk ruang umum sangat bergantung kepada pola dan susunan massa bangunan. Ruang bukanlah suatu yang objektif sebagai hasil pikiran dan perasaan manusia. Sedangkan menurut Plato dalam Budihardjo (2009:90) ruang adalah suatu kerangka atau tempat dimana objek dan kejadian tertentu berada.

Ruang terbuka pada dasarnya merupakan suatu wadah yang mampu menampung aktivitas tertentu dari masyarakat di suatu wilayah secara baik secara individu maupun kelompok. Maka dari itu ruang terbuka mempunyai kontribusi yang akan di berikan kepada manusia beberapa berdampak positif. Terbentuknya ruang terbuka dipengaruhi oleh beberapa faktor, baik oleh lingkungan alam itu sendiri maupun lingkungan buatan (Budihardjo, 1997:91).

Ruang Terbuka Hijau ruang terbuka hijau merupakan sebarang lahan terbuka tanpa bangunan yang mempunyai ukuran, bentuk, dan batas geografis tertentu dengan status penguasaan apapun, yang di dalamnya terdapat tetumbuhan hijau berkayu dan tahunan dengan pepohonan sebagai tumbuhan penciri utama dan tumbuhan lainnya, sebagai tumbuhan pelengkap, serta benda-benda sebagai pelengkap dan penunjang fungsi RTH yang bersangkutan (Punomohadi 1995). Ruang terbuka hijau kota adalah bagian dari ruang-ruang terbuka suatu wilayah perkotaan yang diisi oleh tumbuhan, tanaman, dan vegetasi guna mendukung manfaat langsung maupun tidak langsung yang dihasilkan oleh RTH dalam kota tersebut yaitu keamanan, kenyamanan, kesejahteraan, dan keindahan wilayah perkotaan tersebut (Dep.PekerjaanUmum, 2008).

Tertulisnya Undang-undang Republik Indonesia No 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang pasal 29 menyatakan bahwa proporsi ruang terbuka hijau pada wilayah kota paling sedikit 30% dari luas wilayah kota dan proporsi ruang terbuka publik 20% dari wilayah kota. Untuk menentukan luas RTH di Kabupaten Gresik adalah dengan berdasarkan jumlah penduduk yang dilayani dengan standar luas per kapita sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Dari pernyataan dapat ditarik kesimpulan bahwa ruang terbuka hijau merupakan suatu tempat yang digunakan masyarakat umum baik secara individu maupun kelompok dalam melakukan aktivitas atau kegiatannya yang dapat juga ditanami pepohonan sehingga di tempat itu masyarakat merasakan kenyamanan, keamanan, kesejahteraan dan keindahan di wilayah kota tersebut. Tempat untuk berkumpulnya masyarakat tersebut dapat digolongkan sebagai 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.

Tabel. 2 Penyediaan RTH Berdasarkan Jumlah Penduduk

No	Unit Lingkungan	Tipe RTH	Luas Minimal/unit(m ²)	Luas Minimal/kapita (m ²)	Lokasi
1	250 jiwa	Taman RT	250	1,0	Ditengah lingkungan RT
2	2500 jiwa	Taman RW	1.250	0,5	Dipusat kegiatan RW
3	30.000 jiwa	Taman kelurahan	9.000	0,3	Dikelompokkan dengan sekolah/ pusat kelurahan
4	120.000 jiwa	Taman kecamatan	24.000	0,2	Dikelompokkan dengan sekolah/pusat kelurahan
		Pemukaman	disesuaikan	1,2	tersebar
		Taman kota	144.000	0,3	Di pusat wilayah/kota
5	480.000 jiwa	Hutan kota	disesuaikan	4,0	Di dalam/ kawasan pinggiran
		Untuk fungsi-fungsi tertentu	disesuaikan	12,5	Disesuaikan dengan kebutuhan

Sumber: Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No: 05/PRT/M/2008

2. Fungsi dan Manfaat Ruang Terbuka Hijau

Ruang terbuka hijau mempunyai peranan yang sangat penting untuk mengendalikan tata air, meningkatkan upaya untuk melestarikan habitat flora maupun fauna juga tidak meninggalkan namun akan menambahkan estetika lingkungan perkotaan dan kenyamanan kehidupan kota. Selain itu peranan RTH secara tepat adalah RTH mampu berperan sebagai peningkatan kualitas atmosfer kota, penyegaran udara, menurunkan suhu kota, menurunkan kadar polusi udara dan merendam kebisingan. RTH merupakan pendukung dan penambah nilai kualitas lingkungan dan budaya kota tersebut, sehingga dapat berlokasi dan berbentuk sesuai dengan kebutuhan dan kepentingannya.

Kegiatan yang dilakukan manusia yang tidak memperhatikan kelestarian lingkungan hijau akan berdampak perubahan pada lingkungan yang menimbulkan menurunkan kualitas lingkungan perkotaan. Kesadaran untuk memelihara serta ikut menjaga kelestarian lingkungan hijau pasti akan lebih baik jika setiap orang mengetahui fungsi dari Ruang Terbuka Hijau (RTH) bagi lingkungan perkotaan. RTH memiliki fungsi bagi kota yaitu: untuk meningkatkan kualitas kehidupan dan lingkungan dalam kota dengan sasaran untuk memaksimalkan tingkat kesejahteraan warga kota dengan menciptakan lingkungan yang lebih baik dan sehat.

Berdasarkan fungsi ruang terbuka hijau menurut Peraturan Daerah Kabupaten Gresik No. 10 Tahun 2010 pasal 3 antara lain:

- 1) Fungsi utama
- 2) Fungsi tambahan

Fungsi tambahan yaitu :

- a) Fungsi sosial
- b) Fungsi budaya
- c) Fungsi ekonomi
- d) Fungsi estetika

Berdasarkan fungsi ruang terbuka hijau kawasan perkotaan menurut Permendagri Nomor 1 tahun 2007 pasal 3 antara lain:

- 1) Pengamanan keberadaan kawasan lindung perkotaan
- 2) Pengendali pencemaran dan kerusakan tanah, air, dan udara
- 3) Tempat perlindungan plasma nuftah dan keanekaragaman hayati
- 4) Pengendali tata air, dan
- 5) Sarana estetika kota.

Fungsi RTH kota berdasarkan Inmendagri No 14/1998 yaitu sebagai:

- 1) Areal perlindungan berlangsungnya fungsi ekosistem dan penyangga kehidupan.
- 2) Sarana untuk menciptakan kebersihan, kesehatan, keserasian dan keindahan lingkungan.
- 3) Sarana rekreasi.
- 4) Pengaman lingkungan hidup perkotaan terhadap berbagai macam pencemaran baik darat, perairan, maupun udara.
- 5) Sarana penelitian dan pendidikan serta penyuluhan bagi masyarakat untuk membentuk kesadaran lingkungan.

- 6) Tempat perlindungan plasma nutfah.
- 7) Sarana untuk mempengaruhi dan memperbaiki iklim mikro
- 8) Pengatur tata air.

Melihat RTH (Hakim, 2003:99) menyatakan bahwa ruang terbuka hijau mempunyai banyak manfaat, antara lain:

- 1) Manfaat estetis keindahan
- 2) Manfaat orologis, perpaduan antara tanah dan tanaman.
- 3) Manfaat ini penting untuk mengurangi tingkat kerusakan tanah.
- 4) Manfaat hidrologis, menyerap kelebihan air jika hujan turun
- 5) Manfaat klimatologis, adanya vegetasi akan menambah kesejukan dan kenyamanan lingkungan.
- 6) Manfaat edaphis, berhubungan erat dengan lingkungan hidup satwa di perkotaan yang semakin terdesak.
- 7) Manfaat protektif, menjadi pelindung dari kerikatnya sinar matahari.
- 8) Manfaat higienis, bahaya polusi mampu dikurangi dengan adanya dedaunan tanaman.
- 9) Manfaat edukatif, bermanfaat sebagai laboratorium alam.

Melihat beberapa fungsi tersebut diatas bisa disimpulkan pada dasarnya RTH kota mempunyai 3 fungsi dasar yaitu:

- 1) Berfungsi secara sosial yaitu tempat dengan fasilitas untuk umum dengan fungsi rekreasi, pendidikan dan olahraga. Serta

dapat menjalin hubungan antar warga pada wilayah kota tersebut.

- 2) Berfungsi secara fisik yaitu sebagai paru-paru kota, melindungi sistem air, peredam kebisingan, pemenuhan kebutuhan visual, menahan perkembangan lahan yang terbangun sebagai penyangga, melindungi masyarakat dari polusi udara.
- 3) Berfungsi sebagai estetika yaitu pengikat antar elemen gedung dalam kota, pemberi ciri dalam bentuk wajah kota dan unsur dalam penataan arsitektur perkotaan.

3. Peranan Ruang Terbuka Hijau

Secara sederhana, dapat dijelaskan bahwa ruang terbuka hijau memiliki peranan yang sangat penting dalam memperbaiki iklim secara makro, yaitu memperkecil perbedaan kondisi lembab, dari kondisi iklim panas menjadi sejuk. Disamping juga melindungi kota dari polusi udara serta kegiatan manusia lainnya yang dapat menimbulkan keterganggunya kelestarian lingkungan kota serta untuk mengendalikan tata air, meningkatkan upaya pelestarian habitat flora maupun fauna serta dapat meningkatkan nilai estetika perkotaan dan mewujudkan kenyamanan kehidupan kota (pasal 41 aya(2) huruf e, peraturan pemerintah No. 47 tahun 1997 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional). Terdapat pula peran penting RTH yang lain dalam hal berkaitan dengan kondisi vegetasi atau kondisi tumbuhan yang sangat bermanfaat untuk merekayasa lingkungan perkotaan.

4. Bentuk-bentuk Ruang Terbuka Hijau

Bentuk-bentuk ruang terbuka hijau berdasarkan peraturan daerah Kabupaten Gresik No. 10 Tahun 2010 Pasal 10 ayat (2) diantaranya adalah:

- 1) Taman kota
- 2) Taman rekreasi / wisata
- 3) Taman lingkungan industri dan perkantoran
- 4) Taman lingkungan perumahan dan pemukiman
- 5) Hutan kota / hutan lindung
- 6) Kebun raya / cagar alam
- 7) Bentang alam seperti gunung, perbukitan, lembah
- 8) Kawasan dan jalur hijau jalan raya
- 9) Sempadan jalan, median jalan, sempadan rel kereta api
- 10) Sempadan sungai, pantai, situ / rawa
- 11) Jalur di bawah tegangan tinggi (SUTT dan SUTET)
- 12) Pemakaman umum
- 13) Lapangan terbuka (olah raga, upacara, parkir umum)

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Menurut Sugiyono (2011:9) metode penelitian merupakan metode penelitian yang berlandaskan pada filsafat postpositivisme, digunakan untuk meneliti pada kondisi obyek yang alamiah, dimana peneliti adalah sebagai instrument kunci, teknik pengumpulan data dilakukan secara triangulasi (gabungan), analisis data bersifat induktif/kualitatif dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan makna dari pada generalisasi.

Pendekatan kualitatif diharapkan mampu menghasilkan suatu uraian mendalam tentang ucapan, tulisan, dan tingkah laku yang dapat diamati dari suatu individu, kelompok, masyarakat, organisasi, tertentu dalam konteks setting tertentu yang dikaji dalam sebuah sudut pandang yang utuh dan komprehensif. Sehingga dengan pendekatan ini, penulis berharap dapat mendeskripsikan dan menganalisis secara terperinci tentang implementasian penataan kebijakan ruang terbuka hijau di Kabupaten Gresik.

B. Fokus Penelitian

Fokus penelitian pada dasarnya adalah masalah yang diperoleh melalui keputusan ilmiah ataupun keputusan lainnya. fokus penelitian kualitatif menurut Spradley (dalam Sugiyono:2009) adalah “*A focused refer to a single cultural domain or few related domains*”. Maksudnya di sini fokus penelitian merupakan domain tunggal atau beberapa domain yang terkait dari situasi sosial.

Dari penjelasan tersebut maka fokus penelitian ini terletak pada implementasi penataan kebijakan ruang terbuka hijau di Kabupaten Gresik. Maka disini penulis membuat batasan fokus penelitian berdasarkan rumusan masalah diatas, adalah:

1) Implementasi penataan kebijakan ruang terbuka hijau di Kabupaten Gresik.

Dengan menggunakan model yang dikembangkan oleh George Edward III meliputi:

- a. Komunikasi antar organisasi dalam satuan pemerintah dalam tercapainya implementasi.
 1. Transformasi
 2. Kejelasan
 3. Konsistensi
- b. Sumberdaya yang terlibat dalam implementasi program.
 1. Sumber Daya Manusia
 2. Sumber Daya Anggaran
 3. Sumber Daya Peralatan
 4. Sumber Daya Informasi dan Kewenangan
- c. Disposisi bentuk kesediaan, kesiapan pemerintah dalam menjalankan implementasi program.
- d. Struktur birokrasi dalam menjalankan dan menerapkan implementasi program.
 1. Fragmentasi
 2. Standart operating procedure (SOP)

- 2) Faktor yang paling mempengaruhi kegagalan implementasi kebijakan penataan ruang terbuka hijau.

C. Lokasi dan Situs Penelitian

Lokasi penelitian adalah tempat dimana peneliti mengadakan penelitian untuk mendapatkan data valid dan akurat yang benar-benar diperlukan dalam penelitian. Sedangkan situs penelitian adalah obyek yang dilakukan suatu penelitian. Berdasarkan fokus penelitian diatas, maka lokasi penelitian ini dilakukan di Kabupaten Gresik.

Pemilihan lokasi ini didasarkan atas pertimbangan bahwa di Kabupaten Gresik adalah suatu kawasan yang berkembang melalui industri, perdagangan dan bisnis. Hal ini membuat penulis tertarik untuk melakukan penelitian di Kabupaten Gresik untuk dapat mengetahui sejauh mana implementasi penataan kebijakan ruang terbuka hijau di Kabupaten Gresik.

Adapun situs penelitian berkaitan dengan letak dimana dilakukan dari obyek penelitian, tempat dimana kita mengetahui fenomena yang terjadi dengan mengkaji fenomena yang ada. Dalam hal ini yang menjadi situs penelitian adalah:

- 1) Kantor Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Gresik
- 2) Kantor Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Gresik

D. Jenis dan Sumber Data

Pengertian sumber data kualitatif adalah sumber-sumber penyedia informasi yang dapat mendukung informasi tentang hal-hal yang menjadi pusat perhatian

peneliti. Berkaitan dengan hal tersebut, maka dalam penelitian ini sumber data dibagi menjadi 2 (dua) jenis yaitu:

1) Data Primer

Data primer merupakan data yang diperoleh secara langsung dari obyek penelitian perseorangan, kelompok, dan organisasi. Data ini dapat berupa wawancara langsung dengan narasumber yang digunakan sebagai pendukung dalam melakukan analisis penelitian. Untuk itu data yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah hasil wawancara dengan aparat pemerintah daerah Kabupaten Gresik melalui:

- a. Staff Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Gresik
- b. Kepala Seksi Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Gresik

2) Data sekunder

Merupakan data yang diperoleh atau dikumpulkan secara tidak langsung oleh peneliti dari sumber-sumber yang ada atau data yang terlebih dahulu ditelusuri dan dilaporkan oleh orang lain diluar peneliti. Data sekunder merupakan pendukung dari data primer yang diperoleh dari literature-literatur, majalah, internet dan lainnya. Data sekunder bisa juga diperoleh dari hasil penelitian sebelumnya, dan dari dokumen serta arsip yang dimiliki oleh Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Gresik.

E. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data merupakan langkah yang paling strategis dalam penelitian, karena tujuan utama dari penelitian adalah pengumpulan data. Tanpa

mengetahui teknik pengumpulan data, maka peneliti tidak akan mendapatkan data yang memenuhi standar data yang ditetapkan. Teknik pengumpulan data yang digunakan oleh penulis adalah:

1) Studi literature

Yaitu pengumpulan data dengan memakai literature-literatur, jurnal-jurnal yang ada sebelumnya.

2) Dokumentasi

Dokumen merupakan catatan peristiwa yang sudah berlalu. Dokumen sebagai sumber data dapat dimanfaatkan untuk menguji, menafsirkan bahkan forecasting. Penggunaan dokumentasi sebagai teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dimaksudkan untuk menghimpun dan mereka data.

3) Wawancara

Merupakan suatu cara yang dilakukan seorang peneliti dalam pengumpulan data yang dilakukan melalui interview atau mengadakan dialog langsung kepada pihak-pihak tertentu yang berkaitan dengan fokus penelitian.

Terdapat dua jenis wawancara:

- a. Wawancara terstruktur merupakan wawancara yang dalam melakukan wawancara telah dibekali daftar pertanyaan yang akan diajukan pada informan seputar data-data yang dibutuhkan peneliti.
- b. Wawancara tidak terstruktur merupakan jenis wawancara dimana pewawancara menentukan sendiri pertanyaan yang diajukan kepada informan. Dengan wawancara tidak terstruktur ini maka akan

diperoleh informasi yang lebih luas mengenai fenomena yang sedang diteliti.

4) Pengamatan Langsung (observasi)

Merupakan pengumpulan data dengan cara melakukan pengamatan langsung terhadap obyek yaitu meneliti tentang keadaan dan kenyataan yang sebenarnya dan untuk memperoleh jawaban permasalahan yang dihadapi. Teknik pengamatan langsung ini dipergunakan untuk melihat bagaimana pengelolaan ruang terbuka hijau di Kabupaten Gresik.

F. Instrumen Penelitian

Instrumen penelitian merupakan alat yang digunakan untuk memperoleh atau mengumpulkan data dalam rangka memecahkan masalah dan mencapai tujuan penelitian. Selanjutnya Nasution (1988) dalam Sugiyono (2011:223) menyatakan:

Dalam penelitian kualitatif, tidak ada pilihan lain dari pada menjadikan manusia sebagai instrumen penelitian utama. Alasannya ialah bahwa, segala sesuatunya belum mempunyai bentuk yang pasti. Masalah fokus penelitian, prosedur penelitian, hipotesis yang digunakan, bahkan hasil yang diharapkan, itu semua tidak dapat ditentukan secara pasti dan jelas sebelumnya. Segala sesuatu masih belum dikembangkan sepanjang penelitian itu. Dalam keadaan yang serba tidak pasti dan tidak jelas itu, tidak ada pilihan lain itu sendiri sebagai alat satu-satunya yang dapat mencapainya.

Berdasarkan pengertian diatas dapat dipahami bahwa, dalam penelitian kualitatif pada awalnya dimana permasalahan belum jelas dan pasti, maka yang

menjadi instrumen atau alat penelitian adalah peneliti itu sendiri. Sugiyono (2011:223).

Sehubungan dengan hal tersebut diatas, maka instrumen yang digunakan dalam penelitian ini untuk mendapatkan data dan informasi, yaitu:

- 1) Peneliti sendiri, yaitu dengan mengamati fenomena-fenomena dan wawancara dengan kelompok sasaran yang berkaitan dengan fokus penelitian.
- 2) Pedoman wawancara (*interview guide*), yaitu berupa materi atau poin-poin yang menjadi dasar dan acuan dalam melakukan wawancara dengan narasumber. Digunakan pedoman wawancara dimaksudkan agar wawancara yang dilakukan benar-benar mendapatkan informasi yang dibutuhkan dan sesuai dengan topic penelitian yang sudah ditetapkan.
- 3) Catatan lapangan (*field note*) yaitu catatan dilapangan berguna untuk mencatat hasil wawancara dan pengamatan selama melakukan penelitian.

G. Validitas dan Obyektivitas Data Penelitian

Validitas merupakan derajat ketepatan antara data yang terjadi pada obyek penelitian dengan data yang dapat dilaporkan oleh peneliti (Sugiyono, 2010: 117). Jadi data yang valid adalah data “yang tidak berbeda” antara data yang dilaporkan oleh peneliti dengan data yang sesungguhnya terjadi pada obyek penelitian. Namun demikian perlu diketahui bahwa kebenaran realitas data dalam penelitian kualitatif tidak bersifat tunggal, tetapi jamak dan tergantung pada konstruksi manusia, dibentuk dalam diri seseorang sebagai hasil proses mental tiap individu dengan berbagai latar belakangnya. Hal ini berbeda dengan reliabilitas dalam

penelitian kuantitatif, sebagaimana dijelaskan Susan Stainback dalam Sugiyono (2010: 118), bahwa reliabilitas berkenaan dengan derajat konsistensi dan stabilitas data atau temuan.

Terdapat dua macam validitas penelitian, yaitu validitas internal dan validitas eksternal. Validitas internal berkenaan dengan derajat akurasi desain penelitian dengan hasil yang dicapai. Sedangkan validitas eksternal berkenaan dengan derajat akurasi apakah hasil penelitian dapat digeneralisasikan atau diterapkan pada populasi di mana sampel tersebut diambil (Sugiyono, 2010: 117).

Selanjutnya mengenai obyektivitas data penelitian, dijelaskan Sugiyono (2010: 118) adalah berkenaan dengan derajat kesepakatan atau interpersonal agreement antara banyak orang terhadap suatu data. Sebagai misal, bila dari 100 orang, terdapat 99 orang yang menyatakan bahwa terdapat warna merah dalam obyek penelitian itu, sedangkan yang satu orang menyatakan warna lain, maka data tersebut adalah data yang obyektif. Peneliti telah berusaha melaporkan hasil penelitian sesuai data yang sesungguhnya diperoleh di lokasi penelitian, karena itu apa yang dilaporkan memiliki derajat keseuaian dengan kondisi sesungguhnya yang terjadi di lapangan, sehingga hasil penelitian ini dipandang valid.

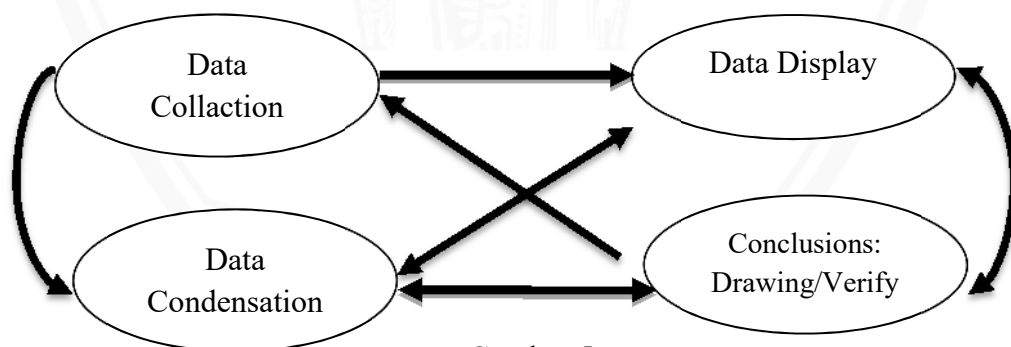
H. Analisis Data

Analisis data adalah proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil wawancara, catatan lapangan, dan dokumentasi, dengan cara mengorganisasikan data kedalam kategori, menjabarkan kedalam unit-unit, melakukan sintesa, menyusun kedalam pola, memilih mana yang penting dan

yang akan dipelajari, dan membuat kesimpulan sehingga mudah difahami oleh diri sendiri maupun orang lain (Sugiyono, 2011:244).

Analisi yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis data kualitatif. Menurut Bogdan & Biklen (1982) dalam Meleong (2006:248) analisis data kualitatif adalah upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisasikan data, memilah-milahnya menjadi satuan yang dapat dikelola, mensistesisikanya, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari, dan memutuskan apa yang dapat diceritakan kepada orang lain.

Berdasarkan Miles dan Huberman, maka peneliti disini menggunakan analisis data model interaktif, dengan alasan bahwa, proses analisis dan interpretasi data pada model interaktif disini tidak dilakukan pada akhir pengumpulan data tetapi secara simultan juga dibutuhkan pada waktu proses pengumpulan data yang berlangsung dilapangan. Alur kegiatan analisis data kualitatif dengan menggunakan model interaktif disini adalah sebagai berikut:



Gambar 5

Proses Analisis Data Sumber : Miles dan Huberman (milles, Huberman, & Saldana, 2014)

Berdasarkan gambaran tersebut dapat dilihat bagaimana alur dari analisis data kualitatif, dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Pengumpulan Data (*Data Collection*)

Merupakan kegiatan mengumpulkan data yang diperlukan dalam menentukan tujuan dari penelitian sesuai dengan jenis dan sifat data yaitu data primer dan data sekunder yang berhubungan dengan implementasi kebijakan penataan ruang terbuka hijau di Kabupaten Gresik serta faktor apa sajakah yang paling mempengaruhi kegagalan dalam implementasi kebijakan ruang terbuka hijau di Kabupaten Gresik.

2. Kondensasi Data (*Data Condensation*)

Merujuk pada proses pemilihan, menyederhanakan, memfokuskan, dan mengabstrakkan secara umum sekumpulan informasi yang tersusun serta memberikan kemungkinan untuk menarik kesimpulan dan pengambilan tindakan. Bentuk penyajiannya dapat berupa teks naratif, matriks, grafik, jaringan dan bagan. Tujuannya adalah untuk memudahkan membaca dan menarik kesimpulan dari implementasi kebijakan penataan ruang terbuka hijau di Kabupaten Gresik serta faktor apa sajakah yang paling mempengaruhi kegagalan dalam implementasi kebijakan ruang terbuka hijau di Kabupaten Gresik.

3. Penyajian Data (*Data Display*)

Penyajian data adalah proses pengolahan data ke dalam sejumlah kategori yang sesuai, yang akhirnya akan memudahkan dalam rangka menuturkan, menyimpulkan dan menginterpretasikan data. Selain itu, penyajian data juga berfungsi sebagai daftar yang bisa secara cepat menunjukkan cakupan data yang telah dikumpulkan. Penyajian data dalam penelitian ini memuat gambaran

umum dari implementasi implementasi kebijakan penataan ruang terbuka hijau di Kabupaten Gresik serta faktor apa sajakah yang paling mempengaruhi kegagalan dalam implementasi kebijakan ruang terbuka hijau di Kabupaten Gresik.

4. Penarikan Kesimpulan (*Conclusion drawing/Verification*)

Merupakan tahapan terakhir dalam analisis data interaktif, yaitu data yang telah dikumpulkan, kemudian direduksi untuk memilah-milah data yang perlu dan membuang data yang tidak perlu untuk mempertajam agar lebih terarah, kemudian dilakukan kondensasi data untuk menyederhanakan sehingga dapat ditarik kesimpulan dari implementasi kebijakan penataan ruang terbuka hijau di Kabupaten Gresik serta faktor apa sajakah yang paling mempengaruhi kegagalan dalam implementasi kebijakan ruang terbuka hijau di Kabupaten Gresik.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Penyajian Data

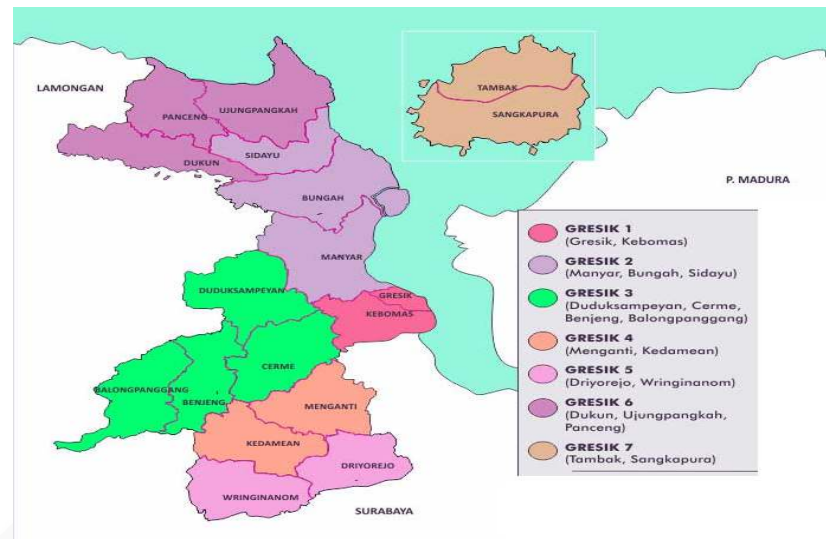
1. Gambaran Umum Lokasi Penelitian

a. Letak Geografis Kabupaten Gresik

Lokasi Kabupaten Gresik terletak di sebelah Barat Laut Kota Surabaya yang merupakan Ibukota Provinsi Jawa Timur dengan luas wilayah 1.191,25 km². Secara administratif, Kabupaten Gresik terbagi menjadi 18 Kecamatan terdiri dari 330 Desa dan 26 Kelurahan. Sedangkan secara geografis, wilayah Kabupaten Gresik terletak antara 112° sampai 113° Bujur Timur dan 7° sampai 8° Lintang Selatan merupakan dataran rendah dengan ketinggian 2 sampai 12 meter di atas permukaan air laut kecuali Kecamatan Panceng yang mempunyai ketinggian 25 meter di atas permukaan air laut.

Sebagian wilayah Kabupaten Gresik merupakan daerah pesisir pantai dengan panjang pantai 140 km, 69 km di daratan Pulau Jawa memanjang mulai dari Kecamatan Kebomas, Gresik, Manyar, Bungah, Sidayu, Ujungpangkah, dan Panceng serta 71 km di Kecamatan Sangkapura dan Tambak yang berada di Pulau Bawean.

Wilayah Kabupaten Gresik sebelah utara berbatasan dengan Laut Jawa, Sebelah Timur berbatasan dengan Selat Madura dan Kota Surabaya, sebelah selatan berbatasan dengan Kabupaten Sidoarjo, dan Kabupaten Mojokerto, serta sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Lamongan. (Sumber: gresikkab.go.id)



Gambar 6. Peta Kabupaten Gresik
(Sumber: sejarah-negara.com)

b. Demografi

Berdasarkan data Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Gresik jumlah penduduk Kabupaten Gresik pada akhir tahun 2015 sebanyak 1,303,773 jiwa yang terdiri dari 655,460 laki-laki dan 648,313 perempuan. Kepadatan penduduk Kabupaten Gresik pada tahun 2015 sebesar 1,094.46 jiwa. Sedangkan angka rasio jenis kelamin laki-laki dibanding perempuan pada tahun 2015 sebesar 1:1,011.

Pada tahun 2011 sampai dengan tahun 2013, jumlah penduduk mengalami peningkatan sebanyak 54.426 jiwa dengan laju pertumbuhan rata-rata mencapai 2.12%. Sedangkan pada tahun 2014 dan tahun 2015, jumlah penduduk menurun hal ini disebabkan pemutakhiran identitas penduduk pada pelayanan administrasi publik (administrasi kependudukan dan pencatatan sipil) melalui perekamaan e-KTP yang didukung pengalihan Sistem Informasi Kependudukan (SIMDUK) ke Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIK). (Sumber: gresikkab.go.id)

c. Gambaran Umum RTH Kabupaten Gresik

Kabupaten Gresik dengan luas wilayah 1.191,25 km² telah memiliki ruang terbuka hijau kurang dari 20%, hal itu terbagi dalam beberapa bentuk ruang terbuka hijau seperti taman kota, hutan kota, jalur hijau, sempadan sungai, dsb.

Tabel. 3 Data Luas RTH Kabupaten Gresik Sampai Dengan Januari 2017

No	Jenis RTH	Luas RTH
1	Taman Kota	161.08 km ²
2	Hutan Kota	357.19 km ²
3	Pemukaman	13.5 km ²
4	Median dan Pulau Jalan	4.2 km ²
5	Sempadan Sungai	11.2 km ²
6	Sempadan Pantai	3.74 km ²
7	Sepadan Telaga	1.05 km ²
8	Sepadan Rel KA	0.63 km ²
9	Sepadan SUTT	1.15 km ²
10	RTH Kawasan Industri	135.51 km ²
11	RTH Pemukiman	33.81 km ²
12	Tugu Kartanegara	22 km ²
Total Luas RTH		723.06 km ²

(Sumber : Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Gresik, 2017)

Dinas lingkungan hidup selaku penanggung jawab atas pelaksanaan ruang terbuka hijau di Kabupaten Gresik masih berupaya untuk mencapai batasan yang telah ditetapkan oleh Undang-undang No 26 tahun 2007 sebesar 30%.

d. Pembangunan RTH di Salah Satu Kota/Kabupaten Lainnya di Jawa Timur

Kota Surabaya adalah salah satu Kota yang terus meningkatkan jumlah Ruang Terbuka Hijau di Jawa Timur dan juga telah berhasil mendapatkan gelar

sebagai “The 2013 Asian Townscape Sector Award” atau taman terbaik se-Asia dari PBB. Taman yang telah berhasil mendapatkan gelar tersebut adalah Taman Bungkul. Bungkul ditata sedemikian rupa dengan banyak rumpun bunga, pepohonan rindang, sarana olahraga plus berbagai fasilitas penunjang rekreasi lainnya. (Sumber: economy.okezone.com)

Tercatat Beberapa tahun lalu luas RTH di Surabaya hanya 9 persen, lalu kemudian naik menjadi 12 persen, dan kini sebesar 26 persen dari total luas wilayah kota Surabaya yang mencapai 333.063 kilometer persegi. Untuk itu, Pemerintah Kota Surabaya bertekad untuk tetap membangun RTH-RTH baru yang sangat dibutuhkan untuk menjaga keseimbangan lingkungan.

Pembuatan RTH ini tidak selalu dalam bentuk taman, akan tetapi juga bisa berupa pembuatan waduk, penanaman pohon di pinggir jalan, hingga tempat-tempat pembiakan bibit tanaman. Tahun ini Surabaya membebaskan 2 hektar lahan untuk RTH. Dan diusahakan tahun ini akan ada banyak RTH-RTH baru yang lebih menyebar diberbagai wilayah di Surabaya. (Sumber: willydjohar.wordpress.com)

e. Gambaran Umum BAPPEDA Kabupaten Gresik

Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Gresik merupakan salah satu SKPD (satuan perangkat kerja daerah) di Pemerintah Kabupaten Gresik yang memiliki peran dan fungsi cukup penting dalam melaksanakan tugas pokok penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah di bidang perencanaan pembangunan daerah. Adapun bidang-bidang pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Gresik diantaranya:

- 1) Bidang Sosial Budaya dan Pemerintahan
- 2) Bidang Perekonomian, Pendanaan dan Investasi
- 3) Bidang Pengembangan Wilayah, Sumberdaya Alam dan Lingkungan
- 4) Bidang Penelitian dan Pengembangan

f. Visi dan Misi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Gresik

Visi adalah kondisi ideal yang diinginkan pada akhir periode perencanaan. Suatu visi merupakan kondisi yang inspirasional sehingga mendorong harapan dan impian, memfokuskan kepada masa depan yang lebih baik, serta menyatakan hasil-hasil yang positif. Suatu visi haruslah menekankan tujuan, kriteria kinerja, perilaku, aturan, keputusan dan standar yang merupakan pelayanan publik serta harus menjadi kesepakatan seluruh pemangku kepentingan. Nilai-nilai yang tertuang di dalam visi memiliki konsekuensi untuk diimplementasikan. Untuk mencapai sasaran pada akhir tahun 2021 telah ditetapkan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) tahun 2016 – 2021. Dengan mempertimbangkan perkembangan dan berbagai kecenderungan masalah yang ada. Misi adalah rumusan umum mengenai upaya-upaya yang akan dilaksanakan dan diwujudkan agar tujuan dapat terlaksana dan berhasil dengan baik sesuai dengan visi yang telah ditetapkan. Berdasarkan Tugas Pokok dan Fungsi serta dilandasi oleh visi BAPPEDA yaitu:

1) Visi

Mewujudkan Perencanaan Pembangunan Daerah yang Aplikatif, Integratif, dan Berwawasan Masa Depan.

2) Misi

- a. Merumuskan, Menyusun dan Mengkoordinasikan Kebijakan dan Perencanaan Pembangunan Daerah yang Aplikatif, Integratif, Partisipatif dan Berwawasan Masa Depan.
- b. Merumuskan, Menyusun dan Mengkoordinasikan Dokumen Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Daerah Secara Partisipatif
- c. Mewujudkan Peningkatan Dukungan Data dan Informasi yang Tepat dan Akurat Sebagai Bahan Perencanaan Pembangunan Daerah

g. Tugas Pokok dan Fungsi Badan Perencanaan Pembangunan Kabupaten Gresik

Tugas Pokok dan Fungsi BAPPEDA ditetapkan melalui Peraturan Bupati Gresik No. 67 Tahun 2016. Yaitu tentang kedudukan, susunan organisasi, tugas, fungsi dan tata kerja badan perencanaan pembangunan penelitian dan pengembangan daerah Kabupaten Gresik.

Adapun tugas pokok dari BAPPEDA itu sendiri adalah membantu Bupati dalam merumuskan kebijakan teknis dan melaksanakan pengkoordinasian proses penyusunan kebijakan di bidang perencanaan pembangunan, penelitian dan pengembangan daerah. Yaitu dengan menyusun dan melaksanakan kebijakan daerah di bidang perencanaan pembangunan daerah:

- 1) pengkoordinasian penyusunan kebijakan teknis operasional perencanaan pembangunan, penelitian dan pengembangan;

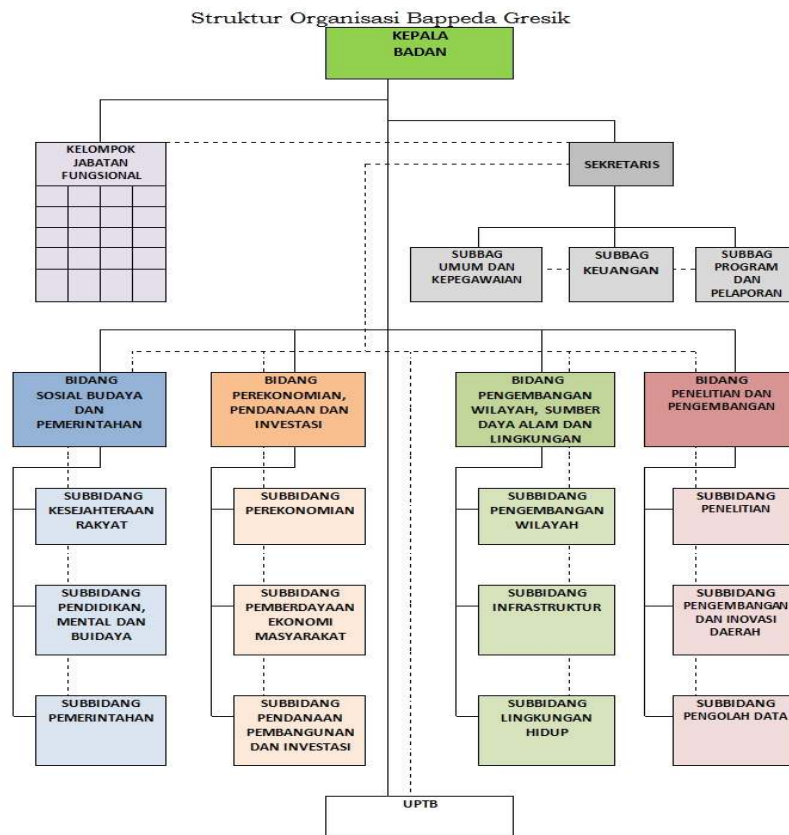
- 2) pengkoordinasian pelaksanaan kebijakan teknis operasional perencanaan pembangunan, penelitian dan pengembangan;
- 3) pengkoordinasian evaluasi dan pelaporan pelaksanaan kebijakan teknis operasional perencanaan pembangunan, penelitian dan pengembangan;
- 4) pengkoordinasian pelaksanaan penyusunan dokumen perencanaan pembangunan daerah;
- 5) pengkoordinasian pelaksanaan pengendalian, evaluasi, dan pelaporan perencanaan pembangunan, penelitian dan pengembangan;
- 6) pengkoordinasian pelaksanaan fasilitasi penelitian, pengembangan dan inovasi daerah;
- 7) pengkoordinasian pelaksanaan pembinaan dan fasilitasi penyusunan rencana strategis dan rencana kerja Perangkat Daerah;
- 8) pengkoordinasian penyelenggaraan sinkronisasi, sinergitas dan harmonisasi perencanaan pembangunan daerah;
- 9) penyampaian hasil penelitian dan pengembangan sebagai rekomendasi regulasi dan kebijakan kepada Bupati dan Perangkat Daerah;
- 10) pemberian rekomendasi izin penelitian; dan
- 11) pelaksanaan tugas dinas lain yang diberikan oleh bupati sesuai dengan bidang tugasnya.

h. Struktur Organisasi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Gresik

Adapun susunan organisasi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Gresik, terdiri dari:

- 1) Kepala Badan
- 2) Sekretariat, terdiri dari:
 - a. Sub Bagian Umum dan Kepegawaian;
 - b. Sub Bagian Keuangan;
 - c. Sub Bagian Program dan Pelaporan.
- 3) Bidang Sosial Budaya dan Pemerintahan, terdiri dari:
 - a. Sub Bidang Kesejahteraan Rakyat;
 - b. Sub Bidang Pendidikan, Mental dan Budidaya;
 - c. Sub Bidang Pemerintahan.
- 4) Bidang Perekonomian, Pendanaan dan Investasi, terdiri dari:
 - a. Sub Bidang Perekonomian;
 - b. Sub Bidang Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat;
 - c. Sub Bidang Pendanaan Pembangunan dan Investasi.
- 5) Bidang Pengembangan Wilayah, Sumberdaya Alam dan Lingkungan, terdiri dari:
 - a. Sub Bidang Pengembangan Wilayah;
 - b. Sub Bidang Infrastruktur;
 - c. Sub Bidang Lingkungan Hidup.
- 6) Bidang Penelitian dan Pengembangan, terdiri dari:
 - a. Sub Bidang Penelitian;
 - b. Sub Bidang Pengembangan dan Inovasi Daerah;
 - c. Sub Bidang Pengolah Data.
- 7) Kelompok Jabatan Fungsional

8) Unit Pelaksana Teknis Badan



Gambar 7. Bagan Struktur Organisasi BAPPEDA Kabupaten Gresik
(Sumber: gresikkab.go.id)

i. Gambaran Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Gresik

Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kabupaten Gresik merupakan salah satu SKPD di lingkungan Pemerintah Kabupaten Gresik yang memiliki peran dan fungsi cukup penting dalam melaksanakan tugas pokok penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah di bidang lingkungan atau dekorasi kota. Adapun bidang-bidang pada Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Gresik diantaranya:

- 1) Bidang Kebersihan
- 2) Bidang PJU dan Dekorasi Kota

3) Bidang Pertamanan

4) Bidang Pemakaman

j. Visi dan Misi Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Gresik

Visi adalah kondisi ideal yang diinginkan pada akhir periode perencanaan. Suatu visi merupakan kondisi yang inspirasional sehingga mendorong harapan dan impian, memfokuskan kepada masa depan yang lebih baik, serta menyatakan hasil-hasil yang positif. Suatu visi haruslah menekankan tujuan, kriteria kinerja, perilaku, aturan, keputusan dan standar yang merupakan pelayanan publik serta harus menjadi kesepakatan seluruh pemangku kepentingan. Nilai-nilai yang tertuang di dalam visi memiliki konsekuensi untuk diimplementasikan. Untuk mencapai sasaran pada akhir tahun 2021 telah ditetapkan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) tahun 2016 – 2021. Dengan mempertimbangkan perkembangan dan berbagai kecenderungan masalah yang ada. Misi adalah rumusan umum mengenai upaya-upaya yang akan dilaksanakan dan diwujudkan agar tujuan dapat terlaksana dan berhasil dengan baik sesuai dengan visi yang telah ditetapkan, yaitu:

1) Visi

Terwujudnya kelestarian dan keindahan lingkungan melalui peningkatan kinerja pengelolaan lingkungan hidup.

2) Misi

- a. Mewujudkan sumber daya manusia di bidang lingkungan hidup yang berkualitas dan dinamis dalam menghadapi tantangan permasalahan lingkungan hidup di masa depan

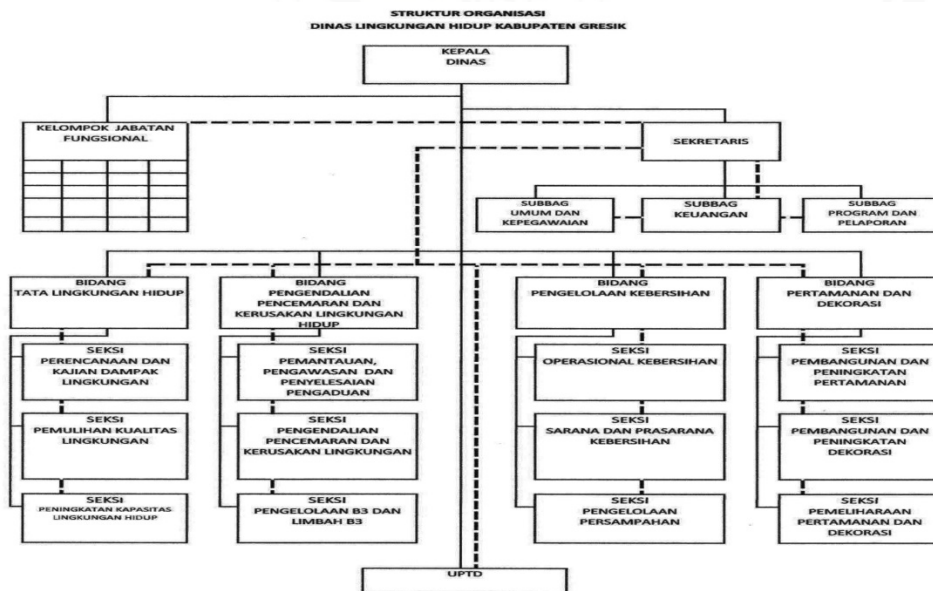
- b. Melindungi sumber daya alam dan lingkungan hidup melalui optimalisasi peran serta masyarakat.
- c. Mewujudkan upaya pencegahan, pengendalian dan pemulihan terhadap pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup.
- d. Mewujudkan kebersihan lingkungan dan menciptakan kesadaran masyarakat dalam pengelolaan sampah.
- e. Menciptakan keindahan lingkungan dengan optimalisasi Ruang Terbuka Hijau dan sarana perkotaan.

k. Struktur Organisasi Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Gresik

Adapun susunan organisasi Dinas Lingkungan Kabupaten Gresik, terdiri dari:

- 1) Kepala Dinas
- 2) Sekretarian, terdiri dari:
 - a. Subbagian Umum dan Kepegawaian;
 - b. Subbagian Keuangan;
 - c. Subbagian Program dan Pelaporan.
- 3) Bidang Bidang Tata Lingkungan Hidup, terdiri dari:
 - a. Subbidang Perencanaan Dan Kajian Dampak Lingkungan Hidup;
 - b. Subbidang Pemulihan Kualitas Lingkungan;
 - c. Subbidang Peningkatan Kapasitas Lingkungan Hidup.
- 4) Bidang Pengendalian Pencemaran Dan Kerusakan Lingkungan Hidup, terdiri dari:
 - a. Subbidang Pemantauan , Pengawasan Dan Penyelesaian Pengaduan;

- b. Subbidang Pengendalian Pencemaran Kerusakan Lingkungan;
 - c. Subbidang Pengelolaan B3 Dan Limbah B3.
- 5) Bidang Pengelolaan Kebersihan, terdiri dari:
- a. Subbidang Operasional Kebersihan;
 - b. Subbidang Sarana dan Prasarana Kebersihan;
 - c. Subbidang Pengelolaan Sampah.
- 6) Bidang Petamanan Dan Dekorasi, terdiri dari:
- a. Subbidang Pembangunan Dan Peningkatan Pertamanan;
 - b. Subbidang Pembangunan Peningkatan Dekorasi;
 - c. Subbidang Pemeliharaan Pertamanan Dan Dekorasi.
- 7) Bidang Kelompok Jabatan Fungsional.
- 8) Unit Pelaksana Kepala UPTB Pegelolaan Sampah.



Gambar 8. Struktur Organisasi Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Gresik

(Sumber: <http://gresikkab.go.id>)

1. Tugas Pokok dan Fungsi Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Gresik

Adapun tugas pokok dari Dinas Lingkungan Hidup adalah membantu bupati dalam melaksanakan urusan pemerintahan di bidang lingkungan hidup, pengelolaan kebersihan, pertamanan dan dekorasi dengan menyusun dan melaksanakan kebijakan daerah di bidang perencanaan pembangunan daerah:

- 1) Pelaksanaan koordinasi penyusunan kebijakan urusan lingkungan hidup, pengelolaan kebersihan, pertamanan dan dekorasi;
- 2) Pengkoordinasian pelaksanaan kebijakan urusan lingkungan hidup, pengelolaan kebersihan, pertamanan dan dekorasi;
- 3) Pengkootdinasian pelaksanaan pelayanan administrasi di bidang lingkungan hidup, pengelolaan kebersihan, pertamanan dan dekorasi;
- 4) Pengkoordinasian pengendalian pelaksanaan kebijakan urusan lingkungan hidup, pengelolaan kebersihan, pertamanan dan dekorasi;
- 5) Pemberian rekomendasi teknis di bidang lingkungan hidup dan pemberian sanksi administrasi;
- 6) Pengkoordinasian pelaksanaan evaluasi dan pelaporan pelaksanaan urusan di bidang lingkungan hidup, pengelolaan kebersihan, pertamanan dan dekorasi;
- 7) Pelaksanaan tugas kegiatan dinas lain yang diberikan oleh Bupati sesuai dengan bidang tugasnya.

2. Penyajian Data Fokus penelitian

a. Kebijakan Pembangunan Ruang Terbuka Hijau di Kabupaten Gresik

Pada kenyataannya Ruang Terbuka Hijau merupakan suatu hal yang penting di dalam suatu perkotaan, dimana selain fungsinya sebagai penyeimbang

ekosistem dan juga sebagai resapan air hujan, maka dari itu dalam melakukan suatu proses pembangunan diperlukan perhitungan jumlah RTH yang ada pada suatu kota, tidak harus melakukan pembangunan secara terus menerus tetapi juga melihat aspek lingkungan. Seperti yang tertera pada UU RI No 26 tahun 2007 tentang penataan ruang. Telah ditentukan bahwa jumlah RTH dalam suatu wilayah perkotaan sebesar 30% dari total luas wilayah. Persentase jumlah RTH tersebut menjadikan pemerintah kota dituntut untuk menyediakan RTH sesuai dengan UU yang ada, untuk mencapai target tersebut peran dari BAPPEDA selaku pembuat perencanaan pembangunan yang akan dilaksanakan, selain BAPPEDA, Dinas Lingkungan Hidup ikut serta dalam penyediaan RTH dan pelaksanaan implementasi RTH di Kabupaten Gresik.

Peraturan Daerah No 10 tahun 2010 Kabupaten Gresik merupakan turunan atau diadopsi dari Undang-undang RI No 26 tahun 2007 tentang penataan ruang, yang dimana pada Undang-undang tersebut menetapkan bahwa pada setiap kota dan kabupaten harus memiliki sebesar 30% RTH dari luas wilayah kota atau kabupaten. Berdasarkan informasi yang penulis kumpulkan mengenai jumlah RTH Kabupaten Gresik masih kurang dari 20%, Kabupaten Gresik belum dapat memenuhi ketentuan yang telah ditetapkan dalam Undang-undang No 26 tahun 2007 yaitu sebesar 30% dari luas wilayah kota/kabupaten.

Adanya permasalahan pada wilayah perkotaan yang sering terjadi di hampir setiap kota seperti halnya penyediaan lahan, lahan tersebut yang seharusnya menjadi lahan ruang terbuka hijau kini banyak yang menjadi bangunan liar atau gedung-gedung bertingkat yang pemerintah daerah setempat sendiri masih tidak

diketahui tanah mana saja yang dimiliki oleh pemerintah . Disinilah yang membuat Kabupaten Gresik belum mencapai target atau ketentuan yang telah ditetapkan dalam Undang-undang No 26 tahun 2007. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh petugas BAPPEDA Ibu Dian Palupi Chrisdiani, ST selaku Bidang Pengembangan Wilayah, Infrastruktur dan Lingkungan Hidup serta Ibu Maya Iswatie selaku Subbidang Pembangunan Dan Peningkatan Pertamanan.

“...Mengenai RTH, kami melaksanakan sebagaimana yang telah ditetapkan pada undang-undang No 26 tahun 2007 sebagai payung hukum tersebut, dimana pada undang-undang tersebut telah menyatakan batasan untuk RTH sebesar 30% dari luasan wilayah Kabupaten Gresik. Dari 30% tersebut diantaranya 20% luasan kota menjadi RTH publik dan yang 10% menjadi luasan RTH privat, disini pengertian RTH privat seperti halnya pengembang perumahan dan juga perusahaan yang mau investasi di Kabupaten Gresik, untuk RTH Kabupaten Gresik sendiri saat ini memang belum 20% dikarenakan kita terbentur dengan penyediaan lahan, saat ini kita juga koordinasi dengan dinas pertanahan kabupaten gresik untuk mencari lahan-lahanya pemerintah daerah agar nantinya kita dapat mengelolah lahan-laannya mana yang dapat dijadikan RTH. namun dari pihak kami terus menerus berusaha untu mencapai batasan yang telah ditetapkan tersebut. Untuk saat ini kami Dinas Lingkungan Hidup masih mengelola ruang lingkup wilayah perkotaan di Kabupaten Gresik seperti taman kota, hutan kota untuk saat ini kita masih menangani 3 kecamatan, gresik kebomas. Masih belum keseluruhan. untuk wilayah kabupaten kita tertampung di pulau bawean, soalnya disana masih cagar alam.”

“mengenai perda Perda No. 10 Tahun 2010 pasal 9 di tetapkan bahwasannya pengembang perumahan wajib menyediakan 10% dari luas lahan untuk penghijauan dan kawasan industri dan pergudangan harus menyediakan minimal 20% dari total lahan, ini mungkin harus ditinjau kembali kita masih mengikuti itu masih 10% saat ini, kenyataannya di dalam perijinan masih mempersyaratkan 10% perda yang satu dengan perda yang lain itu masih ada yang mis dan kita belum mengevaluasi terkait itu. Ini memang keinginan awalnya karena kita kan daerah industri kita ingin mengembangkan RTHnya menjadi banyak tapi ini konteks 20% itu sebenarnya sudah di revisi dengan perda-perda yang lain bahwa yang publik 20% yang privat 10%. Ya ini memang harusnya di evaluasi kembali, karena untuk mengevaluasi perda kan sama prosedurnya seperti membuat perda baru, harus ada naskah akademisnya.” (wawancara pada hari Jum’at, 22 Desember 2017, di Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Gresik).

“ada beberapa yang tersistem dalam perencanaan yang pertama ada namanya RPJMD merupakan dokumen perencanaan pembangunan daerah untuk jangka 5 tahun sesuai visi misi BUPATI nah itu pertahunnya namanya RKPD rencana kerja perangkat daerah, nah disitu pertahunnya kita punya tema pembangunan. Ada program-program prioritas ada program-program dan DLH biasanya salah satunya juga punya RTH itu juga fungsinya agar kita bisa memenuhi apa-apa saja yang di tetapkan oleh pusat. RTH minimal 20% kan sudah ketetapan UU artinya kita berkewajiban memenuhi itu selain peraturan perundang-undangan pun secara ekologi dan lingkungan kita butuh. nah dari DLH punya rencana 5 tahunan namanya RENSTRA. RENSTRA itu harus mengacu kepada RPJMD disitu juga sudah ada target tiap tahun sehingga target terakhir di tahun X itu dia berapa % membangun RTH. dari untuk pencapaian RTH sendiri sih bisa di analisis kenapa bisa tercapai atau tidak tercapainya RTH, biasanya sih alasan klise seperti pedanaantapi sebenarnya bisa di antisipasi kalau kateogrinya mengenai RTH karena apa RTH itu tidak hanya tanggung jawab oleh pemerintah yang punya dana APBD dari hasil pajak tetapi juga bisa di kemas dalam bentuk CSA , keterlibatan masyarakat.” (wawancara pada hari Jum’at, 13 April 2018, di Kantor BAPPEDA Gresik).

Tabel. 4 RPJMD Kabupaten Gresik dari Tahun 2016 - 2021

Program Prioritas Pembangunan Daerah	Indikator Kinerja	Kondisi Awal	Tahun 2016	Tahun 2017	Tahun 2018	Tahun 2019	Tahun 2020	Tahun 2021	Kondisi Akhir
Program Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau	Ratio ruang terbuka hijau dibanding luas wilayah perkotaan	14,35%	15,35%	16,35%	17,35%	18,35%	19,35%	20%	20%

(Sumber: BAPPEDA, 2018)

Sesuai dengan perda No 10 tahun 2010 Tentang Penataan Ruang Terbuka Hijau Kabupaten Gresik tahun 2010 pasal 7, bahwa Penetapan luas Ruang Terbuka Hijau untuk Kawasan Perkotaan minimal 30 % dari luas

keseluruhan luas wilayah perkotaan saat ini. RTH yang dimiliki Kabupaten Gresik memang masih kurang dari 20% hal tersebut diungkapkan oleh Ibu Maya Iswatie selaku Subbidang Pembangunan Dan Peningkatan Pertamanan dimana permasalahan timbul dari penyediaan lahan yang mengakibatkan dinas lingkungan hidup sendiri kesulitan dalam membangun RTH yang ada di Kabupaten Gresik.

b. Implementasi Kebijakan Penataan Ruang Terbuka Hijau di Kabupaten Gresik

Berdasarkan target dan pencapaian yang dilakukan oleh DLH Kabupaten Gresik maka peneliti meninjau Implementasi kebijakan ruang terbuka hijau di Kabupaten Gresik melalui 4 komponen yaitu:

1) Komunikasi

Komunikasi dalam implementasi kebijakan mencakup beberapa dimensi penting yaitu transformasi informasi (*transimisi*), kejelasan informasi (*clarity*) dan konsistensi informasi (*consistency*). Dimensi transformasi menghendaki agar informasi tidak hanya disampaikan kepada pelaksana kebijakan tetapi juga kepada kelompok sasaran dan pihak yang terkait. Dimensi kejelasan menghendaki agar informasi yang jelas dan mudah dipahami, selain itu untuk menghindari kesalahan interpretasi dari pelaksana kebijakan, kelompok sasaran maupun pihak yang terkait dalam implementasi kebijakan. Sedangkan dimensi konsistensi menghendaki agar informasi yang disampaikan harus konsisten sehingga tidak menimbulkan kebingungan pelaksana kebijakan, kelompok sasaran maupun pihak terkait.

Bentuk komunikasi di bidang pertamanan dalam implementasi kebijakan ruang terbuka hijau pada Kabupaten Gresik adalah didasari oleh ketentuan peraturan daerah atau peraturan Bupati. Keterangan tersebut diungkapkan oleh petugas BAPPEDA Ibu Dian Palupi Chrisdiani, ST selaku Bidang Pengembangan Wilayah, Infrastruktur dan Lingkungan Hidup serta Dinas Lingkungan Hidup Ibu Maya Iswatie selaku Subbidang Pembangunan dan Peningkatan Pertamanan tentang perijinan privat yang menjelaskan terkait dengan transformasi dari Perda NO 10 Tahun 2010.

pertama Transformasi atau penyampaian dalam komunikasi ke semua elemen: kita bisa lihat di tahap perijinan tadi, pintu gerbangnya itu di perijinan, di perijinan tadi dia kan mengkomunikasikan persyaratannya apa-apa saja disitu kan macam-macam, terkait salah satunya RTH.

Kedua Kejelasan komunikasi dalam penyampaian ke semua elemen: Banyak mas apa lagi ketika pembahasan lingkungan itu aspek kan pasti dibahas ya, aspek lingkungan itu tidak hanya polusi udara , limbahnya tapi kan aspek lingkungan yang lainya juga ada itu juga kita bahas termasuk tadi RTH, harus jelas ya mas karena ketidak jelasan itu akan menimbulkan persepsi yang berbeda.

Ketiga Konsistensi dalam penyampaian komunikasi ke semua elemen: Kita selalu solit, ini kan berbabagai bidang ada tata lingkungan , kebersihan dan lainya. ya kita selalu komunikasinya jelas, ada dokumen terkait lingkungan, saat ini ya kalau mau mengajukan persyaratan perijinan sebagai pengembang atau industri disini itu kan selalu menjadi syarat utama yaitu harus memiliki dokumen lingkungan, itu bisa berupa analisis dampak lingkungan [AMDAL], upaya pengelolaan lingkungan hidup dan upaya pemantauan lingkungan hidup [UKL-UPL], surat pernyataan pengelolaan lingkungan [SPPL] tergantung besar kecilnya dampak kegiatan yang ditimbulkan, nah pada saat pembahasan dokumen lingkungan itu semua bidang disini di libatkan sehingga mereka bisa menyampaikan apa yang menjadi kebutuhan mereka, misalnya saya dalam proses AMDAL saya pasti menyuarakan RTH karena domain saya RTH.” (wawancara pada hari Jum’at, 22 Desember 2017, di Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Gresik).

Transformasi atau penyampaian dalam komunikasi ke semua elemen: klo kita ngomong garis komando itu dari bupati , BAPPEDA punya

fungsi kordinatif dan percana dan eksekutornya ada di Dinas Lingkungan Hidup. “ (wawancara pada hari Jum’at, 13 April 2018, di BAPPEDA Kabupaten Gresik).

Berdasarkan hasil wawancara diatas dapat disimpulkan bahwa komunikasi untuk mengimplementasikan suatu kebijakan ruang terbuka hijau pada Kabupaten Gresik cukup jelas dari mulai pintu perijinan untuk penetapan RTH dan tidak ada masalah mengenai komunikasi seperti yang di terangkan bahwa setiap bidang selalu diajak dalam pembahasan mengenai lingkungan agar dapat menyampaikan apa yang jadi kebutuhan masing-masing setiap bidang lingkungan.

2) Sumber Daya

Keberhasilan implementasi suatu kebijakan sangat tergantung dari sumber-sumber yang tersedia, tanpa adanya sumber daya yang mendukung maka pelaksanaan kebijakan menjadi tidak berjalan sebagaimana mestinya. Berikut ini merupakan tinjauan penelitian yang dapat terkait sumber daya implementasi kebijakan ruang terbuka hijau di Kabupaten Gresik ini terbagi menjadi 4 (tiga), yaitu sumberdaya manusia, sumberdaya anggran, sumberdaya peralatan, dan sumberdaya informasi dan kewenangan yang mendukung dalam pelaksanaan implementasi kebijakan. Dengan pelaksanaan ketersediaan sumber-sumber daya yang berkompeten dan cukup akan berdampak pada keberhasilan implementasi yang dijalankan.

Sumber daya manusia merupakan salah satu yang mempengaruhi keberhasilan dan kegagalan pelaksana kebijakan, Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan adalah salah satunya disebabkan oleh staf yang tidak mencukupi, memadai, ataupun tidak kompeten di bidangnya. Penambahan

jumlah implementor saja tidak mencukupi, tetapi diperlukan pula kecukupan staf dengan keahlian dan kemampuan yang diperlukan dalam mengimplementasikan kebijakan atau melaksanakan tugas yang diinginkan oleh kebijakan itu sendiri. Selain sumber daya manusia dalam implementasi Peraturan Daerah No 10 tahun 2010 ini juga terdapat sumber daya anggaran dimana sumberdaya anggaran untuk ruang terbuka hijau pada Kabupaten Gresik di dapat dari APBD hal ini seperti yang diungkapkan Ibu Maya Iswatie selaku Subbidang Pembangunan Dan Peningkatan Pertamanan:

Pertama untuk sumber daya manusia

Kita memiliki Secara struktural ada secara fungsional ada, pekerja kita saat ini sekitar 169 orang termasuk tenaga keamanan. Disisi lain pekerja kita kan banyak tenaga non pns kerjanya hanya jam-jaman yang kerjanya hanya 3 jam sehari, sementara anggaran kita hanya untuk itu dan belum bisa full kerja selama 8 jam kecuali yang pns.

Kedua untuk sumber daya anggaran

dalam mendukung pelaksanaan program kita punya anggaran di dukung dari APBD, trus untuk tahun 2017 ini kita dapat bantuan dari APBN yang masuk kesini ,tapi kalau untuk tercukupi kita masih belum. Masih tahun sulit artinya kita masih belum bisa apa yang menjadi rencana aksi daerah.

Ketiga untuk sumber daya peralatan

Ini juga masih kurang kita masih punya dump truck 1 dalam mendukung pelaksanaan, jadi kalau itu sudah di pakai untuk pangkas pohon untuk 1 kota saja kita tidak bisa apa lagi 1 kabupaten.

Keempat sumber daya informasi dan kewenangan

Ya jelas donk, contohnya saya punya tugas pokok dan fungsi sendiri dari atas ada perda ada perpu dan kita dalam pelaksanaan itu harus ada SOPnya” (wawancara pada hari Jum’at, 22 Desember 2017, di Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Gresik).

Dari hasil wawancara tersebut menunjukkan bahwa segala bentuk sumber daya yang dimiliki oleh Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Gresik untuk meningkatkan kualitas ruang terbuka hijau terdapat kendala pada sumber daya

anggaran dan sumber daya peralatan dalam pelaksanaan kebijakan Ruang Terbuka Hijau di Kabupaten Gresik.

3) Disposisi

Disposisi merupakan sikap atau perilaku dari pelaksana kebijakan dalam melakukan pendekatan mengenai pelaksana kebijakan publik, sehingga implementasi kebijakan akan lebih efektif apabila para pelaksana yang melaksanakannya memiliki kemampuan dan mengetahui dengan benar apa yang dilakukan dan siap dalam melaksanakan peraturan daerah No 10 Tahun 2010 untuk meningkatkan kualitas ruang terbuka hijau. Seperti yang telah dijelaskan oleh Ibu Maya Iswatie selaku Subbidang Pembangunan Dan Peningkatan Pertamanan:

Kita siap dalam melaksanakan itu, contohnya kita memiliki perda terkait ruang terbuka hijau tadi, kita sudah melakukan bukti pembangunan taman, melaksanakan pemeliharaan taman kota. Dari sisi anggaran kita di dukung APBD.” (wawancara pada hari Jum’at, 22 Desember 2017, di Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Gresik).

Pelaksanaan dan pengimplementasian RTH di Kabupaten Gresik, selain dinas lingkungan hidup yang berperan sebagai eksekutor dari pelaksanaan ruang terbuka hijau di Kabupaten Gresik terdapat juga peran dari BAPPEDA yang tugasnya sebagai perencanaan dan penganggaran dari ruang terbuka hijau di Kabupaten Gresik juga selain itu pihak privat juga terlibat dalam mewujudkan ruang terbuka hijau yang memiliki tugas sebagai pelaksana dan penganggaran di Kabupaten Gresik.

4) Struktur Birokrasi

Struktur organisasi memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Aspek struktur organisasi ini melingkupi dua hal yaitu mekanisme dan struktur birokrasi itu sendiri. Aspek pertama adalah mekanisme, dalam implementasi kebijakan biasanya sudah dibuat *standart operation procedur* (SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementator dalam bertindak agar dalam pelaksanaan kebijakan tidak melenceng dari tujuan dan sasaran kebijakan. Aspek kedua adalah struktur birokrasi, struktur birokrasi yang terlalu panjang dan terfragmentasi akan cenderung melemahkan pengawasan dan menyebabkan prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks yang selanjutnya akan menyebabkan aktivitas organisasi menjadi tidak fleksibel. Mengenai mekanisme ataupun prosedur yang terkait dengan implementasi kebijakan ruang terbuka hijau sudah sesuai dengan *standart operation procedur* (SOP). Keterangan tersebut diungkapkan Ibu Maya Iswatie selaku Subbidang Pembangunan Dan Peningkatan Pertamanan:

Pertama *Standart operating procedure* (SOP)

Kalau untuk SOP sudah, kita sudah punya SOPnya kita tinggal mengikuti SOP tersebut.

Kedua Fragmentasi

Tidak ada fragmentasi apa lagi sampai membuat terjadinya kegagalan dalam komunikasi.” (wawancara pada hari Jum’at, 22 Desember 2017, di Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Gresik).

Dari wawancara dengan Ibu Maya Iswatie selaku Subbidang Pembangunan dan Peningkatan Pertamanan sudah memiliki *Standart operating procedure* (SOP) dalam pelaksanaan tugasnya. Karena sangat penting dalam mencapai sasaran dan

target dari implementasi kebijakan RTH di Kabupaten Gresik sehingga dalam tataran mekanisme dan susunan pengurus harus memiliki kompetensi dan kecakapan yang sesuai dengan bidangnya.

c. Faktor Yang Paling Mempengaruhi Kegagalan Implementasi

Kebijakan Penataan Ruang Terbuka Hijau di Kabupaten Gresik

Berjalannya proses implementasi tidak lepas dari 83 faktor-faktor didalamnya, faktor tersebut dapat mempengaruhi proses kinerja dari implementasi ruang terbuka hijau di Kabupaten Gresik. Terdapat faktor yang diketahui dapat mempengaruhi terjadinya kegagalan implementasi kebijakan penataan ruang terbuka hijau di Kabupaten Gresik yaitu:

1) Komunikasi

dari segi komunikasi tidak di temukan adanya faktor yang mempengaruhi terjadinya kegagalan implementasi ruang terbuka hijau di Kabupaten Gresik

2) Sumber Daya

Dari segi sumber daya terdapat dua komponen yang menyebabkan terjadinya kegagalan implementasi ruang terbuka hijau di kabupaten Gresik. Yaitu dari Sumber Daya Anggaran dan Sumber Daya Peralatan.

3) Disposisi

dari segi Disposisi tidak di temukan adanya faktor yang mempengaruhi terjadinya kegagalan implementasi ruang terbuka hijau di Kabupaten Gresik

4) Struktur Birokrasi

dari segi Struktur Birokrasi tidak di temukan adanya faktor yang mempengaruhi terjadinya kegagalan implementasi ruang terbuka hijau di Kabupaten Gresik

B. Analisis data dan Pembahasan

1. Implementasi Kebijakan Penataan Ruang Terbuka Hijau di Kabupaten Gresik

Sebagaimana telah dikembangkannya implementasi kebijakan ruang terbuka hijau di Kabupaten Gresik, Pemerintah Kabupaten Gresik melaksanakan kebijakannya dengan menambah jumlah luasan RTH di Kabupaten Gresik yang sesuai dengan Perda No 10 tahun 2010 tentang penataan ruang terbuka hijau ditargetkan luasan RTH mencapai angka 30%. Setiap implmentasi harus ada suatu kebijakan yang sudah disetujui dan ditetapkan, sesuai dengan teori yang diungkapkan oleh Tacjan (2006:25) menjelaskan bahwa “implementasi kebijakan publik merupakan proses kegiatan administrasi publik yang dilakukan setelah kebijakan ditetapkan dan disetujui”. Implementasi kebijakan merupakan hal yang utama dimana apabila implementasi kebijakan yang dijalankan kurang maksimal akan mendapatkan dampak, maka dari itu kegiatan implementasi harus dilaksanakan dengan prosedur yang ada sehingga akan mencapai tujuan yang diharapkan.

Implementasi merupakan studi suatu kajian mengenai kebijakan yang mengarah pada proses pelaksanaan dari suatu kebijakan. Dalam prakteknya implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang sangat menentukan berhasil atau tidaknya suatu kebijakan publik dalam mencapai tujuan yang telah di

tentukan. Sesuai dengan teori yang diungkapkan oleh Nugroho (2009:494), menyebutkan bahwa implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar kebijakan mencapai sebuah tujuan sesuai dengan yang diinginkan. Untuk mengimplementasi kebijakan publik ada dua langkah yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan turunan dari kebijakan publik itu sendiri. Sebagaimana yang dimaksudkan dalam formulasi kebijakan turunan dari kebijakan publik itu sendiri yaitu dalam Undang-undang No 26 tahun 2007 tentang penataan ruang dimana pada Undang-undang tersebut menyatakan bahwa setiap kota/kabupaten harus memiliki RTH sebesar 30% dari luas wilayah kota/kabupaten. Peraturan Daerah Kabupaten Gresik No 10 tahun 2010 merupakan turunan dari Undang-undang No 26 tahun 2007. Kabupaten Gresik berencana menutupi kekurangan tersebut dengan mengajak pihak-pihak terkait yang telah di sebutkan oleh undang-undang yang nantinya dapat di harapkan membantu peningkatan jumlah RTH yang ada pada Kabupaten Gresik saat ini. Contohnya saja pada sektor perumahan-perumahan, industri-industri dan koordinasi dengan dinas-dinas yang terkait, salah satunya adalah Dinas Pertanahan Kabupaten Gresik guna untuk mencari lahan-lahannya pemerintah daerah mana-mana saja yang bisa di kerjakan untuk memenuhi ketentuan 30%.

Dalam menjalankan implementasi Peraturan Daerah No 10 tahun 2010 khususnya pada RTH Kabupaten Gresik ada beberapa indikator yang harus diperhatikan dalam menganalisis kebijakan tersebut. Dengan hal ini peneliti

menggunakan fokus yang sudah dipaparkan oleh George C. Edward III yang terbagi menjadi empat indikator sebagai berikut:

a. Komunikasi

Komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik, karena dengan komunikasi yang baik maka kebijakan tersebut dapat diimplementasikan oleh para pelaksana kebijakan dengan baik. Komunikasi kebijakan berarti merupakan proses penyampaian informasi mengenai kebijakan dari pembuat kebijakan (policy maker) kepada pelaksana kebijakan (policy implementor). Menurut Edward III dalam (widodo, 2013:97) Komunikasi yang baik salah satu penentu keberhasilan implementasi kebijakan publik.

Ada tiga indikator yang digunakan dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi menurut Edward III dalam (widodo, 2013:97), yaitu :

- 1) Transformasi (transmission), pada dimensi ini menghendaki agar kebijakn publik disampaikan tidak hanya kepada pelaksana kebijakan tetapi juga kepada kelompok sasaran da pihak lain yang berkepentingan, baik langsung maupun tidak langsung terhadap kebijakan publik tersebut.
- 2) Kejelasan (clarity), dimensi ini menghendaki agar kebijakan yang ditransmisikan kepada para pelaksana, kelompok sasaran, dan pihak lain yang terkait dengan kebijakan dapat diterima dengan jelas. Jika tidak jelas mereka tidak akan tahu apa yang seharusnya dipersiapkan dan dilaksanakan agar tujuan kebijakan dapat dicapai secara efektif dan efisien.
- 3) konsistensi (consistency), dimensi ini menghendaki bahwa informasi yang berkaitan dengan kebijakan haruslah konsisten dan jelas, sehingga tidak menimbulkan kebingungan para pelaksana kebijakan, kelompok sasaran, maupun pihak terkait.

Ketiga dimensi dalam komunikasi ini, ada yang sudah dilaksanakan dengan baik dalam implementasi kebijakan ruang terbuka hijau di Kabupaten Gresik.

Pada dimensi transmisi, komunikasi mulai terjalin pada saat ditetapkan SKPD yang bertanggung jawab dalam pelaksanaan kebijakan ini yakni Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Gresik dan juga di dukung oleh dinas terkait lainnya antara lain Badan Pertanahan, BAPPEDA.

Kemudian pada dimensi selanjutnya terdapat kejelasan komunikasi dalam implementasi kebijakan. Dengan adanya dasar dari peraturan daerah Kabupaten Gresik Nomor 10 Tahun 2010, yang membahas tentang penetapan ruang terbuka hijau di Kabupaten Gresik ditambah lagi dengan UU No 26 Tahun 2007 yang didalamnya terdapat ketentuan dalam pelaksanaan penyediaan ruang terbuka hijau. Peraturan dasar tersebut dapat membantu untuk menghasilkan bentuk komunikasi yang jelas terhadap BAPPEDA dan dinas lingkungan hidup bidang pembangunan dan peningkatan pertamanan dengan badan pemerintah terkait lainnya serta pihak swasta dalam implelementasi kebijakan ruang terbuka hijau di Kabupaten Gresik. Komunikasi yang tercipta oleh BAPPEDA dan dinas lingkungan hidup terhadap badan pemerintah lainnya yang turut bekerjasama serta pihak swasta terus berjalan dengan konsisten sehingga kebijakan tersebut kedepannya bisa dilaksanakan secara baik. Sangat disayangkan pihak swasta yang di maksud disini hanya di tujukan kepada para sektor industri dan perumahan tetapi tidak mengikat/mengajak LSM yang terkait dengan kebijakan. Dari sudut-sudut kota juga masih belum terlihat baleho/poster yang mengajak dari masyarakat untuk ikut membangun kebijakan yang ada. Jika berbicara dari segi variabel komunikasi harusnya dalam dimensi transformasi menghendaki agar kebijakan publik dapat di transformasikan kepada para pelaksana, kelompok sasaran, dan pihak lain yang

terikat dan dimensi kejelasan menghendaki agar kebijakan yang ditransmisikan kepada para pelaksana, target grup, dan pihak lain yang berkepentingan langsung maupun tidak langsung terhadap kebijakan dapat diterima dengan jelas sehingga di antara mereka mengetahui apa yang menjadi maksud, tujuan dan sasaran serta substansi dari kebijakan publik tersebut. Melalui proses komunikasi ini, para pelaku yang teridentifikasi dalam struktur birokrasi menjadi jelas apa yang menjadi substansi kebijakan, mencakup tujuan, sasaran, dan arah kebijakan yang nantinya dapat mempermudah dalam menyusun *standard operating procedure* (SOP) yang nantinya akan mempengaruhi disposisi dari pelaku kebijakan, dan memudahkan dalam menentukan sumber daya.

b. Sumber daya

Kebijakan dapat dilaksanakan tidak terlepas dari yang namanya sumber daya. Salah satu komponen penting dalam dalam pelaksanaan suatu kebijakan adalah sumber daya. Dengan tersedianya sumber daya yang mendukung akan dapat menunjang tercapainya tujuan suatu kebijakan atau program yang telah dicanangkan. Menurut Edward III dalam (widodo, 2013:97), dalam implementasi kebijakan ada beberapa indikator untuk mengukur sumber daya, diantaranya sumber daya manusia yang didalamnya termasuk Staf, Informasi dan Wewenang serta sumber daya dalam bentuk Fasilitas.

Sumber daya manusia merupakan salah satu variabel yang mempengaruhi keberhasilan dan kegagalan pelaksana kebijakan. Sumber daya manusia harus mengetahui apa yang dilakukan, mengetahui orang-orang yang terlibat di dalam pelaksanaan kebijakan, memiliki kewenangan yang diperlukan dalam

melaksanakan kebijakan dan juga harus cukup memiliki keahlian dan kemampuan didalam melaksanakan tugas, anjuran, perintah dari atasan (pemimpin). Berdasarkan Hasil wawancara menunjukkan bahwa tugas atau perintah dari Pemerintah Kota yang ditetapkan pada Peraturan Daerah No 10 tahun 2010 Kabupaten Gresik yang telah menunjuk SKPD yang terkait yaitu Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Gresik sebagai pelaksana dalam kebijakan tersebut.

Pada Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Gresik menunjuk Subbidang Pembangunan Dan Peningkatan Pertama terkait dengan RTH. Sumber Daya Manusia yang dimiliki sebanyak 169 orang mulai dari PNS sampai pekerja harian. Dinas Lingkungan Hidup juga berkoordinasi dengan Badan Pertanahan untuk mencari lahan-lahan milik daerah yang nantinya berguna untuk menambah RTH yang ada di Kabupaten Gresik.

Sumber daya berkaitan dengan kecakapan para pelaksana dan kecukupan ketersediaan tenaga pelaksana dari satu kebijakan. Sebagaimana yang dikatakan Edward III dalam Agustino (2013:98), menyatakan bahwa penyebab terjadinya kegagalan dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh staf yang tidak mencukupi, memadai dan bahkan tidak berkompeten di bidangnya. Terlepas dari sumber daya manusia terdapat juga sumber daya dalam bentuk anggaran dana dan fasilitas. Fasilitas fisik diperlukan dalam pelaksanaan implementasi kebijakan. Keberadaan staf yang berkompeten, mengerti apa yang harus dilaksanakan dan memiliki wewenang yang sah dan formal serta diakui publik sebagai pelaksana kebijakan, tidak akan efektif jika tidak diberikan fasilitas pendukung.

Selain itu sumber daya yang tidak kalah pentingnya dalam implementasi kebijakan adalah sumber daya peralatan. Edward III menyatakan bahwa terbatasnya fasilitas dan peralatan yang diperlukan dalam pelaksanaan kebijakan menyebabkan kegagalan pelaksanaan kebijakan (Widodo, 2013:102). Subbidang Pembangunan Dan Peningkatan Pertama Kabupaten Gresik dalam mengimplementasikan Peraturan Daerah No 10 tahun 2010 masih memiliki kekurangan dalam penyediaan sarana dan prasarana hanya memiliki satu dump truck dalam mendukung pelaksanaan.

Aspek sumber daya yang terlihat dalam implementasi kebijakan ruang terbuka hijau pada Kabupaten Gresik belum cukup baik tepatnya pada sumber daya anggaran dan sumber daya peralatan. Hal tersebut dapat dilihat dari pernyataan yang di ungkapkan oleh Subbidang Pembangunan dan Peningkatan Pertamanan untuk wilayah perkotaan saja kurang apalagi untuk lingkup seluruh Kabupaten, dikarenakan harus bergantian dalam pemakaian *dump truck* membuat pelaksanaan sering tertunda disebabkan harus bergantian belum lagi jika dinas lain meminjam *dump truck* yang ada di dinas lingkungan hidup dan juga lahan pemerintah yang sampai saat ini masih belum di ketahui mana saja yang dapat di gunakan untuk di rubah menjadi ruang terbuka hijau.

c. Disposisi

Mengimplementasikan suatu kebijakan tidak akan terlepas dari disposisi atau sikap pelaksana, dengan adanya disposisi atau sikap pelaksana dapat memperlancar maupun menghambat jalannya suatu kebijakan. Edward III dalam Widodo (2013:104) menegaskan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan

bukan hanya ditentukan sejauh mana para pelaku kebijakan mengetahui apa yang harus dilakukan dan mampu melakukannya, tetapi juga ditentukan oleh kemauan para pelaku kebijakan tadi memiliki disposisi yang kuat terhadap kebijakan yang sedang diimplementasikan. Pengetahuan, pendalaman, dan pemahaman kebijakan akan menimbulkan sikap menerima, acuh tak acuh, dan menolak terhadap suatu kebijakan. Sikap itulah yang akan memunculkan disposisi pada diri pelaku kebijakan.

Pengimplementasian kebijakan penataan ruang terbuka hijau di Kabupaten Gresik, tidak hanya dilakukan oleh BAPPEDA dan DLH saja namun dalam meningkatkan ruang terbuka hijau Pemerintah Kabupaten Gresik juga bekerjasama dengan pihak swasta, dari kedua pihak tersebut saling berkaitan untuk meningkatkan pembangunan ruang terbuka hijau. Pada saat ini ruang terbuka hijau yang ada di Kabupaten Gresik kurang dari 20% dan akan ditingkatkan menjadi 20% yang ditargetkan selesai pada tahun 2021 mendatang. Untuk mencapai target tersebut DLH melakukan beberapa hal untuk meningkatkan dan mengelola ruang terbuka hijau, seperti halnya yang dilakukan DLH adalah melakukan pembangunan taman di lingkup wilayah perkotaan dan penanaman pohon di pembatas-pembatas jalan. Peran pihak swasta selain dalam hal penganggaran juga dalam pengelolaan yang telah di persetujui bersama antara pihak swasta dan pihak pemerintah.

Berdasarkan dari data yang didapatkan oleh penulis, yang dilakukan oleh pemerintah daerah Kabupaten Gresik itu sendiri enggan dalam melakukan kebijakan terkait ruang terbuka hijau di Kabupaten Gresik terlihat dari rencana

panjang jangka menengah daerah (RPJMD) yang telah di buat hanya melakukan peningkatan sebesar 1% setiap tahunnya, seperti yang di ungkapkan oleh pihak BAPPEDA selaku Bidang Pengembangan Wilayah, Infrastruktur dan Lingkungan Hidup bahwa dinas lingkungan hidup itu sendiri mengikuti rencana panjang jangka menengah daerah (RPJMD) yang telah ada. Aspek disposisi yang dilakukan dapat dikatakan tidak berjalan dengan lancar dimana dari RPJMD itu sendiri sudah terlihat bahwa Kabupaten Gresik sendiri enggan menerapkan pelaksanaan UU terkait ruang terbuka hijau. Belum lagi keterlibatan dalam penerapan 10% terhadap pihak swasta yang terlibat dalam ruang terbuka hijau tidak ada peninjauan ulang pihak swasta mana sajakah yang masih belum menerapkan 10% RTH atau kurang dari 10% dan lebih banyak menunggu dalam melakukan tindakan pembangunan RTH, seperti yang di ungkapkan oleh DLH Subbidang Pembangunan dan Peningkatan Pertamanan. Sebenarnya peraturan daerah terkait ruang terbuka hijau yang telah dibuat oleh pemerintah Kabupaten Gresik itu sendiri sudah ada dari tahun 2010 dan sudah berlangsung selama delapan tahun. Sangat disayangkan padahal kalau dilihat dari kesiapan seperti yang di ungkapkan oleh dinas lingkungan hidup Subbidang Pembangunan dan Peningkatan Pertamanan seperti adanya PERDA dan APBD yang telah disiapkan terkait pemenuhan kebutuhan ruang terbuka hijau sendiri harusnya dapat berlangsung dengan baik ,namun saat ini Kabupaten Gresik masih saja belum bisa memenuhi kebutuhan ruang terbuka hijau tersebut. Jika implementasi kebijakan ingin berhasil secara efektif dan efisien, para pelaksana tidak hanya mengetahui apa yang harus dilakukan dan mempunyai kemampuan untuk melakukan

kebijakan itu, tetapi mereka juga harus mempunyai kemauan untuk melaksanakan kebijakan tersebut.

d. Struktur Birokrasi

Suatu kebijakan pasti memiliki aparatur atau Satuan Kerja Perangkat Daerah berupa dinas pelaksana, untuk mempermudah koordinasi pembagian tanggung jawab antara personil satu dengan yang lainnya maka dibutuhkan suatu struktur birokrasi. Untuk menjamin dan memperlancar terlaksananya kegiatan maka perlu dibuat *Standard Operating Procedure*. Aspek struktur organisasi ini melingkupi dua hal yaitu mekanisme dan struktur birokrasi itu sendiri. Aspek pertama adalah mekanisme, dalam implementasi kebijakan biasanya sudah dibuat *Standard Operating Procedure*. SOP menjadi pedoman bagi setiap implementator dalam bertindak agar dalam pelaksanaan kebijakan tidak melenceng dari tujuan dan sasaran kebijakan. Aspek kedua adalah struktur birokrasi, struktur birokrasi yang terlalu panjang dan terfragmentasi akan cenderung melemahkan pengawasan dan menyebabkan prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks yang selanjutnya akan menyebabkan aktivitas organisasi menjadi tidak fleksibel.

Widodo (2013:106) menyatakan bahwa “Standar prosedur operasi (SOP) yang akan memudahkan dan menyeragamkan tindakan dari para pelaksana kebijakan dalam melaksanakan apa yang menjadi bidang tugasnya”. Implementasi kebijakan yang baik membutuhkan struktur birokrasi dan mekanisme kinerja yang efektif dan efisien. Struktur birokrasi ini mencakup aspek seperti struktur organisasi, pembagian wewenang, hubungan antar unit organisasi yang dalam organisasi bersangkutan, dan hubungan organisasi dengan organisasi luar dan

sebagainya. Pelaksanaan kebijakan ruang terbuka hijau pada Kabupaten Gresik penulis belum mendapatkan data mengenai penerapan *standard operating procedure* (SOP), padahal dengan adanya *standard operating procedure* (SOP) diharapkan dapat memudahkan dinas lingkungan hidup untuk melaksanakan penyediaan ruang terbuka hijau di Kabupaten Gresik dan sehingga nantinya diharapkan dapat meningkatkan disposisi dari para aktor pelaksana kebijakan. Aspek kedua adalah struktur birokrasi, struktur birokrasi yang terlalu panjang dan terfragmentasi akan cenderung melemahkan pengawasan dan menyebabkan prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks yang selanjutnya akan menyebabkan aktivitas organisasi menjadi tidak fleksibel. Menurut data yang di dapat oleh peniti dalam SKPD yang terkait dengan RTH tidak ditemukan adanya fragmentasi seperti yang di ungkapkan oleh BAPPEDA selaku Bidang Pengembangan Wilayah, Infrastruktur dan Lingkungan Hidup dari Bupati menugaskan kepada BAPPEDA dan BAPPEDA menunjuk DLH sebagai aktor dari pelaksana kebijakan yang telah di buat .

2. Faktor Apa Yang Paling Mempengaruhi Terjadinya Kegagalan Implementasi Kebijakan Penataan Ruang Terbuka Hijau di Kabupaten Gresik.

Kegiatan implementasi kebijakan tidak lepas dengan unsur faktor yang berperan penting dalam kegiatan implementasi, secara tidak langsung kegiatan implementasi ditentukan berhasil atau tidaknya dipengaruhi oleh faktor-faktor. Diantaranya terdapat faktor Komunikasi, Sumber Daya, Disposisi dan Struktur

Birokrasi didalam proses implementasi selalu dihadapkan dengan apa yang menjadi faktor kegagalan dari sebuah implementasi.

1) Komunikasi

dari segi komunikasi di temukan adanya faktor yang mempengaruhi terjadinya kegagalan implementasi ruang terbuka hijau di Kabupaten Gresik mencakup dimensi transformasi yaitu tidak adanya kelompok sasaran dan lembaga sosial masyarakat yang berkonsentrasi pada masalah kebijakan. Meskipun para pelaku yang teridentifikasi dalam struktur birokrasi menjadi jelas apa yang menjadi substansi kebijakan.

2) Sumber daya

a. Sumber daya manusia

tidak di temukan adanya kekurangan dari segi sumber daya manusia dalam SKPD terkait.

b. Sumber daya anggaran

Terbatasnya anggaran yang tersedia menyebabkan para pelaku kebijakan tidak dapat melaksanakan tugas dan fungsinya secara optimal sehingga menyebabkan gagalnya pelaksanaan program.

c. Sumber daya peralatan

Merupakan sarana yang digunakan untuk operasional implementasi suatu kebijakan yang semuanya memudahkan dalam implementasi kebijakan. Terbatasnya fasilitas mempengaruhi efisiensi dan tidak mendorong motivasi para pelaku dalam melaksanakan kebijakan.

d. Sumber daya informasi dan kewenangan

tidak di temukan adanya kegagalan dari segi informasi dan kewenangan dalam SKPD terkait.

3) Disposisi

Penetapan RTH tiap tahunnya hanya mengalami peningkatan yang tidak signifikan terlihat pada RPJMD Kabupaten Gresik yang meningkat hanya 1% setiap tahunnya dan tidak adanya SOP dalam melaksanakan kebijakan yang pada akhirnya para pelaku kebijakan lebih banyak menunggu dari pada bertindak.

4) Struktur Birokrasi

a. SOP

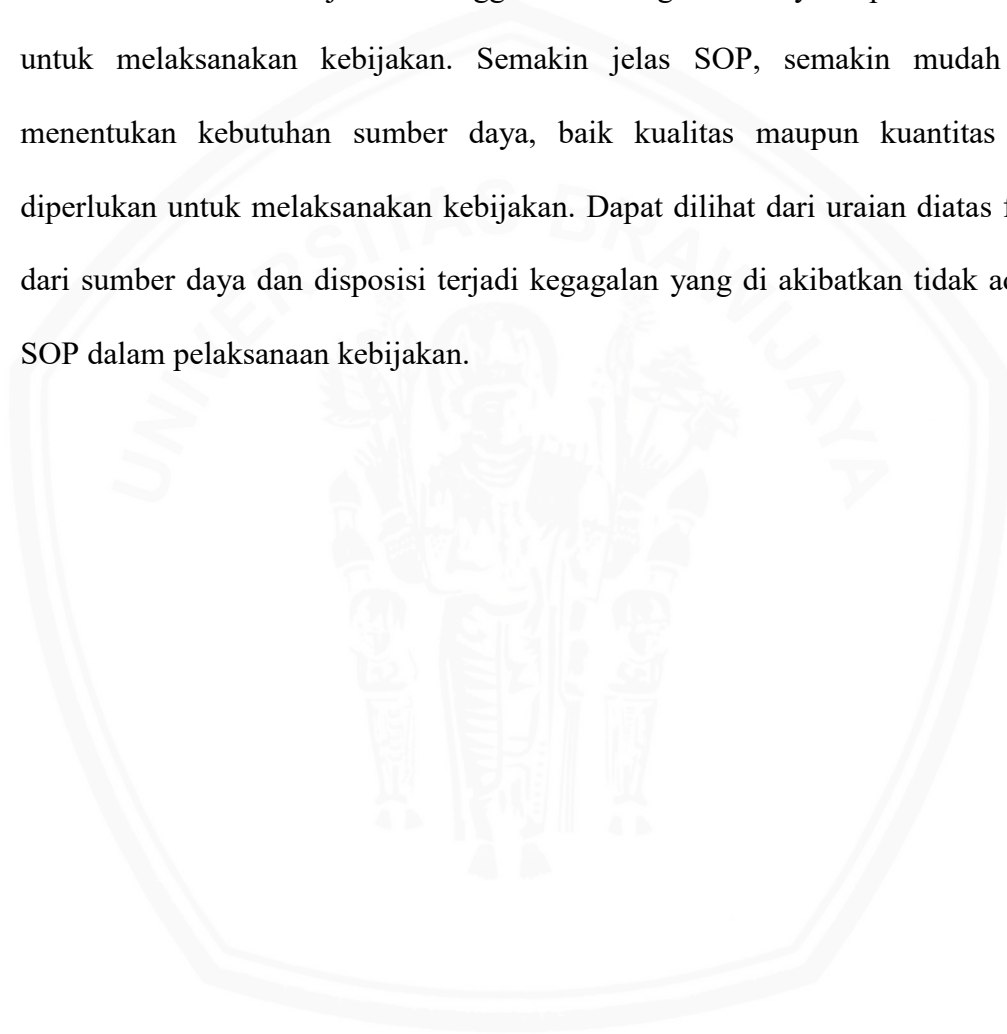
sampai saat ini penulis masih belum bisa menumakn SOP dalam Implementasi Kebijakan Penataan Ruang Terbuka Hijau di Kabupaten Gresik.

b. Fragmentasi

penulis tidak menemukan adanya fragmentasi dalam SKPD terkait dikarenakan dalam pembentukan struktur birokrasi hanya salah satu dinas saja yang ditunjuk sebagai pelaksana dalam melaksanakan kebijakan, yaitu Dinas Lingkungan Hidup.

Dapat dilihat dari ke empat faktor yaitu faktor Komunikasi, Sumber Daya, Disposisi dan Struktur Birokrasi yang memperngaruhi kegagalan dalam implementasi kebijakan, maka faktor yang menyebabkan terjadinya kegagalan dari implementasi kebijakan RTH di Kabupaten Gresik adalah struktur birokrasi

dalam dimensi SOP, seperti yang sudah di sebutkan sebelumnya kejelasan substansi dan SOP melaksanakan kebijakan menjadikan disposisi para pelaku kebijakan semakin jelas. Semakin jelas substansi dan SOP pelaksanaan kebijakan, semakin mudah para pelaku kebijakan bersikap menerima, tidak mau tahu, atau menolak kehadiran kebijakan sehingga mendorong munculnya disposisi seseorang untuk melaksanakan kebijakan. Semakin jelas SOP, semakin mudah pula menentukan kebutuhan sumber daya, baik kualitas maupun kuantitas yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan. Dapat dilihat dari uraian diatas faktor dari sumber daya dan disposisi terjadi kegagalan yang di akibatkan tidak adanya SOP dalam pelaksanaan kebijakan.



BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Dari hasil penelitian yang telah dilakukan oleh peneliti implementasi kebijakan ruang terbuka hijau di Kabupaten Gresik, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Implementasi kebijakan ruang terbuka hijau di Kabupaten Gresik dilaksanakan oleh Dinas Lingkungan Hidup (DLH) Kabupaten Gresik dan pihak swasta yang terkait, dengan perenanaan yang dilakukan oleh DLH dan BAPPEDA, serta penganggaran yang dilakukan oleh BAPPEDA dan pihak swasta. salah satu bentuk implementasi yang sedang dijalankan sekarang adalah menambah luasan jumlah RTH di Kabupaten Gresik yang pada saat ini hanya 16% di targetkan menjadi 20% dengan cara memanfaatkan sepadan jalan dan akan bekerja sama dengan pihak lain para pengembangan perumahan juga koordinasi dengan dinas pertanahan kabupaten gresik untuk mencari lahan pemerintah daerah.
2. Faktor yang paling mempengaruhi kegagalan implementasi kebijakan penataan ruang terbuka hijau di Kabupaten Gresik yaitu:

Struktur birokrasi dalam dimensi SOP, seperti yang sudah di sebutkan sebelumnya kejelasan substansi dan SOP melaksanakan kebijakan menjadikan disposisi para pelaku kebijakan semakin jelas. Semakin jelas substansi dan SOP pelaksanaan kebijakan, semakin mudah para pelaku kebijakan bersikap menerima, tidak mau tahu, atau menolak kehadiran kebijakan sehingga mendorong munculnya disposisi seseorang untuk melaksanakan kebijakan. Semakin jelas SOP, semakin mudah pula menentukan kebutuhan sumber daya, baik kualitas maupun kuantitas yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan.

A. Saran

Pengimplementasian kebijakan ruang terbuka hijau di Kabupaten Gresik masih terdapat kendala yang dihadapi, untuk itu perlu adanya solusi agar pelaksanaan RTH di Kabupaten Gresik mendapati tujuan yang diinginkan, serta masyarakat dan pemerintah mendapatkan dampak yang positif dalam pengimplementasian RTH tersebut. Berikut beberapa saran yang diharapkan dapat membantu agar implementasi RTH di Kabupaten Gresik dapat berjalan kearah yang lebih baik, diantaranya adalah:

- 1) Membuat SOP dalam pelaksanaan kebijakan ruang terbuka hijau di Kabupaten Gresik yang diharapkan dapat memudahkan dalam menentukan kebutuhan sumber daya baik kualitas maupun kuantitas yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan.
- 2) Mengubah RPJMD yang ada mengenai RTH dari 1% menjadi 5% setiap tahunnya agar RTH di Kabupaten Gresik dapat segera terpenuhi.
- 3) Untuk memenuhi ketentuan RTH 30% Dinas Lingkungan Hidup sebaiknya menambah RTH pada sektor pengembang perumahan, industri dan gudang dengan cara melaksanakan perda no 10 tahun 2010 pasal 9 dengan ketentuan mengenai penetapan bahwasannya pengembang perumahan wajib menyediakan 10% dari luas lahan untuk penghijauan dan kawasan industri dan pergudangan harus menyediakan minimal 20% dari total lahan.
- 4) Pemerintah Kabupaten Gresik mungkin bisa membuat pemusatan kantor pemerintahan Kabupaten Gresik mulai dari dinas-dinas yang ada di Kabupaten Gresik dengan begitu kantor yang lama dapat di alih fungsikan sebagai RTH.
- 5) Peningkatan kualitas udara dapat di lakukan dengan penyuluhan kepada masyarakat untuk menanam tumbuhan-tumbuhan kecil atau membuat rooftop dirumahnya dengan berkebun kecil-kecilan.

DAFTAR PUSTAKA

- Agustino, Leo. S.Sos. 2008. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Bandung: CV.ALFABETA.
- Direktorat Jendral Bina Marga. 1990. *Petunjuk Tertip Manfaat Jalan*. Jakarta.
- Irmendagri No. 14/1988 tentang Penataan Ruang Terbuka Hijau di Wilayah Perkotaan. Jakarta : Depdagri RI.
- Hakim, Rustam. & Utomo, Hardi. 2003. *Komponen Perancangan Arsitektur Lansekap Prinsip-Unsur dan Aplikasi Disain*. Jakarta: Penerbit Bumi Aksara.
- Islamy, M Irfan. 2009. *Materi Pokok Kebijakan Publik*. Jakarta: Universitas Terbuka.
- Keban, Y.T. 2004. *Enam Dimensi Strategi Administrasi Publik, Konsep, Teori dan Isu*. Yogyakarta: PT. Gava Media.
- Meleong, L.J. 2006. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.
- Miles, M. B, Huberman A.M. dan Saldana. 2014. *Analisis Data Kualitatif*. Penerjemah Tjetjep Rohendi Rohidi. Jakarta: UI Press.
- Mustopadidjaja, AR. 2008. *Manajemen Proses Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi Kinerja*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara dan Duta Pertiwi Foundation.
- Nugroho, Riant. 2009. *Public policy, teori kebijakan-analisis kebijakan-proses kebijakan-perumusan-implementasi-evaluasi-revisi-risk manajemen dalam kebijakan publik-kebijakan sebagai the fifth estate-metode penelitian kebijakan*. Jakarta: PT GRAMEDIA.
- _____. 2014. *Public Policy*, Jakarta: PT. Elex Media Komputindo.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang Terbuka Hijau Kawasan Perkotaan.
- Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor: 05/PRT/M/2008 Tentang Pedoman Penyediaan dan Pemanfaatan Ruang terbuka hijau di Kawasan Perkotaan.
- Soemarwoto, Otto. 2004. *Ekologi, Lingkungan Hidup dan Pembangunan*. Jakarta: Djambatan.

- Soenarko. 2005. *Public Policy*. Surabaya: Unair Press.
- Sugiyono. 2011. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R & D*. Jakarta : Alfabeta.
- Sukmana, O. (2003). *Dasar-dasar Psikologi Lingkungan*. Malang : Bayu media dan UMM Press
- Supardi, Imam. 2003. *Lingkungan Hidup dan Kelestariannya*. Bandung: PT. Alumni
- Tachjan, Dr. H, MSi. 2006. *Implementasi Kebijakan Publik*. Bandung: API
- Tarigan, Robinson. 2005. *Perencanaan Wilayah* . PT. Bumi Aksara: Jakarta.
- Thoha, Miftah. 2008. *Ilmu Administrasi Publik Kontemporer*. Jakarta: Kencana.
- Wahab, Solichin Abdul. 2008. *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- _____. 2010. *Analisis Kebijakan: dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- _____. 2012. *Analisis Kebijakan: dari Formulasi ke Penyusunan Model-model Implementasi Kebijakan Publik*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Widodo, Joko. 2017. *Analisis Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*. Malang: Media Nusa Creative.
- Winarno, Budi. 2012. *Kebijakan Publik Teori, Proses, dan Studi Kasus*. Yogyakarta: CAPS.
- _____. 2014. *Kebijakan Publik (Teori, Proses, dan Studi Kasus)*. Yogyakarta: CAPS.
- Purnomohadi, S. 1995. "Peran Ruang Terbuka Hijau Dalam Pengendalian Kualitas Udara di DKI Jakarta". Disertasi, Program Pascasarjana Institut Pertanian Bogor.

Dari Website

- 2017. Jumlah RTH Kurang. Di akses pada tanggal 9 Oktober 2017 pukul 10.55 WIB dari <https://www.pressreader.com/indonesia/jawa-pos/20170807/282643212642056>
- . 2017.Pertumbuhan Ekonomi. diakses pada tanggal 9 Oktober 2017 pukul 11.00 WIB dari http://gresikkab.go.id/profil/pertumbuhan_ekonomi
- 2017. Gresik Dalam Angka . Diakses pada tanggal 9 Oktober 2017 pukul 11.05 WIB dari http://gresikkab.go.id/profil/gresik_dalam_angka
- 2017. Peta Kabupaten Gresik . Diakses pada tanggal 9 Oktober 2017 pukul 12.05 WIB dari <https://www.sejarah-negara.com/2017/10/peta-kabupaten-gresik-jawa-timur.html>
- 2017. Gambaran Umum BAPPEDA Kabupaten Gresik. Diakses pada tanggal 9 Oktober 2017 pukul 12.10 WIB dari <http://gresikkab.go.id/profil/bapelitbangda>
- 2017. Gambaran Umum DLH Kabupaten Gresik. Diakses pada tanggal 9 Oktober 2017 pukul 12.15 WIB dari http://gresikkab.go.id/profil/dinas_lingkungan_hidup
- 2017. RTH di Surabaya. Diakses pada tanggal 9 Oktober 2017 pukul 01.05 WIB dari <https://lifestyle.okezone.com/read/2017/05/12/406/1689591/alun-alun-terbaik-di-asia-ini-asyik-dikunjungi-tiap-akhir-pekan>
- 2017. Pembebasan lahan . Diakses pada tanggal 9 Oktober 2017 pukul 01.20 WIB dari <https://willydjohar.wordpress.com/2015/12/14/kota-di-indonesia-yang-telah-menerapkan-30-luas-wilayah-kotanya-menjadi-ruang-terbuka-hijau/>



LAMPIRAN

LAMPIRAN

Daftar pertanyaan wawancara pada Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Gresik:

1. Bagaimana Kondisi RTH di Kabupaten Gresik pada saat ini?
2. Apakah ada peninjauan terhadap perda No 10 Tahun 2010 pasal 9 mengenai penetapan bahwasannya pengembang perumahan wajib menyediakan 10% dari luas lahan untuk penghijauan dan kawasan industri dan pergudangan harus menyediakan minimal 20% dari total lahan?
3. Bagaimana Implementasi Kebijakan Penataan RTH di Kabupaten Gresik yang Meliputi:
 - a. Komunikasi
 - Transformasi atau penyampaian komunikasi ke semua elemen seperti apa?
 - Kejelasan komunikasi dalam penyampaian seperti apa?
 - Konsistensi dalam penyampaian komunikasi seperti apa?
 - b. Sumber daya
 - Bagaimana sumber daya manusia pelaksananya?
 - Bagaimana sumber daya anggarannya dalam mendukung pelaksanaan program?
 - Apakah Sumber daya informasi dan kewenangan yang jelas sudah diterapkan?
 - c. Disposisi
 - Bagaimana bentuk kesediaan, kesiapan pemerintah dalam menjalankan implementasi ruang terbuka hijau?
 - d. Struktur birokrasi
 - Apakah ada standart operating procedure (SOP) dalam pelaksanaan penataan ruang terbuka hijau?

Daftar pertanyaan wawancara pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Gresik.

1. Transformasi atau penyampaian informasi ke semua elemen seperti apa?

DAFTAR RIWAYAT HIDUP**Identitas Diri**

Nama : Heri Priyanto
Tempat, Tanggal Lahir : Balikpapan, 14 Januari 1992
Jenis Kelamin : Laku-Laki
Agama : Islam
Alamat di Malang : Jl. Joyosuko Perumahan Graha Joyo Family
Alamat Asal : Jl. Serobong RT. 25 No. 28 Kel. Prapatan Kec.
Balikpapan Kota
NIM : 115030107111112
Fakultas/Jurusan : Ilmu Administrasi/Ilmu Administrasi Publik
Universitas : Universitas Brawijaya
No. Telepon : 082153312899
Alamat E-mail : heripriyanto.14@gmail.com

**Riwayat Pendidikan**

TK : Cempaka, Balikpapan (1996-1997)
SD : SDN 026, Balikpapan (1997-2003)
SMP : SMPN 10, Balikpapan (2003-2006)
SMA : SMAN 1, Balikpapan (2006-2009)
PTN : Universitas Brawijaya Malang (2011-2018)

Pengalaman Organisasi

- Tidak ada





