

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Mengenai Pelaksanaan

Pelaksanaan atau implementasi adalah suatu tindakan dalam sebuah rencana atau wacana yang telah disusun dengan cermat dan rinci. Pelaksanaan ini biasanya selesai setelah dianggap permanen. Pelaksanaan tidak hanya berupa aktivitas, tetapi suatu kegiatan yang direncanakan dan dilaksanakan dengan serius dengan mengacu pada norma-norma tertentu mencapai tujuan kegiatan. Oleh karena itu, pelaksanaan tidak berdiri sendiri tetapi dipengaruhi oleh objek berikutnya. Terkait dengan hal ini, tentang memahami implentasi menurut para ahli¹.

Pelaksanaan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai pelaksanaan atau penerapan. Artinya yang dilaksanakan dan diterapkan adalah kurikulum yang telah dirancang/didesain untuk kemudian dijalankan sepenuhnya. Implementasi adalah suatu tindakan atau pelaksanaan dari sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci. Implementasi biasanya dilakukan setelah perencanaan sudah dianggap sempurna. Menurut Nurdin Usman, implementasi adalah bermuara pada aktivitas, aksi,

¹ Pengertian Pelaksanaan, <http://www.gurupendidikan.com/9-pengertian-pelaksanaan-menurut-para-ahli/>, diakses pada 10 oktober 2016 .

tindakan atau adanya mekanisme suatu sistem, implementasi bukan sekedar aktivitas, tapi suatu kegiatan yang terencana dan untuk mencapai tujuan kegiatan². Guntur Setiawan berpendapat, implementasi adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan proses interaksi antara tujuan dan tindakan untuk mencapainya serta memerlukan jaringan pelaksana, birokrasi yang efektif³.

B. Tinjauan Mengenai Pemerintahan Daerah

Pembentukan pemerintah daerah sesuai dengan amanat pasal 18 UUD Negara RI Tahun 1945, telah melahirkan berbagai produk undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya yang mengatur tentang pemerintahan daerah, antara lain Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dan terakhir Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Secara substansial undang-undang tersebut mengatur tentang bentuk susunan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Secara normatif undang-undang tersebut telah mampu mengikuti perkembangan perubahan pemerintahan daerah sesuai zamannya. secara empiris undang-undang tersebut dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sebelum

² Nurdin Usman, *Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum*, Grasindo, Jakarta, 2002, hlm.70.

³ Guntur Setiawan, *Impelementasi dalam Birokrasi Pembangunan*, Balai Pustaka, Jakarta, 2004, hlm. 39.

diberlakukanya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, yakni Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dan undang-undang sebelumnya memberikan implikasi terhadap kedudukan dan peran formal kekuasaan eksekutif lebih domain dari kekuasaan legislatif daerah. Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dan undang-undang sebelumnya, kedudukan kepala daerah sebagai pelaksana kekuasaan eksekutif, memiliki kewenangan yang lebih besar dari pada kekuasaan DPRD sebagai pelaksana kekuasaan legislatif. Secara ekstrem dapat dikatakan bahwa kepala daerah tidak dapat diberhentikan langsung oleh DPRD. Kepala daerah tidak bertanggung jawab sepenuhnya kepada DPRD, dan dalam pelaksanaan tugasnya hanya memberikan keterangan pertanggungjawaban⁴.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah, lahir dalam kengah retaknya reformasi di indonesia. Kelahiran undang-undang tersebut untuk menjawab kebutuhan tuntutan reformasi yang memberikan implikasi dan simplikasi terhadap kedudukan DPRD berbalik menjadi lebih kuat dibandingkan dengan kekuasaan eksekutif⁵.

Dalam pasal 18A UUD Negara RI Tahun 1945, diamanatkan tentang hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota atau antar provinsi, kabupaten serta kota, diatur dengan undang-

⁴ Siswanto Sunarno. *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009 hlm.54.

⁵ *Ibid*, hlm 54.

undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Disamping itu hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumberdaya alam serta sumber daya lain antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang⁶.

Pengertian pemerintah daerah diatur dalam pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah yang menjelaskan Pemerintahan Daerah adalah Penyelenggara urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam system dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara republic Indonesia tahun 1945. Selanjutnya dalam Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menjelaskan :

Pasal 1 Ayat (3)

Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

Pasal 9 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan urusan pemerintah terdiri atas urusan pemerintah absolut, urusan pemerintah konkuren, dan urusan pemerintah umum. Pasal 9

⁶ *Ibid*, hlm 2.

Ayat (2) menjelaskan urusan pemerintah absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat. Kewenangan yang dipegang penuh oleh pemerintah pusat dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan baik itu dapat dilimpahkan kepada instansi vertikal ataupun melaksanakan sendiri urusan pemerintahannya. Pasal 9 Ayat (3) menjelaskan bahwa urusan pemerintahan konkuren merupakan pembagian pemerintah pusat, daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota yang menjadi urusan pemerintahan. Urusan konkuren yang menjadi kewenangan daerah terdiri urusan wajib dan pilihan. Dari urusan pemerintahan konkuren menghasilkan hak dan kewajiban antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah provinsi, kabupaten/kota. Pasal 25 menjelaskan urusan pemerintahan umum adalah pengawasan dan pembinaan terhadap wawasan bangsa, ketahanan nasional, pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa. Artinya pelaksanaan semua urusan pemerintah yang bukan kewenangan pemerintah daerah. Kewenangan yang hanya dipegang oleh pemerintah pusat namun urusan pemerintahannya dilaksanakan oleh pemerintah daerah.

Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menjelaskan :

Dalam menyelenggarakan Pemerintah Daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang terdiri atas kepastian hukum, tertib penyelenggaraan, kepentingan umum, keterbukaan,

proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisiensi, efektifitas dan keadilan.

C. Tinjauan Mengenai Kewenangan

Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah”⁷.

Berdasarkan pengertian tersebut di atas, dapat terjadi kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum. Kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum oleh Henc van Maarseven disebut sebagai “blote match”⁸, sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Max Weber disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum ini dipahami sebagai suatu kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh Negara .

Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan⁹. Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh Eksekutif, Legislatif dan

⁷ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998. Hlm. 35-36

⁸ Suwoto Mulyosudarmo, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia*, Universitas Airlangga, Surabaya, 1990. Hlm. 30

⁹ Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Makalah, Universitas Airlangga, Surabaya. hlm. 1

Yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu Negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu:

- a) hukum
- b) kewenangan (wewenang)
- c) keadilan
- d) kejujuran
- e) kebijakbestarian, dan
- f) kebijakan.¹⁰

Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan Negara agar Negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*) sehingga Negara itu dapat berkiprah, bekerja, berkapasitas, berprestasi, dan berkinerja melayani warganya. Oleh karena itu Negara harus diberi kekuasaan. Kekuasaan adalah kemampuan seseorang atau sekelompok orang manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau Negara¹¹.

Agar kekuasaan dapat dijalankan maka dibutuhkan penguasa atau organ sehingga Negara itu dikonsepsikan sebagai himpunan jabatan-jabatan (*een ambten complex*) dimana jabatan-jabatan itu diisi oleh sejumlah pejabat yang mendukung hak dan kewajiban tertentu

¹⁰ Rusadi Kantaprawira, *Hukum dan Kekuasaan*, Makalah, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 1998. Hlm. 37-38

¹¹ Miriam Budiardjo, *Op.Cit*, Hlm. 35

berdasarkan konstruksi subyek-kewajiban¹². Dengan demikian kekuasaan mempunyai dua aspek, yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek hukum semata yang artinya; kekuasaan itu dapat bersumber dari konstitusi, juga dapat bersumber dari luar konstitusi (inkonstitusional), misalnya melalui kudeta atau perang, sedangkan kewenangan jelas bersumber dari konstitusi.

Kewenangan sering disejajarkan dengan istilah wewenang. Istilah wewenang digunakan dalam bentuk kata benda dan sering disejajarkan dengan istilah “bevoegheid” dalam istilah hukum Belanda. Jika dicermati ada sedikit perbedaan antara istilah kewenangan dengan istilah “bevoegheid”. Perbedaan tersebut terletak pada karakter hukumnya. Istilah “bevoegheid” digunakan dalam konsep hukum publik maupun dalam hukum privat. Dalam konsep hukum kita istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik¹³.

D. Tinjauan Mengenai Taman Umum

Taman dalam pengertian terbatas merupakan sebidang lahan yang ditata sedemikian rupa sehingga mempunyai keindahan, kenyamanan, dan keamanan bagi pemiliknya atau pengunanya. Pada masyarakat perkotaan, taman-taman selain bernilai estetika juga berfungsi sebagai ruang terbuka¹⁴.

¹² Rusadi Kantaprawira, Op.Cit, Hlm. 39

¹³ Phillipus M. Hadjon, Op.Cit, hlm. 20

¹⁴ Arifin H.S dan Nurhayati, *Pemeliharaan Taman*, Penebar Swadaya, Jakarta, 2000. Hlm

Taman umum merupakan taman yang diperuntukkan sebagai ruang terbuka hijau untuk umum. Masyarakat dapat memanfaatkan taman umum untuk aneka keperluan. Lokasi taman umum biasanya digelar di lokasi strategis yang banyak dilalui orang. Di taman umum biasanya dijumpai beberapa pohon besar yang rindang, semak atau perdu dan tanaman hias. Taman umum didominasi oleh pohon-pohon besar¹⁵.

Lebih lanjut jenis tanaman yang akan dijadikan elemen. Berdasarkan gradasi ketinggian, tanaman dapat dibedakan atas lima kelompok besar, yaitu¹⁶ :

1. Rumput

Rumput merupakan jenis tanaman pengalas. Posisinya dalam taman merupakan lapisan paling bawah di atas tanah.

2. Tanaman penutup tanah

Tanaman penutup tanah yang sering disebut ground cover merupakan tanaman yang sedikit lebih tinggi dari rumput. Umumnya jenis tanaman ini terdiri dari tanaman yang berdaun atau berbunga indah.

3. Semak

Tanaman semak merupakan jenis tanaman yang agak kecil dan rendah, agak berkayu atau

¹⁵ Nazaruddin. . *Penghijauan Kota*. Penebar Swadaya, Jakarta, 1996. Hlm 75.

¹⁶ *Ibid*, Hlm 78.

hanya cabang utamanya yang berkayu, serta pertumbuhannya cenderung merambat atau melebar.

4. Perdu

Tanaman perdu merupakan jenis tanaman yang menyerupai pohon, tetapi lebih kecil dan biasanya batangnya cukup berkayu tetapi tumbuhnya kurang tegak dan kurang gagah. Tanaman perdu biasanya bercabang banyak dengan percabangan yang selalu dekat dengan tanah.

5. Pohon

Tanaman pohon merupakan tanaman berkayu keras dan tumbuh tegak, berukuran besar dengan percabangan yang kokoh.

E. Tinjauan Mengenai Hutan Kota

Hutan kota yang merupakan suatu hamparan lahan yang bertumbuhan pohon-pohon yang kompak dan rapat di dalam wilayah perkotaan baik pada tanah negara maupun tanah hak yang ditetapkan sebagai hutan kota oleh pejabat yang berwenang¹⁷.

Sesuai dengan peruntukannya, hutan kota dapat dibangun dalam beberapa bentuk di antaranya yaitu, ruang hijau pertamanan kota, ruang hijau rekreasi kota, ruang hijau stadion olah raga, ruang hijau pemakaman, ruang jalur hijau

¹⁷ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 63 Tahun 2002 tentang Hutan Kota, Pasal 1 angka 2.

(*green belt*), ruang hijau taman hutan raya, ruang hijau kebun binatang, ruang hijau hutan lindung, ruang hijau penggunaan lain (APL), ruang hijau kebun raya, dan ruang hijau kebun dan halaman di lingkungan perumahan, perkantoran, pertokoan, pabrik, terminal, dan sebagainya¹⁸.

Hutan kota memiliki multi fungsi sebagai identitas kota, pelestarian plasma nutfah, penahan dan penyaring partikel padat dari udara, penyerap dan penjerap partikel timbal dan debu industri, peredam kebisingan, mengurangi bahaya hujan asam, penyerap karbon monoksida, penyerap karbondioksida dan penghasil oksigen, penahan angin, penyerap dan penapis bau, mengatasi penggenangan, mengatasi instrusi air laut, produksi terbatas, ameliorasi iklim, pengelolaan sampah, pelestarian air tanah, penapis cahaya silau, meningkatkan keindahan, habitat burung, mengurangi stres, mengamankan pantai terhadap abrasi, merupakan daya tarik domestik maupun mancanegara, serta sarana hobi dan pengisi waktu luang¹⁹.

F. Tinjauan Mengenai Pohon Pelindung

Pohon adalah tumbuhan berkayu yang tumbuh dengan tinggi minimal 5 meter (16 kaki). Pohon mempunyai batang pokok tunggal yang menunjang tajuk berdaun dari cabang-

¹⁸ Dahlan, Endes N. *Hutan Kota: Untuk pengelolaan dan peningkatan kualitas lingkungan hidup*, Asosiasi Pengusaha Hutan Indonesia, Jakarta, 1992. Hlm 45.

¹⁹ Samsuedin ,I., dan E. Subiandono. *Pembangunan dan Pengelolaan Hutan Kota*, Prodising, 2006. Hlm.13.

cabang di atas tanah. Pohon tersusun oleh banyak bagian. Di bawah tanah, akar mengambil air dan mineral dari dalam tanah. Air dan mineral tersebut dibawa ke atas, yaitu daun melalui batang yang dilindungi oleh kulit kayu (pegagan). Cabang merupakan bagian yang menyokong daun, bunga dan buah dari pohon tersebut. Sedangkan tajuk pohon disusun oleh ranting, cabang, dan dedaunan.

Klasifikasi pohon berdasarkan ukuran yaitu²⁰ :

1. Tingkat semai, apabila pohon-pohonnya mempunyai tinggi sampai 1,5m.
2. Tingkat pancang, apabila pohon-pohonnya mempunyai tinggi sampai 1,5m dengan diameter < 10 cm.
3. Tingkat tiang, apabila pohon-pohonnya mempunyai diameter 10cm - 19cm.
4. Tingkat pohon inti, apabila pohon-pohonnya mempunyai diameter 20cm – 49cm.
5. Tingkat pohon besar, apabila pohon-pohonnya mempunyai diameter > 50cm.

Banyak jenis pohon yang awalnya tumbuh liar di belantara dapat dimanfaatkan untuk penghijauan kota, bahkan dapat dijadikan pohon pelindung. Sosok pohon pelindung yang besar dan teduh menjadikan kota sejuk dan indah. Suatu kota yang dipenuhi pohon pelindung akan memberikan kesan

²⁰ Arief, A. *Hutan dan Kehutanan*, Kanisius, Yogyakarta, 2001. Hlm 39.

tersendiri bagi pengunjung kota tersebut. Syarat pohon pelindung antara lain berbatang besar dan tinggi, berpenampilan segar dan menarik, berfungsi sebagai penyerap polusi, berfungsi sebagai peneduh jalan, bebas hama penyakit, percabangannya kuat dan daunnya tidak mudah gugur, tidak menimbulkan alergi, tidak merusak lingkungan, perawatannya mudah, tidak berpenampilan seperti perdu atau semak dan tidak berbahaya²¹.

Selanjutnya manfaat-manfaat yang bisa dirasakan dari suatu keberadaan pohon antara lain adalah²² :

1. Manfaat Estetis

Warna hijau dan aneka bentuk dedaunan serta bentuk susunan tajuk berpadu menjadi suatu pemandangan yang menyejukkan dan menonjolkan keindahan.

2. Manfaat Orologis

Pepohonan yang tumbuh di atas tanah akan mengurangi erosi, mengurangi tingkat kerusakan tanah, dan menjaga kestabilan tanah.

3. Manfaat Hidrologis

Struktur akar tanaman mampu menyerap kelebihan air apabila turun hujan sehingga tidak mengalir dengan sia-sia melainkan dapat terserap oleh tanah.

4. Manfaat Klimatologis

²¹ Nazaruddin. *Penghijauan Kota*. Penebar Swadaya, Jakarta, 1996. Hlm 45.

²² *Ibid*. Hlm 47.

Keberadaan tanaman dapat menunjang keselarasan faktor-faktor iklim, seperti kelembaban, curah hujan dan sinar matahari, dan juga dapat mengurangi efek rumah kaca.

5. Manfaat Edaphis

Berhubungan erat dengan lingkungan hidup satwa di perkotaan yang semakin terdesak lingkungannya, sehingga dapat memberikan lingkungan yang nyaman bagi satwa.

6. Manfaat Ekologis

Menjaga keseimbangan hidup antar makhluk hidup yang saling ketergantungan satu sama lain.

7. Manfaat Protektif

Pohon dapat menjadi pelindung dari teriknya sinar matahari di siang hari sehingga manusia memperoleh keteduhan dari sinar matahari, pohon juga dapat menjadi pelindung dari terpaan angin kencang dan peredam dari suara kebisingan.

8. Manfaat Hygienis

Tanaman mampu mengurangi bahaya polusi, karena dedaunan tanaman mampu menyaring debu dan mengisap kotoran di udara, dan bahkan mampu menghasilkan gas oksigen yang sangat dibutuhkan manusia.

9. Manfaat Edukatif

Penanaman kembali pepohonan di perkotaan dapat dimanfaatkan sebagai laboratorium alam.

Menurut Kamus Bahasa Indonesia, pohon adalah tumbuhan yang berbatang keras dan besar, dan pelindung yang berarti alat untuk melindungi. Jadi pohon pelindung adalah tanaman atau tumbuhan yang dapat melindungi. Penanaman pohon pelindung bertujuan mengurangi intensitas cahaya matahari langsung. Bukan berarti bahwa pohon pelindung tidak menimbulkan masalah yang menyangkut biaya, dan sanitasi kebun, kemungkinan serangan hama dan penyakit, atau kompetisi hara dan air. Berikut fungsi pohon pelindung :

a. Melindungi Daun

Pohon pelindung berfungsi sebagai pematah angin (*wind breaker*) karena daun muda tanaman mudah rontok dengan kecepatan angin 6m/detik.

b. Memperbaiki Struktur Hara

Perakarang pohon pelindung yang dalam dan kuat dapat membantu mengurangi laju erosi khususnya pada lahan dengan topografi miring.

c. Sebagai Pompa Hara

Perakaran tanaman pelindung yang relatif dalam (15 meter ke arah bawah) diharapkan dapat menyerap dan mengangkut unsur hara ke bagian tajuk. Pengambilan hara yang tercuci bisa terjadi karena adanya guguran daun dari pohon pelindung

yang akan melapuk membentuk senyawa kimia organik.

d. Menciptakan Iklim Mikro

Pada areal yang belum menghasilkan, pohon pelindung memainkan peranan penting dalam menciptakan iklim mikro yang lembab.

Adapun dalam Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2003 tentang Pengelolaan Pertamanan Kota dan Dekorasi Kota, disebutkan bahwa :

Pohon pelindung adalah tanaman keras yang pertumbuhan batangnya mempunyai garis tengah minimal 10 cm, berketinggian minimal 3 m sampai tajuk daun, bercabang banyak, bertajuk lebar serta dapat memberikan naungan terhadap sinar matahari dan juga berfungsi sebagai penyerap gas berbahaya, penyimpan air tanah serta penghasil oksigen, diantaranya terdiri dari Pohon Trembesi, Bungur, Tanjung, Sonokembang, Asem, Glodogan dan sejenisnya.