

# **BAB I**

## **LATAR BELAKANG**

### **1.1. Pendahuluan**

Negara di dunia terbagi atas dua istilah, ada negara berkembang dan ada negara maju. Di dunia ada 156 negara, salah satunya adalah negara Indonesia. Negara Indonesia merupakan negara berkembang, baik dalam hal infrastruktur ataupun dalam hal lainnya. Pada masa pemerintahan saat ini perkembangan infrastruktur menjadi hal yang paling utama.

Perkembangan infrastruktur ini mencakup semua provinsi yang ada di negara Indonesia, sebagaimana diatur dalam Perpres No 122 Tahun 2016 Perubahan Atas Peraturan Presiden No 75 Tahun 2014 Tentang Percepatan Penyediaan Infrastruktur Prioritas. Infrastruktur dibangun dengan maksud agar masyarakat menjadi aman, nyaman, produktif dan berkelanjutan.

Untuk terwujudnya masyarakat yang aman, nyaman, produktif dan berkelanjutan, maka diperlukan Ruang Terbuka Hijau (RTH). RTH ini telah diatur dalam PERMEN PU No 05/PRT/M/2008 tentang Pedoman Penyediaan Ruang Terbuka Hijau di Kawasan Perkotaan. Ruang Terbuka Hijau (RTH) adalah area memanjang/jalur dan/atau mengelompok, yang penggunaannya lebih bersifat terbuka, tempat tumbuh tanaman, baik yang tumbuh secara alamiah maupun yang sengaja ditanam (Permen PU, 05/PRT/M/2008). Selanjutnya RTH kawasan perkotaan merupakan bagian dari penataan ruang kota dengan tujuan menjaga

ketersediaan lahan sebagai kawasan resapan air, menciptakan aspek planologis perkotaan melalui keseimbangan antara lingkungan alam dan lingkungan binaan yang berguna untuk kepentingan masyarakat, meningkatkan keserasian lingkungan perkotaan sebagai sarana pengaman lingkungan perkotaan yang aman, nyaman, segar, indah, dan bersih. Manfaat RTH secara langsung, membentuk keindahan dan kenyamanan (teduh, segar, sejuk) dan mendapatkan bahan-bahan untuk dijual (kayu, daun, bunga, buah), serta manfaat tidak langsung yaitu pembersih udara, pemeliharaan akan kelangsungan persediaan air tanah, pelestarian fungsi lingkungan beserta segala isi flora dan fauna yang ada (Permen PU No 05/PRT/M/2008).

Penyediaan RTH diatur pula dalam Peraturan Menteri PU No.05/PRT/M/2008 tentang Pedoman Penyediaan dan Pemanfaatan RTH di perkotaan dan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2007 tentang Penataan RTH Kawasan Perkotaan yang dimaksudkan untuk menjamin tersedianya ruang yang cukup bagi:

- a. Kawasan konservasi untuk kelestarian hidrologis;
- b. Kawasan pengendalian air larian dengan menyediakan kolam retensi;
- c. Area pengembangan keanekaragaman hayati;
- d. Area penciptaan iklim mikro dan pereduksi polutan di kawasan perkotaan;
- e. Tempat rekreasi dan olahraga masyarakat;
- f. Tempat pemakaman umum;
- g. Pembatas perkembangan kota ke arah yang tidak diharapkan;

- h. Pengamanan sumber daya baik alam, buatan maupun historis;
- i. Penyediaan RTH yang bersifat privat, melalui pembatasan kepadatan serta kriteria pemanfaatannya;
- j. Area mitigasi/evakuasi bencana; dan
- k. Ruang penempatan pertandaan (signage) sesuai dengan peraturan perundangan dan tidak mengganggu fungsi utama RTH tersebut.

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri No. (1/2007), bahwa perkembangan dan pertumbuhan perkotaan disertai dengan alih fungsi lahan yang pesat, telah menimbulkan kerusakan lingkungan yang dapat menurunkan daya dukung lahan dalam menopang kehidupan masyarakat di kawasan perkotaan, sehingga perlu dilakukan upaya untuk menjaga dan meningkatkan kualitas lingkungan melalui penyediaan RTH yang memadai.

Aturan akan RTH ini merupakan aturan yang merata dari Sabang sampai Marauke. Mengapa demikian? Karena Negara Indonesia merupakan negara kepulauan, yang terdiri dari 34 (tiga puluh empat) Provinsi sampai tahun ini.

Fungsi hijau dalam Ruang Terbuka Hijau (RTH) adalah paru-paru kota yang merupakan salah satu aspek berlangsungnya fungsi daur ulang, antara gas karbondioksida (CO<sub>2</sub>) dan oksigen (O<sub>2</sub>), hasil fotosintesis khususnya pada dedaunan, melindungi sistem air, melindungi warga kota dari polusi udara dan polusi suara. Pada hakekatnya tujuan diselenggarakan taman kota adalah untuk

kelestarian, keserasian dan keseimbangan ekosistem yang meliputi unsur lingkungan, sosial dan budaya<sup>1</sup>.

Kota merupakan kawasan yang banyak di incar oleh masyarakat untuk menghabiskan waktu luang seperti waktu-waktu libur nasional, ataupun waktu libur mingguan untuk berkumpul, berkunjung ataupun melepas penat dari rutinitas biasanya. Selain itu kota juga menjadi sasaran bagi perusahaan – perusahaan real estate dan perusahaan hiburan untuk menjual produk nya kepada masyarakat. Dengan marak nya pembangunan di kota maka RTH pun harus seiring sejalan dengan pembangunan kawasan-kawasan tersebut, agar fungsi dan manfaat dari RTH sebagai paru – paru kota terpenuhi.

Begitu banyak manfaat keberadaan Ruang Terbuka Hijau (RTH) bagi masyarakat perkotaan, yang mana RTH ini sudah difasilitasi dengan berbagai sarana rekreasi, sarana pendidikan dan sarana olahraga dalam satu tempat yang sifatnya gratis (tidak dipungut bayaran) sehingga terjangkau bagi setiap masyarakat manapun. Taman kota telah menjadi ikon sebuah kota sehingga masyarakat dewasa, anak-anak hingga lansia memanfaatkan keberadaan taman kota tersebut.

Pemerintah Daerah (PEMDA) selaku perpanjangan tangan dari Pemerintah Pusat, mengacu kepada PERMEN PU No 05/PRT/M/2008 dalam hal penyediaan RTH di setiap wilayah Provinsi yang ada di Indonesia sedang mencanangkan

---

<sup>1</sup>Harlia Febrianti, Perspektif Masyarakat Terhadap Keberadaan Taman Kota Sebagai Ruang Terbuka Hijau Di Kota Jambi (Studi Kasus: Pedestrian Jomblo, Taman Perumnas dan Taman Arena Remaja), Journal V-Tech (Vision Technology Volume 1 No. 2 Desember 2018 hlm76.

pengadaan akan tersedianya RTH. Seperti contoh Provinsi Jawa Barat, Pengembangan Ruang Terbuka Hijau di Jawa Barat masih lamban. Jumlah RTH di Jawa Barat belum mencapai jumlah ideal 30 persen dari luas wilayah Jawa Barat yang mencapai 3,8 juta hektar<sup>2</sup>.

Provinsi selanjutnya adalah Jawa Timur, berdasarkan data Bappeda Provinsi Jawa Timur 2015, rasio RTH per luas kawasan perkotaan di Jawa Timur baru sebanyak 16,25 persen. Yakni 58.750,46 hektare dari total luas kawasan perkotaan 361.541,30 hektare<sup>3</sup>. Sedangkan Provinsi Kalimantan Selatan, berdasar data yang dirilis Dinas Tata Ruang dan Tata Bangunan Kota Banjarmasin (kini berubah menjadi Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang) hanya memiliki RTH seluas tiga persen dari luas daerah 98,46 kilometer persegi<sup>4</sup>. Bukan hanya di provinsi Kalimantan Selatan saja yang masih mengalami ketidak tercapaian untuk RTH, di Provinsi Kalimantan Barat dengan ibu kota Provinsi adalah Kota Pontianak. RTH publik yang dimiliki Pontianak hanya 1.056,557 hektar atau 9,8 persen dari luas wilayah. Apabila melihat pola persebaran, cenderung menyebar mendekati pusat pendidikan dan pemukiman penduduk<sup>5</sup>.

Bagian timur dari negara Indonesia adalah pulau Irian Jaya, yang mana sebagai contoh kota Manokwari. Kalkulasi secara kasar mengacu pada luas

---

<sup>2</sup><https://nasional.kompas.com/read/2010/04/16/18275415/pengembangan.ruang.terbuka.hijau.di.jawa.barat.masih.lamban>. Diakses pada tanggal 20 Agustus 2019 pukul 06.00 WIB.

<sup>3</sup><http://kelanakota.suarasurabaya.net/news/2016/181707-RTH-dan-Ruang-Publik-Belum-Sesuai,-Jatim-Masih-Rawan-Banjir>. Diakses pada tanggal 20 Agustus 2019 pukul 06.05 WIB.

<sup>4</sup><http://jejakrekam.com/2018/08/03/banyak-bangun-taman-ternyata-ruang-terbuka-hijau-banjarmasin-baru-3-persen/>. Diakses pada tanggal 20 Agustus 2019 pukul 06.10 WIB.

<sup>5</sup><https://www.suarapemredkalbar.com/berita/ponticity/2018/10/15/ruang-terbuka-hijau-di-pontianak-tak-merata>. Diakses pada tanggal 20 Agustus 2019 pukul 06.00 WIB.

wilayah kota 1.556,94km<sup>2</sup>, maka Pemerintah Kabupaten sudah harus memikirkan ketersediaan RTH dengan luas sekitar 467.082m<sup>26</sup>.

Sedangkan di Pulau Sumatera, dengan memiliki 9 ( sembilan ) provinsi salah satunya adalah Provinsi Jambi. Provinsi Jambi merupakan provinsi yang tumbuh dan berkembang dengan cepat dalam hal ekonomi begitupun pertumbuhan dan perkembangan penduduk Kota Jambi dan disertai dengan alih fungsi lahan yang pesat (lahan pertanian, lahan bervegetasi hijau, daerah rendah yang menjadi resapan air dikonversi menjadi lahan terbangun), telah menimbulkan kerusakan lingkungan, sering terjadi banjir, jika hari hujan dan beberapa ruas jalan tergenang, sehingga dapat menurunkan daya dukung lahan dalam menopang kehidupan masyarakat di kawasan Kota Jambi.

Dengan terjadinya alih fungsi lahan pesat ini maka diperlukan upaya Pemerintah Kota Jambi dalam memenuhi kebutuhan masyarakat dalam kebutuhan RTH di Kota Jambi. Sebagaimana yang telah diatur dalam Peraturan Daerah Kota Jambi Nomor 9 Tahun 2013 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Jambi Tahun 2013 - 2033. Kota Jambi dengan luas mencapai 17,553 hektar membutuhkan Ruang Terbuka Hijau publik minimal 3.510,60 hektar dan ruang terbuka hijau privat minimal 1.755,30 hektar maka dari itu Kota Jambi masih kekurangan ruang terbuka hijau publik sebanyak 2.220,13 hektar dan ruang terbuka hijau privat sebanyak 774,36 hektar. Hal ini membuktikan, Kota Jambi

---

<sup>6</sup><http://www.sastrapapua.com/2017/11/menakar-komitmen-pemerintah-kabupaten.html>. Diakses pada tanggal 20 Agustus 2019 pukul 06.00 WIB.

masih belum memenuhi 30% ruang terbuka hijau sebagaimana yang tercantum dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Namun fakta di lapangan menyatakan bahwa keberadaan luas RTH Kota Jambi yang jauh dari proporsi ideal, kekuatan pembangunan ekonomi yang dominan merubah fungsi lahan bervegetasi, sehingga keberadaan RTH Kota Jambi semakin berkurang dan telah terjadinya penyimpangan pemanfaatan ruang Kota Jambi (pembangunan perumahan oleh pengembang tanpa menyediakan lahan RTH, tidak berdasarkan Koefisien Dasar Bangunan (KDB), Koefisien Dasar Hijau (KDH), pembangunan hotel, mall, gudang, dan pembangunan pertokoan/ruko di sepanjang jalan dalam kota dan arah luar kota yang mengabaikan Garis Sempadan Bangunan (GSB), Ruang milik jalan (Rumija), sempadan sungai, sempadan danau.

Untuk terpenuhinya RTH sebanyak 30% maka Pemerintah Kota Jambi melakukan pendataan terhadap fasilitas umum (fasum) dan fasilitas sosial (fasos) oleh dinas terkait. Hal ini dilakukan karena fasum dan fasos ini sudah banyak beralih fungsi. RTH merupakan salah satu elemen perkotaan yang sangat penting untuk menunjang kehidupan dan aktivitas penduduk, karena pada dasarnya RTH merupakan unsur alamiah yang sangat berperan dalam mewujudkan kota yang berwawasan lingkungan<sup>7</sup>. Hal ini membuktikan, Kota Jambi masih belum

---

<sup>7</sup> Branch, M.C, 1995. *Perencanaan Kota Komprehensif : Pengantar dan Penjelasan*. Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hlm 85.

memenuhi 30% ruang terbuka hijau sebagaimana yang tercantum dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang<sup>8</sup>.

Maka dengan demikian mantan Gubernur Jambi Zumi Zola mengatakan, “luas ruang terbuka hijau di Kota Jambi kini hanya sekitar 90,26 hektare (ha) atau 0,44 persen dari 20.535 ha luas wilayah kota itu. Idealnya luas ruang terbuka hijau di kota itu mencapai 2.054 ha. Guna meningkatkan kawasan ruang terbuka hijau di kota itu, lahan-lahan kosong milik pemerintah akan ditanami juga pohon penghijauan”<sup>9</sup>.

Dengan berlandaskan apa yang telah disampaikan oleh mantan Gubernur Jambi Zumi Zola, H. Syarif Fasha, sebagai Walikota Jambi telah membangun sebanyak 18 taman di Kota Jambi dari 44 taman kota yang akan ada saat ini seperti Taman Jomblo, Taman Jaksa, Taman Tugu Pers, Taman Arena Remaja, Taman Perumnas, Taman Tugu Juang, Taman Tanggo Rajo dan lain-lain.

Peran Pemerintah Kota Jambi bukan hanya dalam hal penyediaan akan RTH saja, akan tetapi Pemerintah Kota Jambi memiliki kewajiban dalam hal mengawasi, mendata, serta mengevaluasi akan keberadaan RTH tersebut baik dalam fungsi ataupun kebijakan. RTH yang berada di Kota Jambi dibangun dengan harapan agar masyarakat yang berada di daerah jambi umumnya dan

---

<sup>8</sup> Peraturan Daerah Kota Jambi Nomor 9 Tahun 2013 *Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Jambi 2013-2033*.

<sup>9</sup><https://www.beritasatu.com/kesra/409868-ruang-terbuka-hijau-di-jambi-kian-menyusut.html>, Diakses pada tanggal 23 Agustus 2019 pukul 08.00 WIB.



khususnya yang berdomisili di Jambi bisa menghabiskan *weekend*, *weekday*, aktivitas olahraga ataupun aktifitas yang membutuhkan ruang terbuka.

Pemerintah Kota Jambi juga harus melakukan pengecekan rutin akan fasilitas yang telah di sediakan di RTH, agar para penikmat RTH merasa nyaman, aman dan mendapati kebahagiaan pada saat menikmati fasilitas yang ada.

Fasilitas–fasilitas yang disediakan oleh Pemerintah Kota Jambi pada Ruang Terbuka Hijau selain harus di lakukan pengecekan juga harus dilakukan penindakan lanjutan apabila fasilitas tersebut sudah rusak, hilang, kurang ataupun dilakukan perawatan agar tidak membuat penikmat RTH tidak nyaman. Selain fasilitas yang berada dalam kawasan Ruang Terbuka Hijau, Pemerintah juga harus menyediakan ruang parkir serta ruang untuk pasar dadakan, karena kebiasaan orang Indonesia dimana ada keramaian pasti ada yang melakukan kegiatan jual beli.

Saat dilakukan pengamatan langsung terhadap beberapa RTH, masih terdapat beberapa kekurangan di beberapa RTH, antara lain kekurangan tersebut adalah kurang tersedianya tumbuhan hijau yang rimbun. Tumbuhan yang rimbun berguna untuk mencegah paparan sinar matahari secara langsung.

Agar semua hal itu bisa terpenuhi maka Pemerintah Kota Jambi harus melakukan evaluasi baik kepada petugas yang bertanggung jawab, instansi, fasilitas itu sendiri atau jika diperlukan mengevaluasi kebijakan RTH tersebut.

Evaluasi merupakan saduran dari bahasa Inggris "*evaluation*" yang diartikan sebagai penaksiran atau penilaian<sup>10</sup>. Dalam evaluasi terdapat beberapa hal yang akan dibahas yaitu apa yang menjadi bahan evaluasi, bagaimana proses evaluasi, kapan evaluasi diadakan, mengapa perlu diadakan evaluasi, di mana proses evaluasi diadakan, dan pihak yang mengadakan evaluasi.

Hal yang perlu dilakukan evaluasi tersebut adalah narasumber yang ada, efektivitas penyebaran pesan, pemilihan media yang tepat dan pengambilan keputusan anggaran dalam mengadakan sejumlah promosi dan periklanan. Evaluasi tersebut perlu diadakan dengan tujuan untuk menghindari kesalahan perhitungan pembiayaan, memilih strategi terbaik dari berbagai alternatif strategis yang ada, meningkatkan efisiensi iklan secara general, dan melihat apakah tujuan sudah tercapai.<sup>[2]</sup>

Di sisi lain, perusahaan kadang – kadang enggan untuk mengadakan evaluasi karena biayanya yang mahal, terdapat masalah dengan penelitian, ketidaksetujuan akan apa yang hendak dievaluasi, merasa telah mencapai tujuan, dan banyak membuang waktu. Penaksiran atau penilaian disini bisa mencakup apa saja agar menjadi lebih baik lagi kedepannya.

---

<sup>10</sup>Curtis, Dan B; Floyd, James J.; Winsor, Jerry L. *Komunikasi Bisnis dan Profesional*. Remaja Rosdakarya, Bandung, 1996. Hal 414

Evaluasi kebijakan pada dasarnya adalah suatu proses untuk menilai seberapa jauh suatu kebijakan membuahkan hasil yaitu dengan membandingkan antara hasil yang diperoleh dengan tujuan atau target kebijakan yang ditentukan<sup>11</sup>.

Untuk itulah, penulis tertarik untuk melakukan penelitian ini dengan judul ***“Evaluasi Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Meningkatkan Jumlah Ruang Terbuka Hijau Di Kota Jambi”***.

Penulis menggunakan penelitian terdahulu sebagai referensi guna menghindari kesalahan yang dihadapi oleh peneliti terdahulu, diantaranya, pertama, penelitian yang dilakukan oleh Ulil Amri berbentuk jurnal Pembangunan Berkelanjutan, Program Studi Ilmu Lingkungan, Fakultas Pascasarjana, Universitas Jambi, Jambi. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif descriptive (pemaparan) untuk dapat mendeskripsikan, menginterpretasikan dan mengevaluasi masalah untuk mendapatkan pengetahuan mengenai persoalan yang terbatas dan tidak untuk membuktikan teori-teori pendukung tertentu dan analisis deskriptif berhubungan dengan penyusunan data kedalam bentuk tabel, grafik dan perhitungan sederhana, sehingga data tersebut dapat memberikan informasi dan menggunakan uji chi square untuk persepsi masyarakat. Hasil penelitian menunjukkan dengan luas wilayah Kota Jambi seluas 17.553 Ha, 30% dipergunakan untuk RTH. RTH ini diharapkan bisa

---

<sup>11</sup>Darwin, Muhadjir, 1995, *Implementasi Kebijakan* dalam *Kumpulan Makalah Pelatihan Analisis Kebijakan Sosial Angkatan VIII (11-22 Juli 1995)*, Pusat Penelitian Kependudukan, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta; hlm 113.

menjadi penyedia akan udara bersih, sekaligus dapat meningkatkan nilai estetika Kota Jambi.

Kedua, penelitian yang dilakukan oleh Sulistya Ekawati yang diterbitkan dalam Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan. Metode yang digunakan dalam penelitian ini analisis konten/isi (*Content Analysis*), dan deskriptif kualitatif. Hasil dalam penelitian ini sebagian kegiatan pengelolaan hutan produksi belum dijalankan oleh pemerintah kabupaten, Pengelolaan hutan produksi belum sepenuhnya didesentralisasikan oleh pemerintah pusat ke pemerintah kabupaten, beberapa kewenangan yang bernilai ekonomis masih dipegang oleh pemerintah pusat.

## **1.2. RUMUSAN MASALAH**

Adapun rumusan masalah yang akan diangkat dalam penelitian sesuai dengan latar belakang diatas, peneliti mengajukan rumusan masalah yaitu:

- 1) Bagaimana Evaluasi Kebijakan Pemerintah Daerah dalam meningkatkan jumlah Ruang Terbuka Hijau di Kota Jambi ?
- 2) Apa saja factor kendala dalam melaksanakan evaluasi kebijakan terkait Ruang Terbuka Hijau di Kota Jambi ?

## **1.3. TUJUAN PENELITIAN**

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Analisis kebijakan Pemerintah Kota Jambi terhadap Ruang Terbuka Hijau

2. Analisis kendala Pemerintah Kota Jambi dalam mewujudkan Ruang Terbuka Hijau

#### **1.4. MANFAAT PENELITIAN**

Adapun manfaat dalam penelitian ini:

Manfaat akademis:

- 1) Sebagai salah satu syarat untuk mencapai gelar sarjana
- 2) Sebagai acuan penulis selanjutnya jika tertarik untuk melakukan penelitian yang sama
- 3) Menjadi bahan bacaan untuk segala pembaca khususnya di Program Studi Ilmu Pemerintahan Fakultas Hukum Universitas Jambi

Manfaat praktis:

- 1) Dari hasil penelitian dapat menjadi masukan kepada penulis dan pembaca untuk menjadi abdi negara dalam proses dan pelaksanaan penelitian tersebut.
- 2) Sebagai motivasi kepada Pemerintah Kota untuk selalu meningkatkan kinerja yang dianggap belum mencapai hasil yang maksimal
- 3) Memberikan masukan terhadap pemerintah tentang bagaimana memikirkan cara yang bijaksana dalam pengambilan keputusan serta tepat sasaran.

## 1.5. LANDASAN TEORI

### 1.5.1. Evaluasi Kebijakan

Evaluasi merupakan penilaian terhadap suatu persoalan yang umumnya menunjuk baik buruknya persoalan tersebut. Dalam kaitannya dengan suatu program biasanya evaluasi dilakukan dalam rangka mengukur efek suatu program dalam mencapai tujuan yang ditetapkan<sup>12</sup>.

Evaluasi adalah rangkaian kegiatan membandingkan realisasi masukan (*input*), keluaran (*output*), dan hasil (*outcome*) terhadap rencana dan standar<sup>13</sup>. Ada juga pendapat yang menyebutkan bahwa evaluasi adalah penilaian<sup>14</sup>. Sejalan dengan hal tersebut, arti pada istilah evaluasi bahwa: “Secara umum istilah evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*) dan penilaian (*assessment*), kata- kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan dalam arti satuan nilainya. Dalam arti yang lebih spesifik, evaluasi, berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan”<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> Hanafi, A., Guntur M. 1984. Penelitian untuk Mengevaluasi Efektivitas Program Kemasyarakatan. Surabaya: Usaha Nasional, hlm 40

<sup>13</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2006 Tata Cara Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan

<sup>14</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia

<sup>15</sup> Dunn, William N. 2003. Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Kedua. Gadjah Mada University Press: Yogyakarta.

Evaluasi kebijakan dilakukan untuk mengetahui 4 aspek yaitu: 1) Proses pembuatan kebijakan, 2) Proses implementasi kebijakan, 3) Konsekuensi kebijakan, 4) Efektivitas dampak kebijakan (Wibowo, 1994: 9). Pembagian evaluasi kebijakan kedalam empat kategori, yaitu: 1) *Planning and need evaluations*, 2) *Process evaluations*, 3) *Impact evaluations*, 4) *Efficiency evaluations*<sup>16</sup>.

Evaluasi kebijakan mendiskripsikan hubungan antara operasi program kebijakan dan hasilnya, sehingga sumber utama evaluasi kebijakan adalah implementasi kebijakan<sup>17</sup>. Pada proses evaluasi kebijakan terdapat tiga jenis pendekatan yaitu evaluasi semu, evaluasi formal dan evaluasi keputusan teoritis. Evaluasi semu merupakan jenis pendekatan evaluasi yang menggunakan metode deskriptif guna menghasilkan informasi secara valid tentang nilai dari suatu kebijakan tanpa memberikan pertanyaan terhadap responden mengenai manfaat dari kebijakan tersebut. Evaluasi formal adalah pendekatan evaluasi menggunakan metode deskriptif guna menghasilkan informasi secara valid tentang suatu kebijakan berdasarkan sasaran program kebijakan ditetapkan secara formal oleh pembuat kebijakan. Bentuk evaluasi formal menggunakan undang-undang, dokumen-dokumen, dan wawancara terhadap pembuat/pelaksana kebijakan untuk mengidentifikasi,

---

<sup>16</sup>Pall, G., 1987. *Quality Process Management*. Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, hlm 59

<sup>17</sup><sup>14</sup>Dunn, W. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Gadjahmada University Press. Yogyakarta, hlm 80

mendefinisikan dan menspesifikasikan target kebijakan. Evaluasi keputusan teoritis adalah pendekatan evaluasi yang menggunakan metode deskriptif guna menghasilkan informasi secara valid tentang hasil kebijakan secara eksplisit yang diinginkan oleh stakeholders<sup>18</sup>.

Evaluasi kebijakan memberi informasi tentang kinerja kebijakan, khususnya pada implementasi kebijakan publik<sup>19</sup>. Pengelompokan evaluasi implementasi kebijakan menjadi : a) evaluasi proses, yaitu evaluasi yang berkenaan dengan proses implementasi, b) evaluasi dampak, yaitu evaluasi yang berkenaan dengan hasil dan/atau pengaruh dari implementasi kebijakan, c) evaluasi kebijakan, yaitu evaluasi yang berkenaan dengan tercapainya tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya, d) evaluasi meta evaluasi, yaitu berkenaan dengan evaluasi dari berbagai implementasi kebijakan yang ada untuk menemukan kesamaan-kesamaan tertentu<sup>20</sup>.

### **1.5.2. Kebijakan Pemerintah**

Kebijakan adalah usaha mencapai tujuan tertentu dengan sasaran tertentu dan dalam urutan tertentu<sup>21</sup>. Sedangkan kebijakan pemerintah mempunyai pengertian baku yaitu suatu keputusan yang dibuat secara

---

<sup>18</sup>Dunn, W. 2003. Pengantar Analisis Kebijakan Publik. Gadjahmada University Press. Yogyakarta, hlm 40

<sup>19</sup>Nugroho, R. 2006. Kebijakan Publik untuk Negara Berkembang. Model-Model Perumusan, Implementasi dan Evaluasi. PT Elex Media Komputindo. Jakarta, hlm 43

<sup>20</sup>Lester, J.P. dan Joseph, S.J.R. 2000. Public Policy : An Evolution Approach. Wadsworth, hlm 33

<sup>21</sup> Werf, H. 1997. Ilmu Manajemen Pemerintahan. Jakarta, hlm 45



sistematik oleh pemerintah dengan maksud dan tujuan tertentu yang menyangkut kepentingan umum<sup>22</sup>.

Thomas R. Dye mengatakan Kebijakan pemerintah merupakan apa saja yang ditetapkan oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Definisi Thomas R. Dye itu didasarkan pada kenyataan, bahwa banyak sekali masalah-masalah yang harus diatasinya, banyak sekali keinginan dan kehendak rakyat yang harus dipenuhinya<sup>23</sup>.

Dimock dalam bukunya yang berjudul *Public Administration* mengarahkan kebijakan pemerintah adalah perpaduan dan kristalisasi dan pada pendapat - pendapat dan keinginan-keinginan banyak orang dan golongan-golongan dalam masyarakat<sup>24</sup>. Robert Eyestone mengatakan kebijakan pemerintah adalah hubungan suatu lembaga pemerintah terhadap lingkungannya<sup>25</sup>.

Carl J. Friedrich mengatakan kebijakan pemerintah adalah suatu arah tindakan yang diusulkan pada seseorang, golongan, atau Pemerintah dalam suatu lingkungan dengan halangan-halangan dan kesempatan-kesempatannya, yang diharapkan dapat memenuhi dan mengatasi halangan tersebut di dalam

---

<sup>22</sup>19 Anonimous, 1992. Buku Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tentang Kesehatan Tahun 1992. Sinar Grafika, Jakarta, hlm 30

<sup>23</sup>Soenarko, 2003. *Public Policy: Pengertian Pokok Untuk Memahami dan Analisa Kebijakanaksanaan Pemerintah, Cetakan Kedua*. Airlangga University Press. Jakarta, 32

<sup>24</sup>*Ibid* hlm 76

<sup>25</sup>*Ibid* hlm 34

rangka mencapai suatu cita-cita atau mewujudkan suatu kehendak serta suatu tujuan tertentu<sup>26</sup>.

Heinz Eulau dan Kenneth Prewitt mengatakan Kebijakan dapatlah diberi definisi sebagai suatu keputusan yang siap dilaksanakan dengan ciri adanya kemantapan perilaku dan berulangnya tindakan, baik oleh mereka yang membuatnya maupun oleh mereka yang harus mematuhi<sup>27</sup>.

Sesuai dengan sistem administrasi Negara Republik Indonesia kebijakan dapat terbagi 2 (dua) yaitu :

1. Kebijakan internal (manajerial), yaitu kebijakan yang mempunyai kekuatan mengikat aparatur dalam organisasi pemerintah sendiri.
2. Kebijakan eksternal (publik), suatu kebijakan yang mengikat masyarakat umum. Sehingga dengan kebijakan demikian kebijakan harus tertulis.

### **1.5.3. Pemerintah Daerah**

Pengertian Pemerintah Daerah menurut Pasal 1 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014 mengenai Pemerintahan Daerah bahwa pengertian Pemerintah Daerah yakni: "Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Daerah yang memimpin dalam pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi suatu kewenangan daerah otonom."

---

<sup>26</sup>*Ibid hlm 28*

<sup>27</sup>*Ibid hlm 84*

### Ciri-Ciri Pemerintah Daerah

Menurut para ahli mengenai ciri-ciri pemerintah daerah salah satunya dari J. Oppenheion yang menyatakan bahwa terdapat suatu ciri-ciri pemerintah daerah. Adapun ciri-ciri pemerintah daerah menurut J. Oppenheion tersebut dibagi dalam beberapa point diantaranya:

1. Terdapat lingkungan atau suatu daerah yang memiliki batas yang lebih kecil dibandingkan dengan negaranya.
2. Terdapat penduduk yang cukup
3. Memiliki kepentingan yang diurus oleh Negara akan tetapi menyangkut tentang lingkungan itu sehingga terdapat penduduk yang bergerak bersama-sama berusaha atas dasar swadaya.
4. Memiliki suatu organisasi memadai untuk menyelenggarakan kepentingan demikian.
5. Memiliki kemampuan untuk menyediakan biaya yang diperlukan.<sup>28</sup>

#### **1.5.4. Ruang Terbuka Hijau**

PERMEN PU No 05/PRT/M/2008 tentang Pedoman Penyediaan Ruang Terbuka Hijau di Kawasan Perkotaan. Ruang terbuka hijau (RTH) adalah area memanjang/jalur dan/atau mengelompok, yang penggunaanya lebih bersifat

---

<sup>28</sup>Utama, Prabawa. 1991. *Pemerintahan di daerah*. Jakarta: Indhill CO, hlm 75

terbuka, tempat tumbuh tanaman, baik yang tumbuh secara alamiah maupun yang sengaja ditanam.

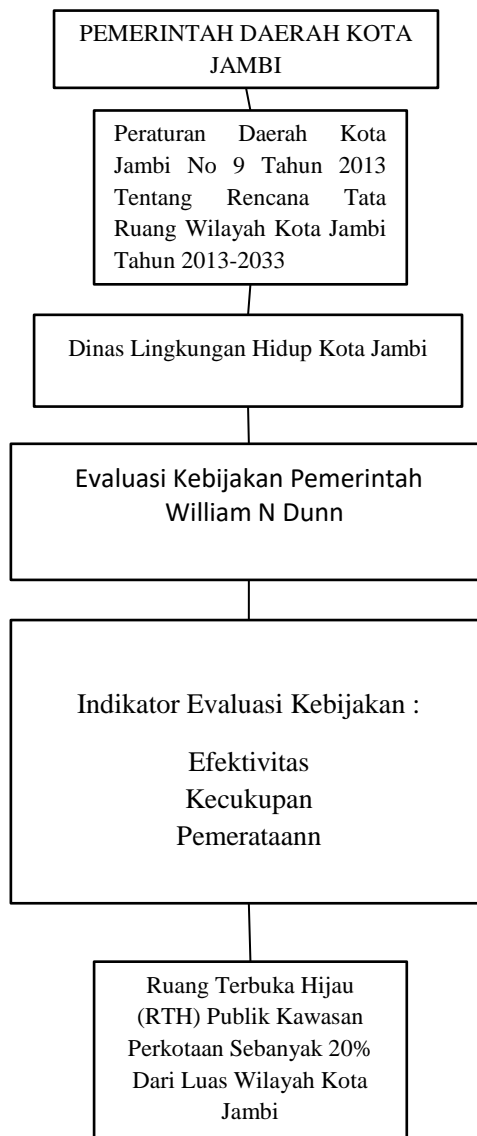
#### Gambaran Pengelolaan RTH di Provinsi Jambi

1. Dalam rencana pembangunan dan pengembangan RTH yang fungsional suatu wilayah perkotaan, ada 4 (empat) hal utama yang harus diperhatikan yaitu :
  - 1) Luas RTH minimum yang diperlukan dalam suatu wilayah perkotaan ditentukan secara komposit oleh tiga komponen berikut ini, yaitu:
    - a. Kapasitas atau daya dukung alami wilayah
    - b. Kebutuhan per kapita (kenyamanan, kesehatan, dan bentuk pelayanan lainnya)
    - c. Arah dan tujuan pembangunan kota
  - 2) Lokasi lahan kota yang potensial dan tersedia untuk RTH
  - 3) Struktur dan pola RTH yang akan dikembangkan (bentuk, konfigurasi, dan distribusi)
  - 4) Seleksi tanaman sesuai kepentingan dan tujuan pembangunan kota.
2. Sebagian besar kabupaten/kota se-Provinsi Jambi belum memiliki data eksisting RTH binaan (publik maupun privat) yang akurat dan terinci sampai pada level pemerintahan terendah namun masing-masing kabupaten/kota se-Provinsi Jambi memiliki kawasan hutan yang cukup luas dengan persentase yang besar.
3. Luas RTH eksisting kabupaten/kota jika dibandingkan dengan ;

- a. total kebutuhan RTH berdasarkan jumlah penduduk,
  - b. total kebutuhan RTH berdasarkan konsumsi oksigen penduduk, ternak dan kendaraan, maka didapatkan surplus RTH pada masing-masing kabupaten/kota se-Provinsi Jambi dengan presentase yang cukup besar karena jumlah penduduk ternak dan kendaraan yang masih sedikit pada masing-masing kabupaten/kota di Provinsi Jambi.
4. Manfaat RTH pada perbaikan kualitas lingkungan di Provinsi Jambi adalah sebagai produsen oksigen sebanyak 1,279,042,290 kg/hari dan penerima karbondioksia sebanyak 1,918,563,435 kg/hari.
5. Lemahnya kelembagaan pengelolaan RTH
- a. Belum optimalnya penegakan aturan main pengelolaan RTH
  - b. Belum jelasnya bentuk kelembagaan pengelola RTH
  - c. Belum terdapatnya tata kerja pengelolaan RTH yang jelas
6. Lemahnya peran stake holders
- a. Lemahnya persepsi masyarakat
  - b. Lemahnya pengertian masyarakat dan pemerintah
7. Keterbatasan lahan kota untuk peruntukan RTH
- a. Belum optimalnya pemanfaatan lahan terbuka yang ada di kota untuk RTH fungsional

## 1.6. KERANGKA BERPIKIR

Adapun kerangka berpikir dalam penelitian Evaluasi Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Meningkatkan Jumlah Ruang Terbuka Hijau Di Kota Jambi dapat dilihat pada gambar 1.1:



Gambar 1.1  
Kerangka Berpikir

## **1.7. METODE PENELITIAN**

### **1.7.1. Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian dipilih berdasarkan informasi yang diperoleh, yaitu dari Kantor Dinas Lingkungan Hidup Kota Jambi, Kantor Dinas Perumahan Rakyat Dan Kawasan Permukiman, dan Badan Perencanaan Dan Pembangunan Daerah Kota Jambi. Penelitian ini dilaksanakan di Kota Jambi. Pemilihan lokasi tersebut didasarkan pada pertimbangan efektifitas dan efesiensi, baik dari segi waktu, dana, data , dan negosiasi terhadap masyarakat yang memiliki lahan.

### **1.7.2. Pendekatan Penelitian**

Dalam penelitian ini penulis menggunakan pendekatan kualitatif dimana dalam penelitian yang dilakukan bersifat deskriptif yaitu untuk mengetahui atau menggambarkan kenyataan dari kejadian yang diteliti sehingga memudahkan penulis untuk mendapatkan data yang objektif dalam menjelaskan kebijakan pemerintah.

### **1.7.3. Klasifikasi Data/Bahan**

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan sekunder. “Data primer merupakan data yang diperoleh peneliti dari sumber asli (data utama) dilapangan, sedangkan data sekunder adalah dari sumber

kedua (data tambahan)”<sup>29</sup>. Data primer dalam penelitian ini yaitu dari pernyataan masyarakat dan dari tindakan yang diamati dan kepada orang-orang yang dapat membantu peneliti memperoleh data. Data sekunder dalam penelitian ini yaitu dari data/sumber tertulis yang berupa dokumen-dokumen yang ada di Kantor Dinas Lingkungan Hidup Kota Jambi.

#### **1.7.4. Teknik Pengumpulan Data**

Pada penelitian kualitatif teknik pengumpulan data sangat diperlukan guna mendapatkan data dalam sebuah penelitian. Tanpa mengetahui teknik pengumpulan data maka penelitian tidak akan mendapatkan data sesuai dengan yang diharapkan. Dalam mengumpulkan data penulis menggunakan teknik mengumpulkan data, baik primer maupun sekunder. Pengumpulan data yang diperlukan dalam penelitian ini maka digunakan metode pengumpulan data sebagai berikut:

a. Observasi

“observasi atau pengamatan merupakan aktivitas pencatatan fenomena yang dilakukan secara sistematis”<sup>30</sup> Teknik ini digunakan oleh Dinas Lingkungan Hidup Kota Jambi. Dalam penelitian ini dilakukan

---

<sup>29</sup>Muhammad Idrus, *metode Penelitian Ilmu Sosial:pendekatan Kualitatif dan Kuantitatif*. Erlangga, Jakarta,2009, hal 86.

<sup>30</sup>*Ibid* hlm 25



pengamatan langsung dalam pelaksanaan penanganan Ruang Terbuka Hijau oleh Dinas Lingkungan Hidup Kota Jambi.

b. Wawancara

Teknik wawancara adalah proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara tanya jawab sambil bertatap muka antara pewawancara dengan responden atau orang yang diwawancarai. Dalam penelitian ini dilakukan bertujuan untuk memperoleh data atau informasi secara mendalam mengenai bentuk penanganan yang dilakukan oleh Dinas Lingkungan Hidup Kota Jambi terhadap pengadaan Ruang Terbuka Hijau. Teknik wawancara ini dilakukan dengan menyiapkan pedoman wawancara yang berisi sejumlah pertanyaan atau pernyataan yang memuat pokok-poko permasalahan yang akan diteliti.

c. Dokumentasi

Teknik dokumentasi dalam penelitian ini merupakan suatu teknik pengumpulan data dengan menghimpun dan menganalisi dokumen-dokumen yang mendukung penelitian. Teknik ini digunakan memperoleh data tertulis yang berhubungan dengan penelitian.

### **1.7.5. Informasi Penelitian**

Dalam penelitian ini dibutuhkan beberapa narasumber yang disebut sebagai informan. Informan adalah orang yang dimanfaatkan untuk memberikan

informasi tentang situasi dan kondisi latar penelitian. Yang bertindak sebagai informan adalah pihak-pihak yang menangani langsung permasalahan Ruang Terbuka Hijau di Kota Jambi, yaitu:

- a. Kepala Bidang Ruang Terbuka Hijau Kota Jambi
- b. Kepala Bidang Umum & Kepegawaian RTH Kota Jambi
- c. Kasi Penyediaan Perumahan Dinas Perumahan Rakyat & Kawasan Permukiman Kota Jambi
- d. Kasubid Litbang SDA & Infrastruktur Bappeda Kota Jambi.

#### **1.7.6. Teknik Analisis Data**

Analisis data merupakan proses berkelanjutan yang membutuhkan refleksi terus menerus terhadap data, mengajukan pertanyaan-pertanyaan analitis, dan menulis catatan singkat sepanjang penelitian.

Pendekatan kualitatif model interaktif sebagaimana diajukan oleh Miles dan Huberman, yaitu terdiri dari tiga hal utama yaitu reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan/ verifikasi sebagai suatu yang saling menjalin pada saat sebelum, selama dan sesudah pengumpulan data dalam bentuk yang sejajar, untuk membangun wawasan umum yang disebut analisis<sup>31</sup>.

Dalam analisis data penulis memadukan data primer dan data sekunder. Tahapan yang digunakan dimulai dengan tahap pertama yaitu: melakukan

---

<sup>31</sup>*Ibid*, hal 286

pengumpulan data dan membuat transkrip data dengan cara mendengarkan berulang-ulang hasil rekaman yang dikemudian menyusun hasil wawancara dalam bentuk *verbatim*. Selanjutnya pada tahap kedua peneliti membaca transkrip data yang ada sehingga peneliti dapat menemukan makna data yang signifikan dan memberikan garis bawah pada pernyataan-pernyataan penting partisipan. Tahap ketiga adalah menentukan kategori. Kategori merupakan proses dimana peneliti harus mampu mengelompokkan data yang ada kedalam suatu kategori. Selanjutnya kategori yang sudah ada peneliti kelompokkan kedalam sub tema, dimana sub tema yang muncul peneliti kelompokkan lagi menjadi tema-tema yang potensial. Tahap keempat adalah menulis laporan. Dalam penulisan laporan, peneliti menuliskan setiap frasa, kata dan kalimat serta pengertian secara tepat sehingga dapat mendeskripsikan data dan hasil analisa.

### **1.8. Sistematika Penulisan**

Penulis dalam tulisan Bentuk Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Meningkatkan Jumlah Ruang Terbuka Hijau Di Kota Jambi terbagi menjadi 4 bab yaitu:

Bab I, pendahuluan: merupakan bab yang memuat latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penulisan, manfaat penelitian, kerangka konseptual dan metode penelitian.

Bab II, tinjauan umum merupakan bab yang menyajikan tentang teori-teori yang berhubungan dengan permasalahan yang dibahas. Disamping itu juga disajikan

dengan mengenai berbagai asas atau pendapat yang berhubungan dan bermanfaat sebagai bahan untuk melakukan analisis terhadap fakta atau permasalahan yang sedang diteliti pada Bab III.

Bab III, pembahasan: merupakan bab yang berisikan jawaban dari rumusan masalah yang berdasarkan dari hasil penelitian.

Bab IV, penutup: merupakan bab yang berisikan kesimpulan saran-saran yang didasarkan pada bab-bab sebelumnya.