

BAB II

KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA BERPIKIR, DAN PROPOSISI

2.1. Kajian Pustaka

2.1.1. Kajian Penelitian Terdahulu

Kajian peneliti terdahulu untuk memberikan gambaran garis depan (front line) pengetahuan yang mendasari penelitian. Selain itu, elaborasi hasil penelitian terdahulu juga akan mencerminkan originalitas penelitian yang akan dilakukan.

Isi Kajian Penelitian Terdahulu tersebut diantaranya :

1. Skripsi karya Deddy Hutapea (2018) dengan berjudul Implementasi Kebijakan Ruang Terbuka Hijau Dalam Pemanfaatan Ruang Publik Di Kota Medan (Studi Di Dinas Kebersihan Dan Pertamanan Kota Medan) memiliki permasalahan kompleks seperti sebaran RTH yang tidak merata, kondisi sarana dan prasarana yang kurang baik, fasilitas penunjang kenyamanan yang seadanya, dan luas lahan yang dimanfaatkan sebagai RTH belum sesuai dengan aturan perundang – undangan. Adapun kelemahan dalam penelitian ini adalah jumlah keadaan dan keadaan RTH yang terdapat di Kota Medan masih belum sesuai dengan kebutuhan masyarakat, produk kebijakan Perda No.2 Tahun 2015 tentang Rencana Detail Tata Ruang Dan Peraturan Zonasi Kota Medan Tahun 2015 – 2035 belum berjalan secara konsisten dengan peraturan lain yang sejenis,

pelibatan masyarakat Kota Medan dalam menyukseskan kebijakan RTH masih sekedar partisipator program.

2. Skripsi karya Willa Laraswatie (2018) dengan berjudul Manajemen Taman Kota Dalam Rangka Ruang Terbuka Hijau (Studi di Dinas Lingkungan Hidup Kebersihan dan Pertamanan Kota Kediri) memiliki permasalahan yaitu adanya pengunjung yang kurang memperhatikan kebersihan dan meninggalkan sampah sembarangan di area taman. Dalam penelitian tersebut, ditemukan faktor penghambat yaitu kurang kesadaran masyarakat dalam kepedulian sarana dan prasarana RTH di Kota Kediri.
3. Artikel Ilmiah karya Dedy Tardiyo (2020) dengan berjudul Jejaring Kebijakan Dalam Implementasi Program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU) Di Kabupaten Subang memiliki permasalahan yang diantaranya Dinas Perumahan dan Kawasan permukiman Kabupaten Subang kurang mempunyai personil yang profesional di Sekretariat Pokja PKP di Bidang Data Informasi sehingga penanganan dan pencegahan tidak berjalan secara efektif, lemahnya representasi elemen masyarakat sipil dalam kelembagaan Pokja PKP, kurang mampu meningkatkan mobilisasi kepada masyarakat dalam pengambilan keputusan dan penyediaan layanan dasar yang lebih responsive dan jangka panjang, tidak mereplikasi berbagai model kolaborasi dan partisipasi para pemangku kepentingan dalam penangan kumuh serta lemahnya kapasitas pemangku kepentingan di kabupaten subang.
4. Karya Tulis Ilmiah Karya rafh Sri Wulandari (2020) dengan berjudul Pengendalian Ruang Terbuka Hijau (Studi Tentang Pemanfaatan Taman

Kota Di Kecamatan Sumur Bandung Kota Bandung) memiliki permasalahan yaitu belum memenuhi standar pemanfaatan ruang sesuai dengan RTRW, keterbatasan lahan dengan demikian membuat fungsi ekologi lingkungan hidup menurun karena lahan untuk lingkungan hidup telah beralih fungsi, kurangnya pemahaman masyarakat akan pentingnya RTH.

5. Karya Tulis Ilmiah karya Arviana Irnadella (2020) dengan berjudul Model Kolaborasi Stakeholders Dalam Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau (RTH) Taman Bungkul Kota Surabaya memiliki permasalahan yaitu tidak ada inisiatif mengkolaborasi dengan pihak ketiga khususnya dalam rangka meamfaatkan anggaran untuk menyediakan lahan parkir yang saat ini terkendala terbatasnya anggaran, kurang maksimalnya peran Dinas Kebersihan dan RTH sebagai koordinator kolaborasi dalam memfasilitasi interaksi antar aktor dan memobilisasi keterlibatan lebih banyak pihak dalam pengelolaan taman bungkul melalui inisiasi kerjasama dengan swasta atau penciptaan program baru pemerintah yang diadakan di taman bungkul, kurangnya terobosan mekanisme oleh stakeholders tentang pengaduan disertai penangannya yang jelas dan responsif sehingga masyarakat siapapun dapat memberikan saran, kritik maupun aduan dalam pengembangan taman bungkul agar segera ditangani.

Keunggulan penelitian penulis

Pada keunggulan penelitian penulis, bahwa jejaring kebijakan mempunyai potensi yang cukup membantu melancarkan sinergitas antar instansi dengan swasta.

Adapun permasalahan yang difokuskan yaitu Ruang Terbuka Hijau di Kota Bandung, RTH Kota Bandung dikelola oleh dinas teknis yang diantaranya DLHK, DICIPTABINTAR dan DPKP3. Masing masing instansi memiliki tupoksi dan memiliki visi misi yang sama yaitu penanganan Lingkungan Hidup. Pada penelitian ini, komunitas memiliki gagasan yang tinggi yang mana hal ini bisa dibuktikan dari seluruh anggota komunitas tersebut didominasi oleh pemuda aktif dan peduli terhadap lingkungan hidup di kota Bandung. Sehingga, jejaring kebijakan mampu bergerak dengan sesama serta saling mendukung menjaga kelestarian Ruang Terbuka Hijau di Kota Bandung.

Tabel 2.1

Kajian Penelitian Terdahulu

Nama Peneliti	Judul Penelitian	Teori Digunakan	Pendekatan	Metode	Teknik Pengumpulan Data
Deddy Hutapea (2018)	Implementasi Kebijakan Ruang Terbuka Hijau Dalam Pemanfaatan Ruang Publik Di Kota Medan (Studi di Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Medan)	Menurut Thomas Dye (dalam Subarsono, 2005:2) mengemukakan bawa kebijakan publik adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan.	Kualitatif	Deskriptif	Wawancara, Observasi, dokumentasi

Willa Laraswatie (2018)	Manajemen Taman Kota Dalam Rangka Ruang Terbuka Hijau (Studi di Dinas Lingkungan Hidup Kebersihan dan Pertamanan Kota Kediri)	Menurut Stoner (dalam Amirullah, 2015) manajemen adalah proses perencanaan, pengorganisasian, kepemimpinan, dan pengendalian upaya anggota organisasi dan proses penggunaan semua sumber daya organisai untuk mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan. (<i>MIDDLE RANGE THEORY</i>)	Kualitatif	Interaktif	Konsedensasi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan
Dedy Tardiyo (2020)	Jejaring Kebijakan Dalam Implementasi Program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU) di Kabupaten Subang	Menurut Frans Van Waarden (1992) Jejaring Kebijakan mendasarkandiri pada sebuah multipartners governance yang melibatkan sektor publik, sektowr swasta, dan masyarakat	Kualitatif	Deskriptif	Pengamatan, Wawancara, dan dokumentasi
Ratih Sri Wulandari (2020)	Pengendalian Ruang Terbuka Hijau (Studi Tentang Pemanfaatan Taman Kota Di Kecamatan Sumur Bandung Kota Bandung)	Menurut (Hakim, 2004) RTH adalah kawasan atau areal permukaan tanah yang didominasi oleh tumbuhan yang dibina untuk fungsi perlindungan habitat tertentu, dan atau sarana lingkungan/kota dan atau pengamanan jaringan prasarana, dan atau budidaya pertanian.	Kualitatif	Deskriptif	Obervasi Partisipan, Wawancara mendalam, dan dokumentasi
Arviana Irmadella (2019)	Model Kolaborasi Stakeholders Dalam Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau (RTH) Taman Bungkul Kota Surabaya	Menurut Ansel dan Gash (2007) memberikan definisi <i>collaborative governance</i> ebagai bentuk pengaturan pemerintahan dimana satu atau lebih agensi publik secara langsung mengikutsertakan stakeholders non-pemerintah dalam	Kualitatif	Deskriptif	Wawancara, Observasi, Dokumen, Dokumentasi.

		suatu proses pembuatan keputusan kolektif yang formal, berorientasi konsensus, dan deliberative serta bertujuan untuk membuat atau mengimplementasikan kebijakan publik atau mengatur program publik atau asset.			
--	--	--	--	--	--

(Sumber Diolah Peneliti 2022)

2.1.2. Administrasi

Kata administrasi berasal dari bahasa latin yaitu “*Ad*” dan “*Ministrate*” yang artinya pemberian jasa atau bantuan, yang dalam bahasa inggris disebut “*Administration*” artinya “*To Serve*”. Dengan demikian administrasi kemudian diartikan sebagai upaya melayani dengan sebaik – baiknya. Beberapa definisi berikut memberikan pengertian administrasi secara berbeda. Ada dua kelompok yang mengartikan administrasi dalam cakupan yang berbeda.

1. Administrasi dalam arti sempit

Dalam pengertian sempit administrasi dikatakan oleh Soewarno Handayani (1988) sebagai terjemahan dari bahasa belanda “Administrasi secara sempit berasal dari kata *Administratie* yaitu meliputi kegiatan catat – mencatat, surat – menyurat, pembukuan ringan, ketik – mengetik, agenda dan sebagainya yang bersifat teknis ketatausahaan”. Dari definisi tersebut tersebut dapat disimpulkan administrasi dalam arti

sempit merupakan kegiatan sebatas ketatausahaan yang meliputi kegiatan catat – mencatat, surat – menyurat, pembukuan dan pengarsipan surat serta hal – hal lainnya yang dimaksudkan untuk menyediakan informasi serta mempermudah memperoleh informasi kembali jika dibutuhkan.

2. Administrasi dalam arti luas

Chandler dan Plano (1988) dalam *“The Public Administration Dictionary”* menepis makna administrasi sebatas kegiatan ketatausahaan dengan mendefinisikannya sebagai proses dimana keputusan dan kebijakan diimplementasikan. “pihak – pihak lainnya juga mengartikan administrasi dalam arti luas. Beberapa definisi administrasi dalam pengertian luas ini dikemukakan antara lain oleh Herbert A.Simon dan Dwight Waldo. Herbert A. Simon (1992) mengartikan administrasi sebagai kegiatan kelompok kerjasama untuk mencapai tujuan bersama, sementara sebelumnya Dwight Waldo (1971) mengartikan administrasi sebagai suatu upaya yang kooperatif, yang mempunyai rasionalitas tinggi. Pengertian luas di Indonesia juga diberikan oleh Sondang Paian Siagian (2004), yakni mengartikan administrasi sebagai keseluruhan proses kerjasama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Menurut The Liang Gie (1980) : “Administrasi secara luas adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam suatu kerjasama untuk mencapai tujuan tertentu.” Administrasi mengandung tiga muatan, yakni :

- A. Pertama, administrasi sebagai seni adalah sebuah proses yang hanya diketahui permulaannya saja, sedang akhirnya tidak ada.
- B. Kedua, administrasi mengandung unsur – unsur tertentu yakni adanya dua manusia atau lebih, adanya tujuan yang hendak dicapai, adanya tugas – tugas yang harus dilaksanakan, adanya peralatan untuk pelaksanaan tugas (termasuk didalamnya waktu, tempat, materi dan unsur lainnya)
- C. Ketiga, administrasi sebagai proses kerjasama yang telah ada sejak manusia ada.

Dari beberapa pengertian administrasi dalam arti luas tadi dapat disimpulkan pada dasarnya semua kegiatan yang mengandung unsur – unsur pokok yang sama yaitu adanya kegiatan tertentu, adanya manusia yang melakukan kerjasama serta untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya adalah administrasi.

2.1.3. Kebijakan Publik

Dewasa ini para ilmuwan politik memfokuskan perhatian terhadap studi kebijakan publik/pemerintah (*public policy*) yaitu suatu studi yang dimaksudkan untuk menggambarkan, menganalisis dan menjelaskan secara cermat berbagai sebab dan akibat dari tindakan – tindakan pemerintah yang berdampak publik. hal ini digambarkan oleh Thomas R. Dye, dalam “*Understanding Public Policy*” (1987), sebagai berikut :

“Studi ini mencakup upaya deskripsi isi kebijakan publik, penilaian mengenai dampak dari kekuatan – kekuatan yang berasal dari lingkungan

terhadap isi kebijakan publik, analisis mengenai akibat dari berbagai pengaturan kelembagaan dan proses – proses politik terhadap kebijakan publik, penelitian mendalam mengenai akibat – akibat dari berbagai kebijakan publik terhadap sistem politik, dan evaluasi dampak kebijakan publik pada masyarakat, baik berupa dampak yang diharapkan (yang direncanakan) maupun dampak yang tidak diharapkan.”

Sehubungan dengan pernyataan tersebut diatas, Thomas R. Dye (1987) dan J.E Anderson (1975), dalam “*Public Policy Making*”, mengklasifikasikan alasan – alasan mempelajari kebijakan/kebijaksanaan negara/pemerintah ke dalam 3 (tiga) kategori, yakni :

1. Alasan Ilmiah (*Scientific reason*)

Mempelajari *public policy* dimaksudkan untuk memperoleh pengetahuan yang lebih mendalam mengenai hakikat dan asal mula *Public Policy*, serta proses – proses yang mengantarkan perkembangannya dan akibat – akibatnya pada masyarakat. Hal ini akan meningkatkan pemahaman kita mengenai sistem politik dan masyarakat pada umumnya. Dalam kaitan ini mungkin saja kebijakan ini dilihat sebagai variabel tergantung (*dependent variable*) maupun sebagai variabel bebas (*independent variable*)

2. Alasan Profesional (*Professional reason*)

Studi *Public Policy* dimaksudkan sebagai upaya untuk menerapkan pengetahuan ilmiah di bidang kebijakan pemerintah untuk memecahkan masalah – masalah sosial sehari – hari. Dengan demikian, kita akan mengetahui tentang faktor – faktor yang membentuk kebijakan pemerintah, atau akibat – akibat yang ditimbulkan oleh kebijakan – kebijakan tertentu, oleh karena itu wajar jika kita dapat memberikan sumbangan berupa nasihat yang bermanfaat bagaimana agar individu, kelompok atau pemerintah dapat memberikan sumbangan berupa nasihat yang bermanfaat bagaimana agar individu, kelompok atau pemerintah dapat bertindak sedemikian rupa guna mencapai tujuan kebijakan mereka.

3. Alasan Politis (*Political Reason/Political Purposes*)

Mempelajari kebijakan pemerintah pada dasarnya dimaksudkan agar pemerintah dapat menempuh kebijakan yang tepat guna mencapai tujuan yang tepat pula. Dengan kata lain, studi kebijakan pemerintah dimaksudkan untuk menyempurnakan kualitas kebijakan pemerintah. Dalam kaitan alasan politis ini terdapat perbedaan mendasar antara analisis kebijakan dengan nasihat kebijakan. (Abduoellah, 2016, hal. 1-6)

Istilah “*policy*” diturunkan dari kata dalam bahasa latin “*politia*” = pemerintah, yang berasal dari kata “*polis*” dalam bahasa Yunani Kuno yang artinya “negara”. Kata “*polis*” tersebut menurunkan kata “*politeia*”, “*polites*” yang berarti penduduk suatu negara. Selanjutnya dalam bahasa kita dikenal istilah “politik” dan “ilmu politik” sebagai salah satu cabang keilmuan yang tergolong ke dalam ilmu sosial. Dalam arti luas “*policy*” atau kebijakan mempunyai dua aspek pokok, yaitu:

1. ***Policy*** merupakan praktika sosial, dalam arti bahwa sesuatu yang dihasilkan pemerintah berasal dari segala kejadian dalam masyarakat dan dipergunakan pula untuk kepentingan masyarakat. Kejadian semacam ini tumbuh dalam kehidupan masyarakat, dan tidak merupakan peristiwa yang berdiri sendiri, terisolasi dan asing bagi masyarakat.
2. ***Policy*** adalah suatu peristiwa yang ditimbulkan oleh karena diperlukan untuk mendamaikan “*claim*” (tuntutan) dari pihak – pihak yang konflik, atau untuk menciptakan insentif bagi tindakan bersama oleh pihak – pihak yang ikut menetapkan tujuan akan tetapi mendapatkan perlakuan yang tidak rasional dalam usaha bersama tersebut. Dengan demikian jika ada pihak – pihak yang konflik maka untuk mengatasinya antara lain dihasilkan

suatu “*policy*”. Selain itu jika terjadi beberapa pihak yang bersama – sama ikut menentukan tujuan yang ingin dicapai bersama, akan tetapi dalam perjalanannya. Ada pihak – pihak yang mendapatkan perlakuan yang tidak sama dan tidak rasional, maka diciptakan suatu tindakan yang berupa *policy* yang dapat mendorong agar diciptakan situasi yang rasional. *Policy* semacam ini merupakan dorongan/insentif bagi pihak – pihak yang sudah sepakat menentukan tujuan bersama tersebut untuk bersama – sama bekerja secara rasional.

Sebagai kesimpulannya, maka *policy* itu dapat berbentuk:

1. Suatu usaha yang kompleks dari masyarakat untuk kepentingan masyarakat
2. Merupakan suatu teknik atau cara untuk mengatasi konflik dan menimbulkan insentif (dorongan) (Zainal., 2006, hal. 13)

Pada awal uraian mengenai peristilahan, telah dikemukakan bahwa kebijakan pemerintah tu terjemahan dari “*public policy*”, dalam hubungan ini sering pula *public policy* tersebut diterjemahkan sebagai kebijakan publik. mengenai istilah “*public*” sendiri adalah berasal dari bahasa latin “*publicus*” atau “*pubes*” = orang dewasa atau dari *poplicus* dari *populus* atau *people* dalam bahasa inggris = penduduk. Selanjutnya “*public*” itu sendiri dapat diartikan sebagai:

1. *Of or relating to the people, belonging to or affecting a nation, state or community* (Kepunyaan atau berkaitan dengan penduduk, kepunyaan atau mengenai suatu bangsa, negara atau masyarakat). Publik dilawankan dengan *private* (partikelir, swasta, pribadi, perorangan).

2. *Open to general use, etc.* (terbuka untuk penggunaan umum, terbuka, umum, dsb)
3. *Generally seen, known or heard, not secret* (dilihat, diketahui atau didengar secara umum, tidak atau bukan rahasia)

Sesungguhnya pengertian “*policy*” itu merupakan tindakan pemerintah, baik dalam arti luas, oleh karena itu merupakan **public policy** (kebijakan pemerintah, kebijakan umum, kebijakan negara). Dalam hubungan ini PBB mengartikan kebijakan sebagai **pedoman** untuk **bertindak**, yang maknanya mungkin berupa “suatu deklarasi mengenai suatu dasar pedoman bertindak, suatu arah tindakan tertentu atau suatu rencana”. (Fadilah, 2001, hal. 13)

James E. Anderson (1978) merumuskan kebijakan sebagai langkah tindakan yang secara sengaja dilakukan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yang dihadapi. Sedangkan ilmuwan politik, Carl Friedrich, menyatakan bahwa kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang disusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu seraya mencari peluang – peluang untuk mencari tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan. (Anderson, 1979, hal. 16)

Berikut ini beberapa pengertian/definisi *public policy* (kebijakan pemerintah, kebijaksanaan negara, kebijakan publik), antara lain:

1. **Charles O. Jones**, dalam “*An introduction to the study of public policy*” (1970), mengemukakan bahwa public policy adalah antar hubungan diantara unit pemerintahan tertentu dengan lingkungannya.
2. **W.I Jenkins**, dalam “*policy analysis*” (1978), mengemukakan bahwa kebijakan pemerintah itu adalah serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang/sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara – cara untuk mencapainya dalam suatu situasi dimana keputusan – keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas – batas kewenangan kekuasaan dari aktor tersebut.
3. **Chief J.O. Udoji** (1981), mendefinsikan *public policy* sebagai suatu tindakan bersanksi yang mengarah pada suatu tujuan tertentu yang diarahkan pada suatu masalah atau sekelompok masalah tertentu yang saling berkaitan yang mempengaruhi sebgaiian besar warga masyarakat.
4. **David Easton** (1953), dalam “*the political system*” mengemukakan bahwa public policy adalah alokasi nilai yang otoratif untuk seluruh masyarakat akan tetapi hanya masyarakatlah yang dapat berbuat secara otoratif untuk seluruh masyarakat, dan semuanya yang dipilih oleh pemerintah untuk dikerjakan atau untuk tidak dikerjakan adalah hasil – hasil dari alokasi nilai – nilai tersebut (keputusan).

Thomas R. Dye (1987), dalam “*understanding public policy*” menyatakan bahwa publik policy itu adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan (*whatever goverment chooses to do or not to do*). Dengan kata lain, isi public policy itu tidak hanya pada apa saja yang dilakukan oleh

pemerintah, melainkan termasuk pula apa yang tidak dilakukan oleh pemerintah, termasuk misalnya “mengatur konflik”. Tegasnya, *public policy* itu adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang bertujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat (Wrihatnolo, 2007, hal. 20). Pengertian ini mengandung implikasi :

1. Bahwa kebijakan pemerintah itu dalam entuk perdannaya merupakan penetapan tindakan – tindakan pemerintah
2. Bahwa kebijakan pemerintah itu tidak cukup hanya dinyatakan, tetapi dilaksanakan alam bentuknya yang nyata
3. Bahwa kebijakan pemerintah baik untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi maksud dan tujuan tertentu
4. Bahwa kebijakan pemerintah itu harus senantiasa ditujukan pada kepentingan seluruh anggota masyarakat

Kleijn, ahli pemerintahan, merumuskan kebijakan dalam bukunya “*Beleid en Wetenschap*” (kebijakan dan ilmu pengetahuan) sebagai tindakan seara sadar dan sistematis dengan mempergunakan sarana yang cocok dan tujuan politik yang jelas sebagai sasaran, yang dijalankan langkah demi langkah.

Menurut **Prof. Dr. A. Hoogerwerf**, dalam “*Over Heids Beleid*” (diterjemahkan “Ilmu Pemerintahan”), *policy* itu merupakan usaha mencapai tujuan tertentu dan dalam urutan waktu serta sarana tertentu. *Policy* adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah, oleh karena itu adlaah upaya untuk memecahkan, mengurangi, mencegah suatu masalah tertentu dengan cara tertentu, yaitu dengan tindakan yang terarah. Menurutnya, untuk mengetahui isi kebijakan itu sebaiknya

menentukan terlebih dahulu hubungan antara masalah dengan kebijakan, dan sebaliknya. Masalah yang dirumuskan sebagai ketidaksesuaian antara suatu ukuran (asas, norma, tujuan) dengan gambaran suatu keadaan sedang berlangsung atau diperkirakan akan terjadi, dengan demikian maka masalah adalah perbandingan ukuran yang dipakai dengan gambaran keadaan yang sedang berlangsung. Oleh karena ukuran dan gambaran keadaan yang sedang berlangsung itu dapat berbeda dan tergantung dari orang yang memandangnya, maka masalah kemasyarakatan atau masalah publik itu perlu dirumuskan tidak saja oleh yang menjalankan kebijakan, tetapi juga oleh obyek – obyek kebijakan, yaitu oleh orang – orang terhadap siapa kebijakan itu dijalankan (Indahono, 2009, hal. 5). Oleh karena itu ciri – ciri kebijakan pemerintah/publik, adalah :

Pertama, kebijakan publik/pemerintah lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan daripada sebagai perilaku atau tindakan yang serba acak dan kebetulan melainkan tindakan yang direncanakan.

Kedua, kebijakan pada hakikatnya terdiri atas tindakan – tindakan yang saling berkaitan dan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat – pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan – keputusan yang berdiri sendiri.

Ketiga, kebijakan bersangkutan paut dengan apa yang senyatanya dilakukan oleh pemerintah dalam bidang – bidang tertentu, dalam arti setiap kebijakan pemerintah itu diikuti dengan tindakan – tindakan konkret. Dengan kata lain, walau bagaimanapun kebijakan pemerintah itu dianggap bagus, jika tidak disertai dengan

tindakan – indakan yang konkret, maka pemerintah/publik tu sesungguhnya tidak mengatur apa yang seharusnya ditangani terutama yang menjadi tuntutan dan kebutuhan masyarakat.

Keempat, kebijakan pemerintah/publik mungkin berbentuk positif, maupun negatif. Dalam bentuknya yang positif, kebijakan mungkin akan mencakup beberapa bentuk tindakan pemerintah yang dimaksudkan untuk mempengaruhi masalah tertentu, sementara dalam bentuknya yang negatif. Kebijakan kemungkinan meliputi keputusan – keputusan pejabat pemerintah untuk tidak bertindak, atau tidak melakukan tindakan apapun dalam masalah – masalah dimana campur tangan pemerintah justru diperlukan.

Hakikat kebijakan pemerintah/publik (Abdul Wahab, 2002) sebagai jenis tindakan yang mengarah pada tujuan sesuai dengan konsep kebijakan tersebut diatas, akan dapat lebih dipahami jika kebijakan pemerintah itu dirinci kedalam beberapa kategori, yakni :

1. ***Policy Demands*** (tuntutan kebijakan), yaitu tuntutan atau desakan yang ditujukan pada pejabat pemerintah yang dilakukan oleh aktor lain, baik swasta maupun kalangan pemerintahan sendiri, untuk melakukan tindakan tertentu atau sebaliknya untuk tidak berbuat sesuatu terhadap masalah tertentu.
2. ***Policy Decisions*** (pernyataan kebijakan), yaitu pernyataan resmi atau artikulasi (penjelasan) mengenai kebijakan pemerintah/publik tertentu, antara lain misalnya ketetapan MPR, keputusan Presiden atau Dekrit Presiden, peraturan administratif, pernyataan atau pidato para pejabat pemerintah yang menunjukkan keinginan untuk merealisasikan tujuan pemerintah. Dalam hubungan ini termasuk didalamnya keputusan untuk

menciptakan statuta (ketentuan dasar), mengeluarkan perintah eksekutif (keputusan presiden), ketetapan mencenangkan peraturan administratif.

3. **Policy Statement** (pernyataan kebijakan), yaitu pernyataan resmi atau artikulasi (penejelasan) mengenai kebijakan pemerintah/publik tertentu, antara lain misalnya ketetapan MPR, keputusan Presiden atau Dekrit Presiden, peraturan administratif, pernyataan atau pidato para pejabat pemerintah yang menunjukkan keinginan untuk merealisasikan tujuan pemerintah. Dalam kenyatannya *policy statement*, kadang – kadang menimbulkan sikap pertentangan dalam masyarakat.
4. **Policy Outputs** (keluaran kebijakan), yaitu merupakan wujud kebijakan pemerintah yang paling dapat dilihat dan dirasakan, karena mnyangkut hal – hal yang senyatanya dilakukan guna merealisasikan apa yang telah digariskan dalam keputusan – keputusan dan pernyataan kebijakan.
5. **Policy Outcomes** (hasil akhir kebijakan), yakni akibat atau dampak yang benar dirasakan oleh masyarakat, baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan sebagai konsekuensi dari adanya tindakan atau tidak adanya tindakan pemerintah dalam bidang atau masalah tertentu yang ada dalam masyarakat.

Pengertian *policy* dan *public policy* sampai pada istilah – istilah pembuatan keputusan (*decision making*) dan perumusan kebijakan (*policy making*) yang diantara para ahli ada yang memandang sama ada yang memandang berbeda pengertiannya. William R. Dill, “*Administrative Decision Making*” (1972), mengemukakan bahwa keputusan itu adalah suatu pilihan terhadap berbagai macam alternatif, sedangkan pembuat keputusan (*decision making*) adalah suatu proses dimana pilihan dibuat untuk mengubah suatu kondisi yang ada, memilih serangkaian tindakan yang paling tepat untuk mencapai suatu tujuan yang diinginkan dan untuk mengurangi resiko, ketidakpastian dan pengeluaran sumber

dalam rangka mengejar tujuan. Pengertian *decision making* menunjukkan *a single choice* (pilihan tunggal), sedangkan *policy making* selalu menunjukkan *a course of action* (serangkaian tindakan). Seperti dinyatakan oleh William R. Dill, bahwa pembuatan keputusan administratif biasanya sulit dartikan sebagai suatu pilihan tunggal diantara alternatif, kebanyakan keputusan seperti itu sebenarnya terdiri dari serangkaian pilihan atau tindakan dan ikatan yang telah ditetapkan secara berurutan. (Quade, 1982, hal. 130 - 131)

2.1.3.1. Ruang Lingkup Kebijakan Publik

Ruang lingkup atau area atau domain merupakan wilayah yang menjadi area tindakan yang dilakukan oleh pemerintah yang secara tradisional meliputi masalah pertahanan hubungan luar negeri, masalah mempertahankan hukum dan ketertiban.

Dalam perkembangannya, domain kebijakan publik telah melampaui ketiga bidang tersebut diatas, meliputi antara lain bidang pendidikan, kesehatan, perumahan, perdagangan, perhubungan/transportasi. Oleh karena itu, studi kebijakan publik dewasa ini telah meliputi berbagai tahap, seperti ternagkum dalam lingkaran kebijakan publik (*public cycle*) atau tahap kebijakan publik. (Charles O. Jones, 1984). Jadi domain kajian kebijakan publik menurut O. Jones meliputi penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi (penilaian) kebijakan. (Rusfiana, 2004, hal. 10)

Berdasarkan uraian tersebut diatas dapat dikemukakan, bahwa ruang lingkup studi kebijakan publik yang merupakan tahap – tahap kebijakan publik, dapat dikategorikan ke dalam proses kebijakan publik. sementara itu, pihak yang berminat untuk mengkaji kebijakan publik merupakan area yang dikategorikan ke dalam analisis kebijakan publik. Analisis kebijakan publik itu sendiri merupakan :

1. Cara atau alat untuk membantu rakyat (publik) dalam memilih kebijakan yang palng tepat bagi mereka
2. Suatu jenis analisis yang menyajikan informasi untuk menambah kemampuan para perumus kebijakan dalam melaksanakan tugasnya
3. Telaah mengenai sifat, sebab dan akibat dari kebijakan publik.

2.1.3.2. Proses Kebijakan Publik / Pemerintah

Proses kebijakan publik/pemerintah realitanya merupakan tahap – tahap, mulai dari perumusan, implementasi dan evaluasi/penilaian kebijakan publik. Memang sebelumnya masuk pada kegiatan perumusan kebijakan, dilakukan terlebih dahulu tahap penyusunan agenda (*Agenda Setting*), sementara sesudah tahap perumusan kebijakan, sebelum masuk pada kegiatan implementasi kebijakann didahului dengan kegiatan adopsi kebijakan (*policy adoption*). (Nugroho, 2002)

2.1.3.3. Tahap Penyusunan Agenda (*Agenda Setting*)

Sebelum melakukan perumusan kebijakan (*policy formulation*) terlebih dahulu dilakukan penetapan agenda kebijakan, untuk menentukan masalah publik yang akan dipecahkan. Pada hakikatnya permasalahan ditemukan melalui proses problem structuring, dimana isu kebijakan dapat berkembang menjadi agenda kebijakan, dengan syarat :

1. Memiliki efek yang besar terhadap kepentingan masyarakat
2. Membuat analog dengan cara memancing dengan kebijakan publik yang pernah dilakukan
3. Isu tersebut mampu dikaitkan dengan simbol nasional/politik yang ada
4. Terjadinya kegagalan pasar (*market failure*)
5. Tersedianya teknologi dan dana untuk menyelesaikan masalah publik.

2.1.3.4. Tahap Adopsi Kebijakan (*Policy Adoption*)

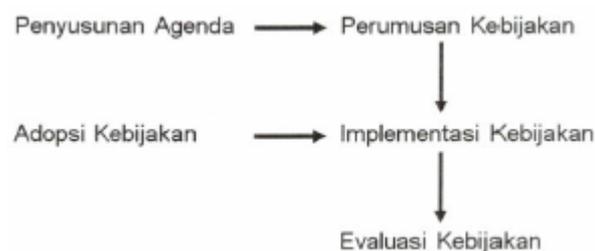
Jika penyusunan agenda (*Agenda Setting*) digunakan untuk mempersiapkan dan mempersiapkan dan memberi masukan untuk perumusan kebijakan (*policy formulation*), maka adopsi kebijakan (*policy adoption*) merupakan tahap untuk menentukan pilihan kebijakan melalui dukungan para stakeholder (pelaku yang terlibat / pihak yang berkepentingan) (Dunn, 1998, hal. 20). Tahap ini dilakukan setelah melalui proses rekomendasi dengan langkah sebagai berikut :

1. Mengidentifikasi alternatif kebijakan (*policy alternative*) yang dilakukan pemerintah untuk merealisasikan masa depan yang diharapkan dan merupakan langkah terbaik dalam upaya mencapai tujuan tertentu, untuk kemajuan masyarakat luas.
2. Pengidentifikasian kriteria tertentu dan terpilih untuk menilai alternatif yang akan direkomendasikan
3. Mengevaluasi alternatif tersebut dengan menggunakan kriteria yang relevan agar efek positif alternatif kebijakan lebih besar ketimbang efek negatif yang akan terjadi.

Sebagaimana diketahui, bahwa adopsi kebijakan ini akan direkomendasikan dalam implementasi kebijakan (*Policy Implementation*). Oleh karena itu, kedua tahap penyusunan agenda dan tahap adopsi kebijakan biasanya diintegrasikan ke dalam tahap perumusan kebijakan (*policy formulation*) dan implementasi kebijakan (*policy implementation*). Berdasarkan uraian tersebut, tahap kebijakan publik tu digambarkan sebagai berikut :

Gambar 2.1

Tahap – Tahap Kebijakan Publik



(sumber : *Buku Teori & Analisis Kebijakan Publik, Awan Y. Abdoellah (2016)*

hal, 23)

2.1.3.5. Perumusan Kebijakan Publik

Menurut Charles Lindblom (1968) mengemukakan bahwa perumusan kebijakan pemerintah itu pada dasarnya merupakan proses politik yang amat kompleks dan analitis dimana tidak mengenal saat dimulai dan diakhirinya, dan batas dari proses itu sesungguhnya yang paling tidak pasti. Serangkaian kekuatan yang agak kompleks yang kita sebut sebagai perumusan kebijakan pemerintah itulah yang kemudian membuahkan hasil yang disebut kebijakan.

Seorang pakar kebijakan pemerintah dari Afrika, Chief J.O. Udoji (1981), merumuskan secara rinci perumusan kebijakan pemerintah sebagai keseluruhan proses yang menyangkut pengarikulasian dan pendefinisian masalah, perumusan kemungkinan pemecahan masalah dalam bentuk tuntutan politik, penyaluran tuntutan tersebut kedalam bentuk tuntutan politik, pengupayaan pemberian sanksi atau legitimasi dari arah tindakan yang dipilih, pengesahan dan implementasi, monitoring dan peninjauan kembali.

Dalam praktik perumusan kebijakan (Siagian, 1985) pemerintah jarang dijumpai suatu kebijakan yang hanya terdiri dari keputusan tunggal, untuk itu terdapat 3 (tiga) teori pengambilan keputusan yang dianggap paling sering dalam keputustakaan kebijakan publik, yaitu :

1. **Teori Rasional Komprehensif**, unsur utamanya adalah pembuat keputusan dihadapkan pada suatu masalah tertentu yang dapat dibedakan

dari masalah lain atau setidaknya dinilai sebagai masalah yang dapat diperbandingkan satu sama lain

2. **Teori Inkremental**, mencerminkan suatu teori pengambilan keputusan yang menghindari banyak masalah yang harus dipertimbangkan, dan merupakan teori yang lebih banyak menggambarkan cara yang ditempuh oleh pejabat pemerintah dalam mengambil keputusan sehari – hari.
3. **Teori Pengamatan Terpadu**, merupakan teori perumusan kebijakan pemerintah yang memanfaatkan kedua teori sebelumnya, yakni teori rasional komprehensif dan teori inkremental yang disesuaikan dengan situasi yang berbeda – beda.

2.1.3.6. Implementasi dan Pentingnya Implementasi Kebijakan

Implementasi atau pelaksanaan kebijakan publik merupakan rangkaian kegiatan setelah suatu kebijakan dirumuskan. Tanpa suatu implementasi, suatu kebijakan yang telah dirumuskan akan sia – sia saja. Oleh karena itu, implementasi kebijakan mempunyai kedudukan yang penting di dalam kebijakan publik. Dengan mengutip Grindle (1980), mengemukakan bahwa implementasi kebijakan bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan politik ke dalam prosedur rutin melalui saluran brokrasi, melainkan lebih dari itu, implementasi kebijakan menyangkut masalah konflik, keputusan dan menyangkut siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan. Oleh karena itu, implementasi kebijakan merupakan kegiatan yang penting dari keseluruhan proses kebijakan, bahkan mungkin jauh lebih penting daripada perumusan kebijakan. Kebijakan publik hanya akan sekedar berupa impian atau rencana

yang bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan.
(Goffin. Malcolm, 1990)

Implementaton gap, suatu istilah yang dimaksudkan untuk menjelaskan suatu keadaan bahwa dalam proses kebijakan selalu akan terbuka kemungkinan terjadi perbedaan antara apa yang diharapkan (direncanakan) dengan apa yang seharusnya dicapai. Semakin banyaknya perbedaan antara harapan dan kenyataan sangat tergantung pada *Implementation capacity* dari organisasi dan aktor atau birokrasi untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Jadi yang dimaksud Implementation capacity adalah kemampuan suatu organisasi/aktor untuk melaksanakan kebijakan sehingga ada jaminan bahwa tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan dalam dokumen formal kebijakan tercapai. Faktor – faktor yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan adalah :

1. Faktor utama internal, yang terdiri dari kebijakan yang akan dilaksanakan dan faktor – faktor pendukung:
2. Faktor utama eksternal adalah kondisi lingkungan (*environment*) dan pihak – pihak terkait (*stakeholders*)

2.1.3.7. Evaluasi Kebijakan Publik

Charles O. Jones (1984), evaluasi adalah kegiatan yang bertujuan untuk menilai manfaat suatu kebijakan. Secara manajerial, evaluasi merupakan usaha untuk mengukur dan memberi nilai secara objektif mengenai

pencapaian hasil yang telah direncanakan dan ditetapkan sebelumnya. Oleh karena itu, melalui proses evaluasi diharapkan setiap program dilaksanakan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan dapat dibuktikan secara obyektif tingkat keberhasilannya, manfaat dan efisiensi pelaksanaannya.

Dalam melakukan evaluasi kebijakan publik, secara umum terdapat tiga aspek yang diharapkan dari seorang evaluator kebijakan, yaitu :

1. Aspek perumusan kebijakan, dimana evaluator berusaha untuk menemukan jawaban bagaimana kebijakan tersebut dirumuskan.
2. Aspek implementasi kebijakan, dimana evaluasi berupaya mencari jawaban bagaimana kebijakan itu dilakukan.
3. Aspek evaluasi, dimana evaluator berusaha untuk mengetahui apa dampak yang ditimbulkan oleh suatu tindakan kebijakan baik dampak yang diharapkan (positif) maupun dampak yang tidak diinginkan (negatif)

Dengan mengkaji ketiga aspek tersebut diatas, maka evaluasi kebijakan publik mempunyai cakupan yang sangat luas karena merupakan kegiatan yang bersifat fungsional dan mencakup seluruh proses kebijakan publik. Evaluasi menjadi penting dan strategis disebabkan tahap ini merupakan tonggak dari tipe evaluasi yang akan dilakukan oleh evaluator. Evaluator dilakukan dengan memenuhi syarat obyektivitas dalam pengukuran terutama terhadap tujuan dari tindakan kebijakannya. Tipologi evaluasi kebijakan publik terdiri dari tiga bagian, yakni :

1. Tipe evaluasi proses, yakni evaluasi dilakukan dengan memusatkan perhatian pada pertanyaan bagaimana program dilaksanakan
2. Tipe evaluasi dampak, yakni evaluasi ini dilakukan untuk menjawab peranyaan mengenai apa yang telah dicapai dari program
3. Tipe evaluasi strategi, yakni evaluasi ini bertujuan untuk mencari jawaban atas pertanyaan bagaimana program dapat dilaksanakan secara efektif, untuk memecahkan masalah masyarakat dibandingkan dengan program lain ditujukan pada masalah yang sama sesuai dengan topik mengenai kebijakan publik

Terdapat beberapa dimensi yang harus diperhitungkan dalam melakukan evaluasi terhadap suatu kebijakan, yakni :

1. Dampak pada masalah publik yang merupakan tujuan dari dampak pada kelompok sasaran
2. Kebijakan mungkin mempunyai dampak pada kelompok lain diluar kelompok sasaran
3. Dampak kebijakan pada dimensi waktu sekarang dan waktu yang akan datang

2.1.3.8. Konsep Analisis Kebijakan Publik

William N. Dunn (1981) mengemukakan bahwa adalah *“an applied social science discipline which use multiple method of inquiry and argument to produce and transform policy relevant information that may be utilized in*

policial setting to resolve policy problems” artinya suatu disiplin ilmu sosial terapan yang menggunakan berbagai metode penyelidikan dan pertimbangan untuk menghasilkan dan mengubah bentuk informasi kebijakan yang relevan untuk digunakan dalam memutuskan masalah kebijakan dalam penataan politik (Grindle, 1980)

E.S. Quade (1982) mengemukakan tentang analisis kebijakan sebagai berikut : *“In a broad sense, policy analysis is a form of applied research carried out to acquire deeper understanding of sociotechnical issues and to bring about better solutions”* (dalam arti luas, analisis kebijakan adalah suatu bentuk riset terapan yang dilakukan untuk memperoleh pengertian tentang masalah sosioteknis yang lebih dalam dan untuk menghasilkan pemecahan yang lebih baik. Lebih jauh dikemukakannya bahwa dengan berusaha menggunakan ilmu dan teknologi modern yang berhubungan dengan masalah masyarakat, analisis kebijakan mengadakan penyidikan (riset) untuk mendapatkan cara bertindak yang mungkin menghasilkan informasi dan menyusun fakta keuntungan dan akibat lain yang akan mengikuti adopsi dan implementasinya, untuk membantu pengambil keputusan memilih tindakan yang paling menguntungkan.

Solihin Abdul Wahab (1998) mendefinisikan analisis kebijakan sebagai berikut :

“Analisis kebijakan adalah sebuah telaah kritis terhadap isu kebijakan tertentu, dilakukan oleh analisis dan para pihak yang dipengaruhi kebijakan menggunakan ragam pendekatan dan metode

untuk menghasilkan nasihat atau rekomendasi kebijakan guna membantu pembuat kebijakan dan para pihak yang akan dipengaruhi kebijakan dalam mencari solusi yang tepat atas masalah – masalah kebijakan yang relevan”

Berdasarkan definisi tersebut, Wahab (1998) menegaskan bahwa dalam setiap analisis kebijakan publik akan berupaya mempertemukan dua kepentingan yang mungkin sama ataupun berbeda, yakni : kepentingan pembuat kebijakan dan kepentingan dari berbagai macam orgng/kelompok 666orang yang akan dipengaruhi oleh kebijakan.

2.1.4. Jejaring Kebijakan (*Policy Network*)

Rhodes (Howlet dan Ramesh, 1995: dalam buku Sri Suwitri, 2008) menyatakan bahwa interaksi antara sejumlah departemen dan organisasi pemerintahan dengan organisasi masyarakat merupakan *policy networks* yang bersifat instrumental dalam proses kebijakan publik. kekuatan *policy networks* atau jejaring kebijakan tergantung pada tingkat integrasi, kemampuan anggota, sumber daya dan hubungan dengan publik.

Komunitas kebijakan lebih memiliki keunggulan yang ditandai oleh adanya stabilitas, keanggotan yang bersifat terbatas, adanya interdependensi vertikal serta terbatasnya artikulasi horizontal. Dengan kata lain, substansi perbedaan antara konsep lain dengan konsep komunitas kebijakan adalah tingkat integrasi, stabilitas dan eksklusivitasnya. Komunitas kebijakan menekankan pentingnya pengaruh dan kekuatan kelompok – kelompok ekstra Negara (Swasta dan LSM) dalam suatu kebijakan publik. perbedaan kepentingan antar kelompok yang menjadi titik

tekannya, sekian banyak aktor tidak hanya terjadi dan dijumpai dalam interaksi antara negara dengan masyarakat sipil tetapi juga dalam interaksi internal di lingkungan brokrasi pemerintahan itu sendiri. (Suwitri, 2008, hal. 3)

2.1.4.1. Perspektif Jaringan

Teori jaringan dapat digunakan pada berbagai level aktivitas seperti memformulasi, implementasi kebijakan dan program pelayanan publik secara efektif dan efisien melalui pemanfaatan berbagai sumber daya yang tersedia secara bersama (*sharing resources*). Pemanfaatan sumber daya secara bersama – sama hanya dapat diteukan pada organisasi berbasis jaringan. Sifat jaringan ini yang memungkinkan terciptanya efektifitas dan efisiensi penggunaan sumber daya dalam rangka mencapai tujuan – tujuan organisasi seperti dalam proses perumusan kebijakan.

2.1.4.2. Jaringan Formulasi Kebijakan Publik Dan Dimensi Jaringan Kebijakan

Dalam pespektif jaringan kebijakan, Frans Van Waarden (1992) dalam (Andi Rahmat Hidayat, 2018, hal. 212 - 213), mengembangkan teori proses perumusan kebijakan berbasis jaringan dengan dimensi – dimensi utama pada jaringan kebijakan (*policy network*). Dimensi jarngan kebijakan ini dapat digunakan untuk melihat dan menganalisis proses formulasi kebijakan berbasis jaringan. Berikut ini adalah dimensi jaringan kebijakan yang dmkasud :

1. *Actors* (aktor)

Dalam perumusan kebijakan, aktor berkaitan dengan jumlah orang yang terlibat (participants). Faktor ini kemudian menentukan ukuran dari jaringan yang akan dibangun. Selanjutnya karakteristik jaringan kebijakan akan dipengaruhi oleh tipe aktor dari background yang berbeda – beda. Actor dalam jaringan kebijakan merupakan individu namun dapat juga berupa organisasi sebagaimana aktor juga terlibat dapat juga sebagai representasi dari kelompok/pihak tertentu. Menurut Callon (1991) dalam (Mulyana, 2019) ANT atau *Actor Network Theory* mempunyai empat pengelompokan dalam momen, diantaranya :

- Momen Problematisasi, adalah ketika suatu isu atau masalah dihadirkan oleh sebuah aktor (inisiator aksi) untuk menjadi perhatian aktor – aktor lain, dan di transformasikan kedalam masalah yang didefinisikan oleh aktor – aktor lain.
- Momen Penarikan, yaitu apabila momen problematisasi berhasil, para aktor yang terstimulasi mungkin akan mengikuti inisiasi tersebut atau justru menolak. Inisiator aksi melanjutkan inisainya dengan berupaya meyakinkan aktor – aktor yang lain, bahwa apa yang diinisiasinya adalah penting bagi yang lain.
- Momen Pelibatan, adalah saat para aktor mulai saling mendelegasikan satu terhadap yang lain, dan saling menjajaki kompetensi. Saat itu berbagai bentuk resistensi berperan satu terhadap yang lain

- Momen Mobilisasi, terjadi kala jaringan aktor telah mendapatkan wujudnya, memiliki eksistensi temporal (bersifat durable) dan eksistensi spasial. Para aktor dan mediator telah sampai pada suatu keadaan konvergen, meski hakekatnya heterogen.

2. *Function* (fungsi)

Jaringan adalah media komunikasi yang berwujud dalam beberapa fungsi. Fungsi – fungsinya bergantung pada kebutuhan, niat, sumber daya, dan strategi para aktor – aktor yang terlibat. Konsep “fungsi” ini kemudian membentuk penghubung perspektif antara struktur dan aktor di dalam jaringan. Fungsi utama *policy network* adalah sebagai tools yang digunakan untuk meningkatkan intensitas hubungan (*relationship*) antara pihak – pihak yang berkepentingan terhadap suatu kebijakan publik baik pada tahapan formulasi maupun implementasi. Menurut Loeffler & Martin (2016) dalam (Mudrikah, 2021), Suatu organisasi memerlukan portofolio pendekatan keterlibatan publik yang seimbang, yang diantaranya :

- Tujuan keterlibatan dengan kepentingan maupun warga negara
- Sumber daya yang tersedia dalam pengelolaan proses keterlibatan
- Skala waktu yang dibutuhkan dalam proses pengambilan keputusan
- Kapasitas dari pemangku kepentingan yang terlibat

3. *Structur* (struktur)

Struktur jaringan kebijakan merujuk pada pola hubungan antar aktor – aktor yang terlibat. Struktur tersebut membentuk jejaring pemerintahan

antara pemerintah, stakeholders, komunitas (masyarakat), media, akedimisi.

4. *Instituonalization* (pelebagaan)

Tingkat pelebagaan merujuk pada karakteristik formal jaringan dan stabilitasnya. Hal ini akan bergantung pada bentuk/karakteristik struktur jaringan dan semakin tinggi tingkat pelebagaan sebuah jaringan, semakin efektif pula jaringan kebijakan tersebut. Ketika diatur dalam konteks strategis dan dikembangkan menurut kriteria ertentu, indikator kinerja dapat menjadi alat yang ampuh untuk berbagai tujuan di sektor pemerintah sebagaimana dirangkum oleh Markic (2014) dari berbagai literatur, diantaranya :

- Pemantauan dan penetapan target
- Mengevaluasi dan mereformasi kebijakan
- Perbandingan komperatif yaitu membandingkan kinerja dari beberapa organisasi berbeda
- Perencanaan dan manajemen strategis pembangunan
- Pengalokasian sumber daya
- Peningkatan kualitas
- Kontrak kinerja
- Pelaporan kemajuan dan pencapaian tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya
- Bentuk komunikasi dengan publik
- Evaluasi efektivitas penyampaian layanan publik

- Penghargaan atas keberhasilan serta tindakan korekif untuk menghindari kegagalan berulang

5. *Rules Of Conduct* (aturan bertindak)

Jaringan selanjutnya dibentuk oleh kebiasaan atau aturan main dalam interaksi yang mengatur pertukaran (*exchange*) dalam suatu jaringan. Hal ini bersumber dari persepsi peran (*role perception*), sikap (*attitudes*), kepentingan (*interest*), dan latar belakang social dan pendidikan (*social and intellectual – educational background*) para aktor yang terlibat.

6. *Power Relations* (hubungan kekuasaan)

Salah satu karakteristik utama dari jaringan kebijakan adalah power relations yang dapat dipahami melalui pengamatan terhadap pembagian kekuasaan (*distribution of power*). Proses ini berwujud fungsi distribusi sumberdaya (*resources*) dan kebutuhan (*needs*) di antara aktor – aktor dan antara struktur organisasi ketika yang terlibat adalah organisasi.

7. *Actor Strategis* (strategi aktor)

Dalam jaringan kebijakan, aktor menggunakan network sebagai strategi untuk mengatur saling ketergantungan mereka. Mereka menciptakan dan atau menggunakan jaringan untuk memperoleh kebutuhan, kepentingan dan tujuannya.

2.1.5. Ruang Terbuka Hijau

Ruang Terbuka Hijau dalam lingkungan pembangunan secara global saat ini dibutuhkan untuk menjaga keseimbangan kualitas lingkungan hidup suatu wilayah khususnya wilayah perkotaan yang memiliki berbagai permasalahan berkaitan dengan problematika ruang yang sedemikian kompleks. RTH khususnya di daerah perkotaan memiliki fungsi yang penting diantaranya terkait aspek ekologi, sosial budaya, dan estetika. Berhubungan dengan fungsi secara ekologi, ruang terbuka hijau berfungsi sebagai pengendali iklim yakni sebagai produsen oksigen, peredam kebisingan, dan juga berfungsi sebagai visualcontrol / kontrol pandangan yaitu dengan menahan silau matahari atau pantulan sinar yang ditimbulkan. Adapun dalam aspek sosial budaya, salah satu fungsi dari ruang terbuka hijau diantaranya adalah sebagai ruang komunikasi dan interaksi sosial bagi masyarakat. Hal ini dapat diwujudkan melalui RTH yang bersifat publik. Selain sebagai ruang komunikasi publik, RTH publik seharusnya juga memenuhi fungsi sebagai sarana rekreasi, olahraga, sarana pendidikan, bahkan sebagai pusat kuliner. Selain kedua aspek tersebut, RTH juga dapat berfungsi secara estetika diantaranya meningkatkan kenyamanan, memperindah lingkungan kota, serta menstimulasi kreativitas dan produktivitas warga kota. Agar suatu RTH publik dapat berfungsi secara optimal, tentunya perlu diperhatikan pula apakah sudah memenuhi kriteria penyediaan sebagai ruang publik yang ideal seperti lokasi yang mudah dijangkau, nyaman, dan memberikan rasa aman bagi penggunanya.

Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 5 Tahun 2008 tentang Pedoman Penyediaan dan Pemanfaatan Ruang Terbuka Hijau di Kawasan Perkotaan,

pengertian ruang terbuka hijau adalah area memanjang jalur dan atau mengelompok, yang penggunaannya lebih bersifat terbuka, tempat tumbuh tanaman, sedangkan yang tanaman yang tumbuh secara alamiah maupun yang sengaja ditanam. Menurut Purnomohadi (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 tertumbuhan 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 lainnya yang juga sebagai pelengkap dan penunjang fungsi RTH yang bersangkutan.

Menurut Dirjentar (2008), berdasarkan fungsinya, ruang terbuka hijau memiliki dua fungsi yaitu intrinsik dan ekstrinsik. Fungsi intrinsik terdiri atas fungsi ekologis, sedangkan fungsi ekstrinsik meliputi fungsi sosial dan budaya, ekonomi, serta estetika. Dalam suatu daerah perkotaan, empat fungsi utama ini dapat di kombinasikan sesuai dengan kebutuhan, kepentingan, dan berkelanjutan kota seperti perlindungan tata air, keseimbangan ekologi, dan konservasi hayati. Dapat digarisbawahi pada dasarnya ruang terbuka hijau memiliki tiga fungsi dasar antara lain berfungsi secara sosial yakni sebagai fasilitas untuk umum dengan fungsi rekreasi, pendidikan dan olahraga, serta menjalin komunikasi antar warga kota: berfungsi secara fisik yaitu sebagai paru paru kota, melindungi sistem air, peredam bunyi, pemenuhan kebutuhan visual, menahan perkembangan lahan terbangun/ sebagai penyangga, dan melindungi warga kota dari polusi udara serta

berfungsi sebagai estetika yaitu pengikat antar elemen gedung dalam kota, pemberi ciri dalam membentuk wajah kota, dan unsur dalam penataan arsitektur perkotaan. (Imansari, 2015, hal. 102-104)

2.1.5.1. Tujuan Ruang Terbuka Hijau

Tujuan pembangunan ruang terbuka hijau sebagai infrastruktur hijau di wilayah perkotaan ialah meningkatkan kualitas lingkungan hidup perkotaan yang nyaman, indah, segar dan bersih, sebagai sarana lingkungan perkotaan, menciptakan kota yang sehat, layak huni dan berkelanjutan, dan menciptakan keserasian lingkungan alami dan lingkungan binaan yang berguna untuk kepentingan masyarakat (Wijayanto, 2013).

Menurut Peraturan Menteri Nomor 5 Tahun 2008 pasal 2 RTHKP, tujuan penataan RTHKP adalah:

- a. Menjaga ketersediaan lahan sebagai kawasan resapan air
- b. Menciptakan aspek planologis perkotaan melalui keseimbangan antara lingkungan alam dan lingkungan binaan yang berguna untuk kepentingan masyarakat
- c. Meningkatkan kualitas lingkungan perkotaan sebagai sarana pengaman lingkungan perkotaan yang aman, sehat, indah, bersih dan nyaman

2.1.5.2. Manfaat Ruang Terbuka Hijau

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

- a. Memberikan kesegaran, kenyamanan, dan keindahan lingkungan
- b. Memberi lingkungan yang bersih dan sehat bagi penduduk kota
- c. Memberikan hasil berupa produk kayu, daun, bunga dan buah

Menurut Permen PU No.5/PRT/M, 2008 Tentang Pedoman Penyediaan dan Pemanfaatan ruang terbuka hijau di kawasan perkotaan, manfaat RTH berdasarkan fungsinya dibagi atas manfaat langsung yaitu membentuk keindahan dan kenyamanan (segar, sejuk, teduh) dan mendapatkan bahan – bahan untuk dijual (kayu, bunga daun, an buah). Manfaat tidak langsung (berjangka panjang), yaitu pembersih udara yang sangat efektif, pemeliharaan akan kelangsungan persediaan air tanah, dan pelestarian fungsi lingkungan beserta segala isi flora dan fauna yang ada.

2.1.5.3. Tata Kelola Ruang Terbuka Hijau Oleh Pemerintah Sesuai Jejaring Kebijakan

Menurut Koiman (1994) ialah kepemerintahan yang baik merupakan serangkaian proses interaksi sosial politik antara pemerintah dengan masyarakat dalam berbagai bidang yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat dan intervensi pemerintah atas kepentingan – kepentingan

tersebut. Menurut Crosby (1992) secara garis besar, pemangku kepentingan dapat dibedakan atas tiga kelompok, yaitu : pemangku kepentingan utama (masyarakat setempat, pengurus RT, pengurus RW dan PKK berpartisipasi pada semua kegiatan pada tahap pengelolaan), penunjang (perangkat kecamatan, perangkat kelurahan yang berpartisipasi pada kegiatan pengusulan RTH), dan kunci (BLH Kota dan SKPD terkait yang berpartisipasi dalam kegiatan pengusulan RTH) (Alfani, 2010).

Masing – masing tahapan melibatkan *stakeholder* yang belum tentu sama dan ada pihak mempunyai peran yang dominan. Pihak pemerintah adalah BLH kota selaku instansi yang bertanggung jawab dalam pengadaan RTH beserta SKPD terkait, perangkat kelurahan dan perangkat kecamatan. Pihak swasta adalah konsultan perencana, pelaksana proyek dan konsultan pengawas. Selain pemerintah dan swasta, masyarakat merupakan pihak yang berperan penting dalam pengelolaan RTH Partisipasi dari masyarakat diperlukan sebagaimana masyarakat yang lebih mengetahui kebutuhan dan berkelanjutan RTH. (Sari, 2015, hal. 101-110)

2.1.5.4. Tata Kelola Ruang Terbuka Hijau Oleh *Stakeholders* Sesuai Jejaring Kebijakan

McKenzie dan Tullock dalam Maulida (2015) mengatakan bahwa RTH sebagai fasilitas publik merupakan barang yang pemanfaatannya oleh kelompok tidak dapat dihindarkan jika barang tersebut tersedia selalu diiringi oleh eksternalitas, yaitu yang dalam penggunaannya muncul biaya – biaya

yang harus ditanggung oleh pihak tertentu. Penyediaan RTH itu bukanlah semata – mata hanya tanggung jawab pemerintah, namun hal tersebut merupakan tanggung jawab dari berbagai pelaku penyediaan yang terkait. Pihak swasta adalah pelaku penyediaan penting dalam pemanfaatan ruang perkotaan (Suparman, 2013). Pada hakekatnya, pelibatan pihak swasta dalam pengembangan sarana dan prasarana akan memberi keuntungan bagi keduanya, diantaranya adalah :

- a. Pihak swasta akan mendapatkan keuntungan berupa profit
- b. Pihak pemerintah akan mendapatkan keuntungan berupa kemudahan dalam proses, waktu penyediaan, meringankan beban pendanaan, dan terciptanya transfer teknologi dan efisiensi managerial dari pihak swasta yang dikombinasikan dengan rasa tanggung jawab serta kepedulian terhadap lingkungan.

Menurut Ramli (2009), bentuk profit perusahaan dapat berupa insentif seperti yang disebutkan dalam Undang – Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, yaitu insentif ekonomi dilakukan melalui tata cara pemberian kompensasi atau imbalan, keringanan pajak, subsidi silang, sewa ruang dan urun saham, serta insentif fisik melalui pembangunan atau pengadaan prasarana dan sarana untuk melayani pengembangan kawasan sesuai dengan rencana tata ruang, kemudahan prosedur perijinan, dan pemberian penghargaan kepada masyarakat, swasta, dan atau pemerintah

daerah. (Daniri, 2006) Untuk mencapai hal tersebut, terdapat beberapa hal yang dapat dilakukan oleh pihak swasta, diantaranya adalah :

1. Pihak swasta yang akan membangun lokasi usaha dengan areal yang luas perlu menyertakan konsep penyediaan RTH
2. Bekerjasama dengan pemerintah dan masyarakat dalam membangun dan memelihara RTH
3. Memfasilitasi proses pembelajaran kerjasama pemerintah, swasta, dan masyarakat untuk memecahkan masalah yang berhubungan dengan penyusunan RTH perkotaan, dapat berupa pemberian pelatihan penyediaan RTH maupun proses diskusi dan seminar
4. Berperan aktif dalam diskusi dan proses penyediaan terkait dengan pembentukan kebijakan publik dan proses pelibatan masyarakat dan swasta terkait dengan penyediaan RTH
5. Mengupayakan bantuan pendanaan bagi masyarakat dalam realisasi pelibatan dalam pemanfaatan dan pemeliharaan RTH
6. Menjamin tegaknya hukum dan peraturan yang telah ditetapkan dan disepakati oleh semua pihak dengan konsisten tanpa pengecualian.

2.1.5.5. Tata Kelola Ruang Terbuka Hijau Oleh Peran Komunitas Warga Sesuai Jejaring Kebijakan

Secara normatif, peran masyarakat dalam penyediaan dan pemanfaatan RTH merupakan upaya melibatkan masyarakat, swasta,, lembaga badan hukum dan atau perseorangan baik pada tahap perencanaan,

pemanfaatan, dan pengendalian. Pasal 60 UU No. 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang menyebutkan bahwa pemerintah daerah mengupayakan peningkatan peran serta masyarakat dalam pengelolaan RTH. Peningkatan peran serta masyarakat dilakukan sejak perencanaan, pelaksanaan, pengawasan sampai dengan pengendalian peningkatan peran serta masyarakat dilakukan melalui kegiatan sebagai berikut :

- a. penyuluhan dan sosialisasi
- b. pendidikan dan pelatihan
- c. bantuan teknis dan pemberian stimulasi bibit tanaman

Sementara peran masyarakat sendiri pada RTH privat, meliputi:

1. memberikan penyuluhan tentang peranan RTH dalam peningkatan kualitas lingkungan
2. Turut serta dalam meningkatkan kualitas lingkungan di perumahan dalam hal penanaman tanaman, pembuatan sumur resapan (bagi daerah yang memungkinkan) dan pengelolaan sampah
3. Mengisi seoptimal mungkin lahan pekarangan, berm dan lahan kosong lainnya dengan berbagai jenis tanaman, baik ditanam langsung maupun ditanam dalam pot
4. Turut serta secara aktif dalam komunitas masyarakat pecinta RTH

(Tisnanta, 2009) Masyarakat dapat berperan secara individu atau kelompok dalam penyediaan dan pemanfaatan RTH. Pada kondisi yang lebih berkembang masyarakat dapat membentuk suatu forum atau komunitas

tertentu untuk menghimpun anggota masyarakat yang memiliki kepentingan terhadap RTH, membahas permasalahan, mengembangkan konsep serta upaya – upaya untuk mempengaruhi kebijakan pemerintah. Untuk mencapai peran tersebut, terdapat beberapa hal yang dapat dilakukan masyarakat:

- a. Anggota masyarakat baik individu maupun kelompok yang memiliki keahlian dan pengetahuan mengenai penataan ruang serta ruang terbuka hijau dapat membentuk suatu komunitas ruang terbuka hijau
- b. Mengembangkan dan memperkuat kerjasama proses mediasi antara pemerintah, masyarakat dan swasta dalam pembangunan ruang terbuka hijau
- c. Meningkatkan kemampuan masyarakat dalam menyikapi perencanaan, pembangunan serta pemanfaatan ruang terbuka hijau melalui sosialisasi, pelatihan dan diskusi di kelompok – kelompok masyarakat
- d. Meningkatkan kemampuan masyarakat (forum, komunitas, dan sebagainya) dalam mengelola permasalahan, konflik yang muncul sehubungan dengan pembangunan ruang terbuka hijau
- e. Menggalang dan mencari dana kegiatan dari pihak tertentu untuk proses sosialisasi
- f. Bekerjasama dengan pemerintah dalam menyusun mekanisme pengaduan, penyelesaian konflik serta respon dari pemerintah melalui jalur yang telah disepakati bersama
- g. Menjamin tegaknya hukum dan peraturan yang telah ditetapkan dan disepakati oleh semua pihak dengan konsisten tanpa pengecualian

2.1.5.6. Ruang Terbuka Hijau Dalam Regulasi

Berdasarkan Undang – Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang Pengaturan Ruang Terbuka Hijau ditegaskan dalam pasal 29 yaitu:

1. Ruang terbuka hijau sebagaimana dimaksud dalam pasal 28 huruf a terdiri dari ruang terbuka hijau publik dan ruang terbuka hijau privat
2. Proporsi ruang terbuka hijau pada wilayah kota paling sedikit 20% dari luas wilayah kota

Proporsi 30% ialah ukuran minimal untuk menjamin keseimbangan ekosistem kota, baik keseimbangan sistem iklim mikro dan sistem hidrologi, maupun sistem ekologis lainnya, yang kemudian akan meningkatkan ketersediaan udara bersih yang diperlukan masyarakat serta sekaligus dapat meningkatkan nilai keindahan kota. Untuk lebih meningkatkan fungsi dan proporsi RTH kota, pemerintah, masyarakat dan swasta di dorong untuk menanam tumbuhan diatas bangunan/gedung miliknya.

2.2. Kerangka Berpikir

Permasalahan ini berawal dari kurangnya luas lahan RTH di Kota Bandung kurang dari standarisasi kebijakan UU No. 26 Tahun 2007 yaitu 12.25% di tahun 2020. Hal ini disebabkan oleh kurangnya ketegasan pemerintah dengan kondisi Ruang Terbuka Hijau di Kota Bandung, selain itu kurangnya kolaborasi antar

SKPD dan *Stakeholders* menjadi penyebab ketidakserasian kinerja untuk merealisasikan program kota hijau.

Menurut Schrage dalam Aggranoff dan McGuire (2003) kolaborasi adalah hubungan yang dirancang untuk menyelesaikan suatu masalah dengan cara menciptakan solusi dalam kondisi keterbatasan misalnya keterbatasan informasi, waktu dan ruang. Dari pernyataan diatas, peneliti menggunakan teori **Jejaring Kebijakan menurut Frans Van Waarden (1992)**. Adapun dimensi diantaranya adalah :

1. **Aktor**, dalam perumusan kebijakan aktor berkaitan dengan jumlah orang yang terlibat untuk menentukan ukuran dari jaringan yang akan dibangun, momen yang diraih adalah
 - a. Momen problematisasi, ketika suatu isu atau masalah dihadirkan oleh sebuah aktor untuk menjadi perhatian pemangku kepentingan yang lain
 - b. Momen penarikan, apabila momen problematisasi berhasil, para pemangku kepentingan yang terstimulasi mungkin akan mengikuti inisiasi tersebut atau justru menolak
 - c. Momen pelibatan, para aktor mulai saling mendelegasi satu sama lain, dan saling menjajaki kompetensi
 - d. Momen mobilisasi, terjadi kala jaringan aktor yang telah mendapatkan wujudnya memiliki eksistensi temporal (bersifat durable) dan eksistensi spasial.
2. **Fungsi**, untuk membentuk penghubung perspektif antara struktur dan aktor dalam jaringan. Fungsi utama jejaring kebijakan adalah sebagai alat yang

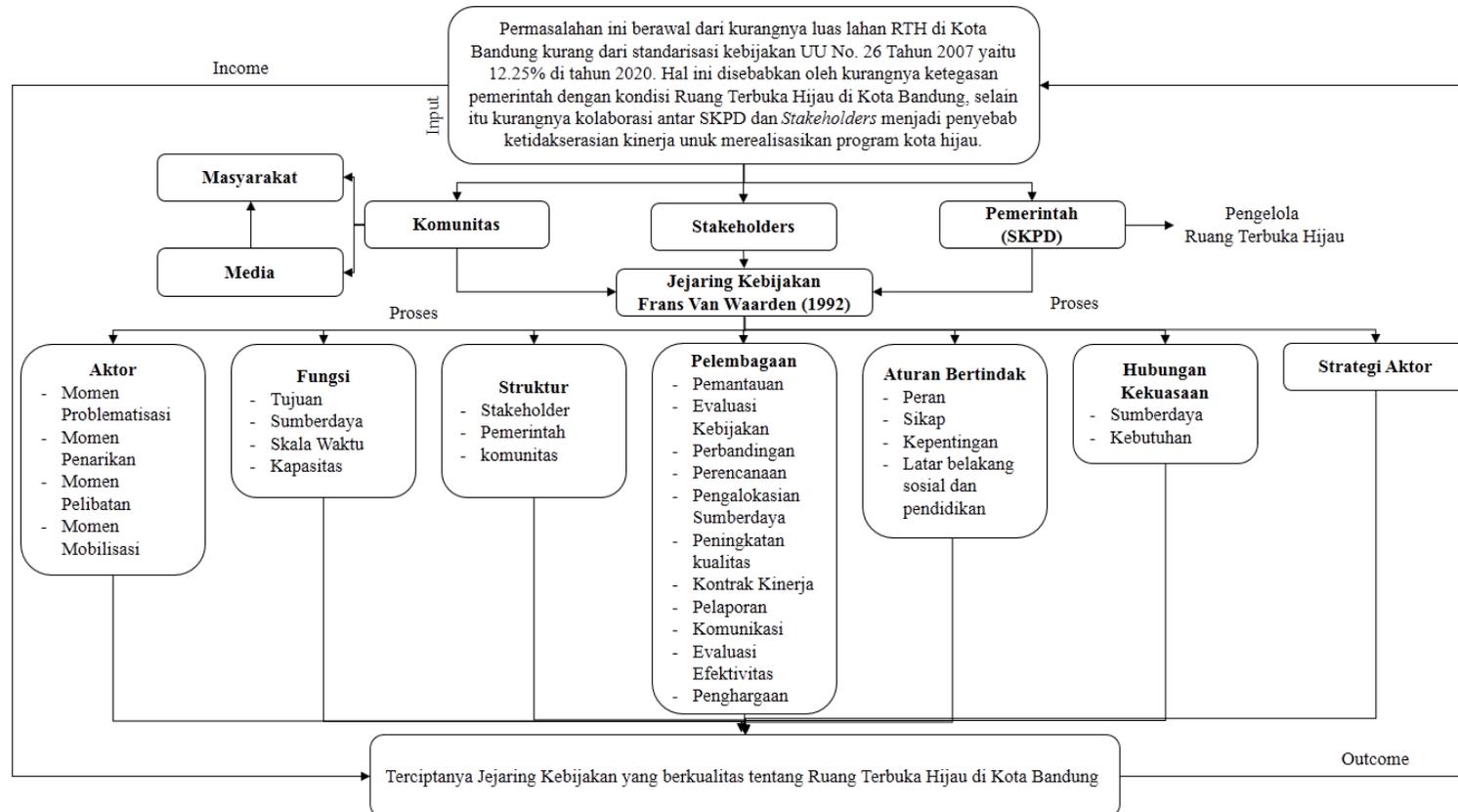
digunakan untuk meningkatkan intensitas hubungan antara pihak yang berkepentingan terhadap suatu kebijakan publik baik pada tahapan formulasi maupun implementasi. Adapun pendekatan keterlibatan publik yang seimbang yaitu:

- a. Tujuan keterlibatan dengan kepentingan maupun warga negara
 - b. Sumberdaya yang teredia dalam pengelolaan proses keterlibatan
 - c. Skala waktu yang dibutuhkan dalam proses pengambilan keputusan
 - d. Kapasitas dari pemangku kepentingan yang terlibat
- 3. Struktur,** Struktur jaringan kebijakan merujuk pada pola hubungan antar aktor – aktor yang terlibat. Struktur tersebut membentuk jejaring pemerintahan antara pemerintah, stakeholders, komunitas (masyarakat), media, akademi.
- 4. Pelembagaan,** Hal ini akan bergantung pada bentuk/karakteristik struktur jaringan dan semakin tinggi tingkat pelembagaan sebuah jaringan, semakin efektif pula jaringan kebijakan tersebut. Dalam konteks strategis dan dikembangkan menurut kriteria tertentu, indikator kinerja dapat menjadi alat yang ampuh untuk berbagai tujuan di sektor pemerintah, diantaranya :
- a. Pemantauan dan penetapan target
 - b. Mengevaluasi dan mereformasi kebijakan
 - c. Perbandingan komperatif yaitu membandingkan kinerja dari beberapa organisasi berbeda
 - d. Perencanaan dan manajemen strategis pembangunan
 - e. Pengalokasian sumber daya

- f. Peningkatan kualitas
 - g. Kontrak kinerja
 - h. Pelaporan kemajuan dan pencapaian tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya
 - i. Bentuk komunikasi dengan publik
 - j. Evaluasi efektivitas penyampaian layanan publik
 - k. Penghargaan atas keberhasilan serta tindakan korektif untuk menghindari kegagalan berulang
- 5. Aturan Bertindak,** Hal ini bersumber dari persepsi peran (*role perception*), sikap (*attitudes*), kepentingan (*interest*), dan latar belakang social dan pendidikan (*social and intellectual – educational background*) para aktor yang terlibat.
- 6. Hubungan Kekuasaan,** Proses ini berwujud fungsi distribusi sumberdaya (*resources*) dan kebutuhan (*needs*) di antara aktor – aktor dan antara struktur organisasi ketika yang terlibat adalah organisasi.
- 7. Strategi Aktor,** Dalam jaringan kebijakan, aktor menggunakan network sebagai strategi untuk mengatur saling ketergantungan mereka. Mereka menciptakan dan atau menggunakan jaringan untuk memperoleh kebutuhan, kepentingan dan tujuannya

Hasil yang akan dicapai adalah terciptanya *collaborative governance* yang baik dan *good governance* yang berkualitas. Selain itu, Kota Bandung akan mudah menyelesaikan problematika yang terjadi dalam pembangunan berkelanjutan untuk generasi selanjutnya.

Gambar 2.2.
Kerangka Berpikir



Diolah Peneliti 2022

2.3. Proposisi

Jejaring Kebijakan Dalam Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau di Kota Bandung akan berjalan optimal apabila menerapkan Model Jejaring Kebijakan Menurut Frans Van Weender tahun 1992 dengan beberapa elemen, diantaranya:

1. Aktor
2. Fungsi
3. Struktur
4. Pelembagaan
5. Aturan Bertindak
6. Hubungan Kekuasaan
7. Strategi Aktor