

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN RUANG TERBUKA HIJAU DI KOTA TARAKAN

Hastuti^{1*}, Muhlis Madani², Nuryanti Mustari³

1. Ilmu Administrasi Negara, Universitas Muhammadiyah Makassar, Indonesia
2. Ilmu Administrasi Negara, Universitas Muhammadiyah Makassar, Indonesia
3. Ilmu Administrasi Negara, Universitas Muhammadiyah Makassar, Indonesia

Abstract

The purpose of this research is to know the implementation of green open space policy in Tarakan city and to know the factors that influence the implementation of green open space policy in Tarakan city. The number of informants in this study was 7 people. This research used qualitative research method with phenomenology type. Technique of data collecting was used an instrument in the form of interview, observation and documentation. The results of this study indicated that the implementation of green open space policy in Tarakan city is not in accordance with the regulation that is only reached 18% yet. In addition, the existing green open space conditions are less well maintained. As for the supporting factors in this research is 1) Organizational behavior and interorganizational, 2) Lower-level bureaucratic behavior. While the inhibiting factor in this research is the behavior of the target group.

Keywords: policy implementation, green open space

Abstrak

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui implementasi kebijakan ruang terbuka hijau di kota Tarakan dan untuk mengetahui faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan ruang terbuka hijau di kota tarakan. Jumlah informan dalam penelitian ini adalah 7 orang. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan tipe fenomenologi. Teknik pengumpulan data menggunakan instrumen berupa wawancara, observasi dan dokumentasi. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan ruang terbuka hijau di Kota Tarakan belum sesuai dengan regulasi yaitu baru mencapai 18%. Selain itu kondisi ruang terbuka hijau yang sudah ada kurang terawat dengan baik. Adapun yang menjadi faktor pendukung dalam penelitian ini yaitu 1) Perilaku organisasi dan antar organisasi 2) Perilaku birokrasi tingkat bawah. Sedangkan yang menjadi faktor penghambat dalam penelitian ini yaitu perilaku kelompok sasaran.

Kata kunci: implementasi kebijakan, ruang terbuka hijau

* hastuti@gmail.com

PENDAHULUAN

Kota sebagai pusat pertumbuhan, perkembangan dan perubahan serta pusat berbagai kegiatan dengan konsep globalisasi modernisasi yang dibangun untuk kemajuan bangsa dan Negara. Perkembangan itu dilatarbelakangi oleh pertumbuhan penduduk yang semakin instan dalam kebutuhannya, kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi, dinamika kegiatan ekonomi yang semakin meningkat, dan perkembangan perluasan jaringan komunikasi dan transportasi yang semakin tinggi.

Penataan dan pemanfaatan Ruang Terbuka Hijau Publik di kawasan perkotaan perlu mendapat perhatian yang khusus, terutama yang terkait dengan penyediaan kawasan hunian, fasilitas umum dan sosial serta ruang-ruang terbuka publik (*open spaces*) di perkotaan. Jika perubahan tersebut tidak segera ditangani dengan baik, maka dapat dipastikan, bahwa kerusakan terhadap tatanan ruang kota akan semakin terkikis dan punah oleh semakin meningkatnya perkembangan infrastruktur dan pembangunan kota. Dalam hal ini perlu keselarasan pemanfaatan ruang dalam bentuk kajian berupa aturan aturan yang bersifat mengikat dari pemerintah.

Salah satu 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.

Menurut Undang-undang Republik Indonesia Nomor 26 tahun 2007 tentang penataan ruang, pasal 29 menyebutkan bahwa ruang terbuka hijau terdiri dari ruang terbuka hijau publik dan ruang terbuka hijau privat dengan proporsi ruang terbuka hijau pada wilayah kota paling sedikit 30 persen dari luas wilayah kota, yang terdiri dari 20 persen ruang terbuka hijau publik dan 10 persen ruang terbuka hijau privat. Penjelasan mengenai ruang terbuka hijau juga dijelaskan pada peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 17 Tahun 2009 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota.

Dengan berlakunya Undang-Undang tentang penataan ruang diharapkan dapat digunakan sebagai

bahan acuan pemerintah dalam penataan dan pelestarian lingkungan hidup. Tetapi hingga saat ini kondisi yang tercipta masih belum sesuai dengan harapan. Hal ini terlihat dari tantangan yang terjadi terutama semakin meningkatnya permasalahan banjir dan longsor; semakin meningkatnya kemacetan lalu lintas di kawasan perkotaan; belum terselesaikannya masalah permukiman kumuh; semakin berkurangnya ruang publik dan Ruang Terbuka Hijau Publik di kawasan perkotaan; serta belum terpecahkannya masalah ketidakseimbangan perkembangan antar wilayah.

Titik awal yang bagus untuk menjelaskan kata *publik* adalah dari bangsa Yunani dan Romawi. Dari bangsa Romawi kita mengambil konsep *publik* dan *privat*. Bangsa Romawi mendefinisikan kedua istilah tersebut dalam *res publica* dan *res priva*. Gagasan *publik* dan *privat* pada masa Yunani kuni diekspresikan dalam istilah *konion* yang dapat diartikan publik dan *idion* yang bisa diartikan privat (Nawawi Ismail 2007).

Pada dasarnya, kebijakan publik menitik beratkan pada “publik dan masalah-masalahnya”. Kebijakan publik membahas bagaimana isu-isu dan persoalan tersebut disusun (*constructed*), didefinisikan, serta

bagaimana, mengapa, dan apa efek dari tindakan aktif (*action*) dan pasif (*inaction*) pemerintah atau kebijakan publik adalah studi tentang “apa yang dilakukan pemerintah, mengapa pemerintah mengambil tindakan tersebut, dan apa akibat dari tindakan tersebut. Lebih spesifik lagi, kebijakan publik adalah studi tentang keputusan dan tindakan pemerintah yang disusun untuk kepentingan publik”. Jika keputusan dan tindakan pemerintah dalam kebijakannya tidak memenuhi rasa keadilan, masyarakat dapat menolaknya. Penolakan tersebut dapat dilakukan dengan pelbagai macam cara, termasuk dengan penolakan terhadap metodologi atau terhadap cara pandang yang digunakan pemerintah dalam mengambil kebijakan (Subarsono, 2005).

Parson dalam Suharto (2005:31) mengatakan bahwa gagasan yang jelas membedakan ruang privat dan ruang publik adalah ruang privat merupakan ruang yang tidak merugikan orang lain. Persoalan tidak merugikan orang lain selalu berubah dan berkembang seiring dengan banyaknya informasi tentang persoalan sosial dan persoalan lainnya yang berhubungan dengan konsekuensi publik dari tindakan privat, dan karenanya melahirkan desakan untuk melahirkan perbaikan (*reform*). Pada

intinya, proses merugikan orang lain pembahasannya bersifat dinamis dan harus diletakkan dalam debat publik yang masuk akal (*reasonable*). Selain dari masalah “tidak merugikan orang lain” adalah berisi ruang publik.

Menurut pendapat Van Mater dan Van Horen dalam Winarno (2005), proses implementasi sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat/kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan –tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan).

Grindle dalam Abdul Wahab (2012) implementasi kebijakan (*policy implementation*) merupakan aspek penting dari keseluruhan proses kebijakan. Implementasi bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik kedalam prosedur-prosedur rutin lewat saran-saran birokrasi, melalui lebih dari itu, termasuk masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan. Pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting dari pada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi

dalam arsip kalau tidak diimplementasikan.

Winarno dalam bukunya yang berjudul *Teori dan Proses Kebijakan Publik* menjelaskan pengertian implementasi kebijakan, sebagai berikut “Implementasi kebijakan merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan” (Winarno, 2005:101).

Berdasarkan pengertian di atas, implementasi berkaitan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan untuk merealisasikan program, dimana pada posisi ini eksekutif mengatur cara untuk mengorganisir. Seorang eksekutif mampu mengatur secara efektif dan efisien sumber daya, unit-unit dan teknik yang dapat mendukung pelaksanaan program, serta melakukan interpretasi terhadap perencanaan yang telah dibuat, dan petunjuk yang dapat diikuti dengan mudah bagi realisasi program yang dilaksanakan.

Implementasi kebijakan sangat dipengaruhi design kebijakan yang pada dasarnya lahir atau ditentukan oleh formulasi kebijakan itu sendiri. Hal lain yang juga berpengaruh adalah keadaan sosial ekonomi masyarakat. Suatu kebijakan bisa jadi akan sangat

terpengaruh dengan lingkungan dimana kebijakan itu dijalankan. Sementara itu pula menurut Winter, implementasi itu sendiri berkaitan dengan perilaku antara organisasi terkait, perilaku birokrasi terdepan sebagai pelaksana kebijakan serta berhubungan dengan perilaku kelompok sasaran kebijakan.

Menurut Hoogwood dan Gunn dalam Mustari (2013:131) membagi pengertian kegagalan kedalam dua kategori yaitu tidak terimplementasikan dan implementasi yang tidak berhasil. Tidak terimplementasikan mengandung arti bahwa suatu kebijakan tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana, mungkin karena pihak-pihak yang terlibat di dalam pelaksanaannya tidak mau bekerjasama, atau mereka telah bekerjasama secara tidak efisien, bekerja setengah hati atau mereka sepenuhnya tidak menguasai permasalahan, atau permasalahan yang dibuat di luarjangkauan kekuasaannya, sehingga betapapun gigih usaha mereka, hambatan-hambatan yang ada tidak sanggup mereka tanggulangi. Akibatnya implementasi yang efektif sukar dipenuhi.

Ruang terbuka merupakan komponen berwawasan lingkungan, yang mempunyai arti sebagai suatu lansekap, hardscape, taman atau ruang rekreasi dalam lingkup urban. Peran dan

fungsi Ruang terbuka hijau (RTH) ditetapkan dalam Instruksi Mendagri Nomor 4 Tahun 1988, yang menyatakan “Ruang terbuka hijau yang populasinya didominasi oleh penghijauan baik secara alamiah atau budidaya tanaman, dalam pemanfaatan dan fungsinya adalah sebagai areal berlangsungnya fungsi ekologis dan penyangga kehidupan wilayah perkotaan”.

Ruang terbuka hijau (RTH) sebagai infrastruktur hijau perkotaan adalah bagian dari ruang-ruang terbuka suatu wilayah perkotaan yang diisi oleh tumbuhan, tanaman, dan vegetasi (*endemik introduksi*) guna mendukung manfaat langsung dan/atau tidak langsung yang dihasilkan oleh RTH dalam kota tersebut yaitu keamanan, kenyamanan, kesejahteraan, dan keindahan wilayah perkotaan tersebut. Sedangkan secara fisik RTH dapat dibedakan menjadi RTH alami yang berupa habitat liar alami, kawasan lindung dan taman-taman nasional, maupun RTH non-alami atau binaan yang seperti taman, lapangan olah raga dan kebun bunga.

Menurut Hakim dan Utomo dalam bukunya yang berjudul komponen perancangan arsitektur lansekap (2004) menyatakan bahwa tujuan dan manfaat RTH di wilayah perkotaan antara lain a) Menciptakan kenyamanan, kesehatan

dan keindahan lingkungan sebagai paru-paru kota. b) Menciptakan lingkungan yang bersih dan sehat bagi masyarakat kota. c) Memberikan hasil produksi berupa kayu, daun, bunga, dan buah. d) Sebagai tempat tumbuh tumbuhan dan hidup satwa. e) Berfungsi sebagai area resapan air untuk mengurangi aliran air, menangkap dan menyimpan air, menjaga keseimbangan tanah untuk menjamin kesuburan tanah serta sebagai area sirkulasi udara perkotaan. f) Sebagai tempat sarana dan prasarana untuk kegiatan rekreasi perkotaan.

METODE PENELITIAN

Waktu penelitian dilaksanakan kurang lebih dua bulan yaitu dimulai dari bulan Maret sampai dengan April 2018. Lokasi penelitian dilaksanakan di Dinas Pekerjaan Umum dan Tata Ruang Kota Tarakan. Jenis penelitian ini adalah penelitian kualitatif yaitu data yang berbentuk kata-kata bukan dalam bentuk angka adapun tipenya yaitu fenomenologi yang menjelaskan dan menggambarkan pengalaman para informan tentang implementasi kebijakan ruang terbuka hijau di kota Tarakan. Sumber data yang digunakan yaitu data primer dan data sekunder. Informan dalam penelitian ini yaitu Kepala Bidang Tata Ruang dan Dekorasi Kota, Kepala Seksi

Pertamanan dan Dekorasi Kota, Kepala Seksi Tata Ruang serta beberapa masyarakat kota Tarakan. Dalam penelitian ini pengumpulan data dilakukan dengan beberapa teknik yaitu dengan wawancara, observasi dan dokumentasi (Moeloeng, 2012).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Berdasarkan dengan tujuan penelitian ini yang tercantum pada bab sebelumnya, yaitu untuk mengetahui bagaimana implementasi kebijakan ruang terbuka hijau di kota Tarakan sesuai dengan Undang-undang RI Nomor 26 Tahun 2007 dan apa yang menjadi faktor pendukung dan faktor penghambatnya. Adapun indikator dari implementasi kebijakan ruang terbuka hijau yaitu 1) Proporsi ruang terbuka hijau pada setiap wilayah paling sedikit 30% dari luas wilayah kota. 2) Penyediaan ruang terbuka hijau publik sebesar 20%. 3). Penyediaan ruang terbuka hijau sebesar 10%.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Tarakan Nomor 4 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Tarakan Tahun 2012-2032 pada pasal 33 menjelaskan bahwa rencana penyediaan ruang terbuka hijau Kota Tarakan untuk mencapai sekurang-kurangnya 30% dari luas wilayah kota, yaitu sekurang-kurangnya 20% persen

untuk ruang terbuka hijau publik dan 10% untuk ruang terbuka hijau privat yang meliputi pengembangan taman RT dan RW yang akan didistribusikan pada pusat unit-unit pengembangan permukiman, pengembangan taman kota yang akan didistribusikan di setiap kelurahan dan kecamatan pada wilayah Kota Tarakan dan pengembangan hutan kota di setiap kecamatan.

Pemerintah dalam hal ini Dinas Pekerjaan umum dan Tata Ruang Kota Tarakan menegaskan bahwa implementasi kebijakan ruang terbuka hijau di kota Tarakan belum berjalan dengan cukup baik, melihat sampai saat ini luas ruang terbuka hijau di kota tarakan baru mencapai sekitar 18% dari luas wilayah kota. Namun demikian pemerintah daerah akan terus melakukan pengembangan ruang terbuka hijau pada setiap wilayah dan pembenahan atau perawatan terhadap ruang terbuka hijau yang sudah ada.

Mewujudkan ruang terbuka hijau sesuai dengan regulasi yang ada sangatlah penting. Mengingat manfaat ruang terbuka hijau adalah untuk menjaga keseimbangan ekosistem lingkungan, mampu mencegah dari bencana alam misalnya seperti banjir dan tanah longsor. Kendati demikian, mewujudkan ruang terbuka hijau di kota tarakan hingga mencapai 30% tidaklah

mudah. Karena terkendala pada lahan-lahan yang lebih dahulu dikuasai oleh masyarakat. Selain itu ada beberapa lahan yang sudah ditetapkan sebagai kawasan hutan lindung namun disalahgunakan oleh masyarakat.

Peran seluruh *stakeholder* sangat diperlukan agar tidak terjadi penyusutan RTH. Jadi dalam pengadaan RTH bukan hanya tugas pemerintah saja, namun masyarakat juga memiliki hak untuk merawatnya. Karena dengan tersediannya ruang terbuka hijau yang sesuai dengan regulasi mampu menciptakan kota Tarakan menjadi kota yang memiliki keseimbangan ekosistem yang baik dan selain itu dapat menambah nilai estetika kota.

Proporsi 30% merupakan ukuran minimal untuk menjamin keseimbangan ekosistem kota, baik keseimbangan sistem hidrologi dan sistem mikrolimat, maupun sistem ekologis lain, yang selanjutnya akan meningkatkan ketersediaan udara bersih yang diperlukan masyarakat, serta sekaligus dapat meningkatkan nilai estetika kota.

Ruang terbuka hijau publik merupakan ruang terbuka hijau yang dimiliki dan dikelola oleh pemerintah daerah kota yang digunakan untuk kepentingan masyarakat secara umum. Yang termasuk ruang terbuka hijau publik antara lain, adalah taman kota,

taman pemakaman umum dan jalur hijau sepanjang jalan, sungai, dan pantai. Proporsi ruang terbuka hijau publik seluas minimal 20% yang disediakan oleh pemerintah daerah kota dimaksudkan agar proporsi ruang terbuka hijau minimal dapat lebih dijamin pencapaiannya sehingga memungkinkan pemanfaatannya secara luas oleh masyarakat.

Keberadaan ruang terbuka hijau publik di kawasan perkotaan memang sangat penting karena semakin berkembangnya penduduk membuat semakin dibutuhkannya tempat-tempat yang nyaman, aman dan indah agar mampu menjadi tempat berkumpul dan bersosialisasi. Penyediaan ruang terbuka hijau publik dapat menggambarkan ekspresi budaya lokal, selain itu juga menjadi media komunikasi warga kota dan dapat dijadikan sebagai tempat rekreasi, wadah dan objek pendidikan dan pelatihan dalam mempelajari alam.

Merujuk pada manfaat tersebut, pemerintah dalam hal ini Dinas Pekerjaan Umum dan Tata Ruang Kota Tarakan terus mengupayakan agar proporsi ruang terbuka hijau di kota tarakan bisa mencapai 20%.

Ruang terbuka hijau privat adalah ruang terbuka hijau yang kepemilikannya bersifat tertentu

misalnya perseorangan atau institusi tertentu yang pemanfaatannya untuk kalangan terbatas antara lain berupa kebun atau halaman rumah atau gedung milik masyarakat atau swasta yang ditanami tumbuhan. Adanya ruang terbuka hijau privat sebagai penunjang ketersediaan ruang terbuka hijau publik yang telah dikelola atau disediakan oleh pemerintah. Penyediaan ruang terbuka hijau privat pada sebuah kota yaitu minimal 10% dari luas wilayah kota.

Penyediaan ruang terbuka hijau sebesar 30% pada wilayah perkotaan sangat dibutuhkan. Ada dua manfaat Ruang Terbuka Hijau (RTH) pada kawasan perkotaan yaitu 1) Manfaat langsung (dalam pengertian cepat dan bersifat *tangible*), yaitu membentuk keindahan dan kenyamanan (teduh, segar, sejuk) dan mendapatkan bahan-bahan untuk dijual (kayu, daun, bunga, buah). 2) Manfaat tidak langsung (berjangka panjang dan bersifat *intangibile*), yaitu pembersih udara yang sangat efektif, pemeliharaan akan kelangsungan persediaan air tanah, pelestarian fungsi lingkungan beserta segala isi flora dan fauna yang ada (konservasi hayati atau keanekaragaman hayati).

Keberhasilan setiap implementasi ruang terbuka hijau di daerah perkotaan tentunya ditunjang oleh berbagai faktor,

antara lain seperti faktor pendukung dan faktor penghambat. Berdasarkan hasil penelitian memperlihatkan bahwa yang menjadi faktor pendukung terkait implmentasi kebijakan ruang terbuka hijau di kota tarakan adalah 1) Perilaku organisasi dan antar organisasi (*Organization and inter-organizational behavior*). Dimensi-dimensinya adalah komitmen dan koordinasi antar organisasi. Penerapan kebijakan publik dalam mencapai hasil yang optimal, jarang berlangsung dalam kelompok sendiri, tanpa menggunakan organisasi lain sebagai pendukung atau piranti pelaksana. Implementasi kebijakan memerlukan hubungan antar organisasi untuk membawa perubahan kebijakan umum ke dalam aturan yang jelas, dan ini berlangsung secara berkelanjutan dalam proses sosial yang dapat mengkonversi arah kebijakan melalui tindakan.

Proses implementasi dapat diterapkan melalui banyak cara. Salah satu cara di antaranya adalah implementasi kebijakan dapat terpenuhi dalam satu organisasi. Tetapi, agar kinerja implementasi lebih efisien dan efektif, memerlukan kerjasama dan koordinasi dengan berbagai organisasi, atau bagian-bagian organisasi itu. Tingkat implementasi dapat ditempuh pada organisasi formal, sementara

administrasi pemerintahan dapat diterapkan melalui hasil kebijakan.

Perkembangan hubungan *antarorganisasi* belakangan kian populer, sehingga para praktisi dan sarjana melahirkan istilah “*kolaboratif*” yang menentukan dan mempengaruhi hasil suatu program. Beberapa tahun terakhir muncul istilah yang lebih dikenal “*jaringan*” dan “*manajemen jaringan*”. Istilah ini secara keseluruhan dikenal dalam hubungan koordinasi antar organisasi yang dapat meningkatkan dan menentukan pola implementasi kebijakan.

Faktor selanjutnya adalah proses implementasi kebijakan organisasi dan antar organisasi ditandai oleh adanya *komitmen* dan *koordinasi* (Winter dalam Suratman 2017: 144). Dalam tataran implementasi, *komitmen* dimaksud adalah kesepakatan bersama dengan instansi terkait dalam menjaga *stabilitas* organisasi dan jaringan antar organisasi yang ada, dalam kaitannya dengan pelaksanaan program.

Hal tersebut dimaksudkan untuk menjaga kemungkinan munculnya rasa egoisme di antara organisasi pelaksana program yang dapat mempengaruhi hasil akhir dari suatu implementasi. Kontribusi suatu organisasi terhadap implementasi sangat tergantung input yang diterima dari hubungan inter

organisasi secara timbal balik dan saling bergantung satu sama lain. Dengan demikian, proses implementasi kebijakan dapat dicapai pada titik optimal dalam merealisasikan kebutuhan dan kepentingan.

Pada tataran *kontribusi* pola hubungan antar organisasi sangat urgen dan berpengaruh terhadap penentuan strategi suatu implementasi. Pengaturan suatu kebijakan publik dapat diterapkan melalui dua atau lebih organisasi. Sebab, bagaimanapun implementasi kebijakan sifatnya rumit, dan tantangan atas tindakan yang direncanakan lebih besar, sehingga kemungkinan untuk bekerjasama secara khas akan lebih rumit. Itulah sebabnya kadangkala akibat kerumitan tadi membuat permasalahan kebijakan terbengkalai. Pemerintah belum bisa menerapkan kebijakan yang menyentuh akar permasalahan antara yang satu dengan lainnya.

Adapun bentuk perilaku organisasi dan antarorganisasi dalam hal ini yaitu Dinas Pekerjaan Umum dan Tata Ruang Kota Tarakan melakukan kerja sama dengan beberapa pihak misalnya Dinas Lingkungan hidup kota Tarakan, Dinas Kehutanan dan Energi Kota Tarakan, dan juga beberapa Badan Usaha Milik Swasta dan Badan Usaha Milik Negara melalui

corporate social responsibility. 2) Perilaku Birokrasi tingkat bawah (*Street level bureaucratic behavior*). Dimensinya adalah diskreasi. Variabel selanjutnya menjadi faktor kunci dalam implementasi kebijakan adalah perilaku birokrasi level bawah. Hal ini dimaksudkan sebagai kemampuan untuk melaksanakan dan menjalankan program-program sebagai keputusan penting dengan menggunakan pengaruh yang lebih dominan diluar kewenangan formal (diskresi).

Sehingga menurut Lipsky dalam Suratman (2017) perilaku pelaksanaan kebijakan secara sistematis adakalanya ‘menyimpang’ dari tugas terkait dengan kewenangan selaku pelaksana kebijakan. Mereka lebih mengutamakan hubungan dengan masyarakat dalam penyampaian kebijakan. Karena itu, birokrasi level bawah menjadi aktor yang esensial dalam implementasi kebijakan publik, dan kinerjanya sangat konsisten dengan standar program yang berkaitan dengan aktivitasnya. Kontribusi pemikiran Lipsky sangat penting untuk memahami model implementasi yang satu ini, dan teorinya lebih khusus terhadap mekanisme dalam menjelaskan berbagai kebijakan dan konsekuensinya.

Birokrat level bawah bekerja dalam situasi yang ditandai dengan berbagai kebutuhan masyarakat. Mereka berupaya mengatasi permasalahan dan membuat prioritas kebijakan, mengontrol dan memodifikasi tujuan kebijakan berdasarkan persepsi masyarakat. Birokrasi level bawah ini sebagai “*jabatan yang berhubungan langsung dengan masyarakat*”. Dan secara substansial, mereka memiliki pertimbangan sekaitan dengan tugasnya masing-masing. Bahkan, berdasarkan posisinya di tengah masyarakat itu, mereka memiliki peluang lebih besar dalam putusan kebijakan. Mereka dapat memberi pertimbangan, menggunakan pengaruhnya di luar kewenangan formal, sebagaimana yang dikatakan Lipsky dalam Suratman (2017) bahwa implementasi kebijakan pengaruh lebih dominan berasal dari pekerja level bawah ini.

Pekerja level bawah ini pada prinsipnya mempunyai pilihan pada hasil mana yang harus dicapai, dan bagaimana cara melakukannya. Demikian halnya tokoh masyarakat, lembaga adat konselor dan semacamnya, secara rutin berhubungan dengan birokrasi level bawah. Mereka ini mengabdikan diri sebagai “warga negara yang membantu menciptakan

dan melakukan pelayanan publik berdasarkan norma”.

Dalam hal ini yang menjadi birokrasi tingkat bawah adalah setiap kelurahan-kelurahan yang ada. Karena setiap kelurahan lah yang lebih mengetahui keadaan di wilayahnya masing-masing. Melakukan sosialisasi kepada setiap RT yang ada dalam hal pengembangan ruang terbuka hijau di kota Tarakan.

Sedangkan yang menjadi faktor penghambat terkait implementasi kebijakan ruang terbuka hijau di kota Tarakan yaitu perilaku kelompok sasaran. Perilaku kelompok sasaran (*Target grup behavior*) yang tidak hanya memberi pengaruh pada efek/dampak kebijakan, tetapi juga mempengaruhi kinerja birokrat/aparat tingkat bawah. Dimensinya mencakup respon positif dan negatif masyarakat dalam mendukung atau tidak mendukung kebijakan.

Variabel *perilaku target grup* dalam implementasi kebijakan publik adalah sekelompok orang, organisasi, atau individu penerima jasa yang berperan dalam mempengaruhi kinerja implementasi program melalui tindakan *positif* dan *negatif* (Winter, 2003). Dengan demikian, kinerja implementasi program sangat dipengaruhi oleh karakteristik partisipan yakni

mendukung atau menolak. Model ini merupakan kerangka kerja yang menyajikan mekanisme dan menjadi faktor kunci yang dapat mempengaruhi hasil akhir dari suatu implementasi.

Tentang siapa kelompok sasaran yang akan dipengaruhi perilakunya oleh kebijakan, dan seberapa jauh dapat mematuhi atau menyesuaikan diri terhadap kebijakan yang diimplementasikan, sangat tergantung kepada kesesuaian isi kebijakan (Program) dengan harapan mereka. Hal yang tak kalah pentingnya adalah faktor komunikasi, ikut berpengaruh terhadap penerimaan kebijakan oleh kelompok sasaran. Terjadinya "*error*" atau "*distorsi*" atas proses komunikasi akan menjadi titik lemah dalam mencapai efektivitas pelaksanaan kebijakan.

Tingkat kegagalan suatu implementasi kebijakan, sangat berbeda-beda satu sama lain. Berdasarkan model implementasi kebijakan Winter di atas, maka kelebihan yang dimiliki adalah kemampuan mengintegrasikan dan menyederhanakan beberapa model implementasi menjadi suatu model yang tidak rumit terutama pada jaringan organisasi. Kelemahannya adalah tidak menjelaskan lebih rinci pengertian perilaku dan mengidentifikasi faktor-

faktor yang ikut berpengaruh dalam proses implementasi kebijakan.

Perilaku kelompok sasaran yang dimaksudkan adalah masyarakat. Sejauh mana mereka merespon terhadap kebijakan yang sudah diimplementasikan. Masyarakat kota Tarakan sendiri khususnya dalam hal Implementasi kebijakan ruang terbuka hijau memberikan respon positif dan respon negatifnya. Dimana respon positifnya adalah mereka sangat mengapresiasi terhadap usaha pemerintah dalam mengembangkan ruang terbuka hijau di kota Tarakan. Namun respon negatifnya itu masyarakat kota Tarakan yang cenderung kurang peduli terhadap apa yang telah disediakan atau difasilitasi untuk mereka atau dalam kata lain kurang rasa kepemilikannya. Hal ini terlihat dari beberapa ruang terbuka hijau yang rusak dikarenakan ulah masyarakat itu sendiri.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian mengenai implementasi ruang terbuka hijau yang ada di kota Tarakan maka ditarik kesimpulan sebagai berikut:

Implementasi kebijakan ruang terbuka hijau yang ada di kota Tarakan belum maksimal sesuai dengan Undang-undang RI Nomor 26 Tahun

2007 tentang penataan ruang yang mana pada pasal 29 menyebutkan bahwa proporsi ruang terbuka hijau pada setiap wilayah paling sedikit 30% dari luas wilayah kota. Sedangkan kota Tarakan baru mencapai sekitar 18%.

Namun pemerintah dalam hal ini Dinas Pekerjaan Umum dan Tata Ruang Kota Tarakan terus melakukan pengembangan luas ruang terbuka hijau pada setiap wilayah di Kota Tarakan. Sehingga diharapkan nantinya luas ruang terbuka hijau kota Tarakan mampu mencapai 30% dan terjadinya pemerataan pembangunan ruang terbuka hijau.

Proporsi 30% merupakan ukuran minimal untuk menjamin keseimbangan ekosistem kota, baik keseimbangan sistem hidrologi dan sistem mikrolimat, maupun sistem ekologis lain, yang selanjutnya akan meningkatkan ketersediaan udara bersih yang diperlukan masyarakat, serta sekaligus dapat meningkatkan nilai estetika kota.

Ruang terbuka hijau publik merupakan ruang terbuka hijau yang dimiliki dan dikelola oleh pemerintah daerah kota yang digunakan untuk kepentingan masyarakat secara umum. Yang termasuk ruang terbuka hijau publik antara lain, adalah taman kota, taman pemakaman umum dan jalur hijau sepanjang jalan, sungai, dan

pantai. Proporsi ruang terbuka hijau publik seluas minimal 20% yang disediakan oleh pemerintah daerah kota dimaksudkan agar proporsi ruang terbuka hijau minimal dapat lebih dijamin pencapaiannya sehingga memungkinkan pemanfaatannya secara luas oleh masyarakat.

Ruang terbuka hijau privat adalah ruang terbuka hijau yang kepemilikannya bersifat tertentu misalnya perseorangan atau institusi tertentu yang pemanfaatannya untuk kalangan terbatas antara lain berupa kebun atau halaman rumah atau gedung milik masyarakat atau swasta yang ditanami tumbuhan. Adanya ruang terbuka hijau privat sebagai penunjang ketersediaan ruang terbuka hijau publik yang telah dikelola atau disediakan oleh pemerintah. Penyediaan ruang terbuka hijau privat pada sebuah kota yaitu minimal 10% dari luas wilayah kota.

DAFTAR PUSTAKA

- Hakim, R & Utomo, H. (2004). *Komponen Perancangan Arsitektur Landsekap*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Moeloeng, L, J. (2011). *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.
- Mustari, Mohammad. (2014). *Nilai Karakter Refleksi untuk Pendidikan*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

- Nawawi, Ismail. (2007). *Public Policy (Analisis Strategi Advokasi Teori & Praktek)*, Surabaya: PMN.
- Subarsono, AG. (2005). *Analisis Kebijakan Publik (Konsep, Teori & Aplikasi)*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Suharto, Edi. (2005). *Analisis Kebijakan Publik (Panduan Praktis Mengkaji Masalah & Kebijakan Sosial)*. Bandung: Alfabeta.
- Suratman. (2017). *Generasi Implementasi dan Evaluasi Kebijakan Publik*. Surabaya: Capiya Publishing.
- Wahab, Solichin Abdul. (2012). *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Penyusunan Model-Model Implementasi Kebijakan*, Jakarta: PT. Bumi Aksara.
- Winarno, Budi. (2005). *Implementasi Kebijakan*. Bandung: CV. Pustaka Pelajar.
- Rahmadani. (2012). *Implementasi Kebijakan Ruang Terbuka Hijau Privat di Kecamatan Pedurungan Kota Semarang* (Skripsi, Universitas Diponegoro).