

IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH KOTA SURABAYA NOMOR 7 TAHUN 2002 TENTANG KEBIJAKAN RUANG TERBUKA HIJAU (Studi Kasus Kebun Bibit Bratang Kota Surabaya)

Ika Indriyani¹, Endang Indartuti², Bagoes Soenarjanto³

Program Studi Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas 17 Agustus 1945, Surabaya

Abstract

The municipal government policy on the utilization of green open spaces in Surabaya is stated in Local Regulation No. 7 of 2002 on the management of green open spaces. The law also states that green open space is a city space that serves as a green area of city park, green forest area of the city, green area of urban recreation, green area of cemetery, green agricultural area, green area of green line, and green area of yard Utilization of green open space Such as flora and fauna parks in Surabaya or commonly referred to as Bratang Bratang Surabaya gardens are the answer of this polluted metro-politan city, although the state of Bratang seedlings is still poorly maintained and has become a dispute between private parties and the municipal authorities.

Problem Formulation in this Research is How Implementation of Local Regulation of Surabaya City Number 7 Year 2002 About Green Open Space Policy of Bratang Seed Garden? This research also aim to know Implementation of Local Regulation of Surabaya City Number 7 Year 2002 In Green Open Space Policy of Bratang Seed Garden. This research is descriptive research using qualitative approach. Technique of collecting data is done by observation, interview, and documentation.

The informant of research in this research is Kasubag TU UPTD Rekreasi DKRTH and Satgas Bratang Seed Garden. The data validity check is done by triangulation of source and method.

From the research results can be seen that the implementation of the implementation of the policy of Regulation No 7 of 2002 is considered effective and goes well. The result of this research is by connecting from George Edward III theory that is from communication aspect, resources, disposition, and bureaucratic structure.

Keywords: Policy, Implementation, Qualitative, Theory George Edward III

Pendahuluan

Kota Surabaya merupakan kota metropolitan dengan tingkat kepadatan tinggi dari segi penduduk dan bangunan. Ditinjau dari segi banyaknya penduduk, otomatis tingkat produksi dan transportasi pun ikut bertambah, yang akan mengakibatkan polusi yang dihasilkan oleh asap pabrik dan juga kendaraan bermotor. Pembangunan mall dan perluasan industri menyebabkan semakin sempitnya areal hutan, dan menipisnya lapisan ozon. Perubahan lingkungan inilah yang dapat mengganggu pola-pola sosial yang sudah mapan dan mendorong terjadinya konflik antar kelompok. Kebun bibit Bratang merupakan paru-paru kota Surabaya yang dimanfaatkan dan dipertahankan oleh pemerintah kota untuk ruang terbuka hijau yang ada di Surabaya. Kebijakan pemerintah kota mengenai pemanfaatan ruang terbuka hijau di Surabaya sudah tercantum dalam Peraturan Daerah Nomor 7 tahun 2002 tentang pengelolaan ruang terbuka hijau. Perda tersebut juga menyebutkan bahwa ruang terbuka hijau merupakan ruang kota yang berfungsi sebagai kawasan hijau pertamanan kota, kawasan hijau hutan kota, kawasan hijau rekreasi kota, kawasan hijau permakaman, kawasan hijau pertanian, kawasan hijau jalur hijau, dan kawasan hijau pekarangan. Pemanfaatan ruang terbuka hijau seperti taman flora dan fauna di Surabaya atau yang sering disebut sebagai kebun Bibit Bratang Surabaya menjadi jawaban dari kota metro-politan yang banyak polusi ini, meskipun keadaan

¹ Penulis pertama

² Penulis kedua

³ Penulis ketiga

kebun bibit Bratang masih kurang terurus dan sempat menjadi sengketa antara pihak swasta dan pihak pemerintah kota. Dalam arahan pemantapan ruang terbuka hijau sesuai Perda Kota Surabaya No. 3 tahun 2007. Revisi terhadap Perda No. 3 tahun 2007 sejak tahun 2009 mengalami polemik karena belum mendapat persetujuan dari pusat, sehingga sejak tahun tersebut Kota Surabaya pun tidak memiliki RTRW. Namun, pemerintah Kota Surabaya dalam hal penyediaan Ruang Terbuka Hijau, tetap menjalankan tugasnya untuk terus meningkatkan kualitas dan kuantitas ruang terbuka hijau sesuai dengan kebutuhan penghijauan kota, sehingga pembangunan lingkungan tetap berjalan dan masih mengacup pada perda yang lama. Kebijakan Pemkot Surabaya dalam RTH Kebun Bibit Bratang selalu mengikuti kebutuhan konsumen. Akhirnya, media berlomba-lomba mempublikasikan dalam Pertumbuhan dan perkembangan yang terjadi di Kota Surabaya tidak terlepas dari sebuah kendala, dan kendala utamanya adalah ketidakmampuan lahan dalam menampung daya dukungnya. Bersumber dari uraian dan latar belakang maka di susunlah rumusan masalah tersebut “Bagaimana Implementasi Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2002 Tentang Kebijakan Ruang Terbuka Hijau Kebun Bibit Bratang? Sehingga yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah : untuk mengetahui Implementasi Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2002 Dalam Kebijakan Ruang Terbuka Hijau Kebun Bibit Bratang.

Landasan Teori

1. Kebijakan Publik

Menurut James E. Anderson menyimpulkan bahwa pengertian kebijakan public adalah “*Public policy is a purposive course of action, followed by an actor or a set of actors in dealing with a problem or matter of concern*” (kebijakan pemerintah adalah suatu arah tindakan yang bertujuan, yang dilaksanakan oleh pelaku atau pelaku kebijaksanaan didalam mengatasi suatu masalah atau urusan-urusan yang bersangkutan). (Soenarko H, 2003). Menurut Thomas R.Dye mengatakan bahwa “*Public policy is whatever governments choose to do or not to do*” (Kebijakan pemerintah itu adalah apa saja yang ditetapkan oleh Pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan). Definisi tersebut didasarkan pada kenyataan, bahwa banyak sekali masalah-masalah yang harus diatasinya, banyak sekali keinginan dan kehendak rakyat yang harus dipenuhinya, seperti pertahanan keamanan, lingkungan hidup, kehidupan ekonomi, pendidikan, perumahan, kesehatan, sarana-sarana umum, masalahn inflasi dan lain sebagainya. (Soenarko H, 2003).

2. Implementasi Kebijakan

Secara umum istilah implementasi dalam kamus besar Bahasa Indonesia berarti pelaksanaan atau penerapan (Poerwadarminto, 1990: 327). Istilah implementasi biasanya dikaitkan dengan suatu kegiatan yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan tertentu. Kamus Webster, merumuskan secara pendek bahwa “*To implementation* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carryingout* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu), *to give practical effect to* (menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu). Pengertian tersebut mempunyai arti bahwa untuk mengimplementasikan sesuatu harus disertai sarana yang mendukung yang nantinya akan menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu itu (Abdul Wahab, 1997: 67). Proses implementasi kebijakan public baru dapat dimulai apabila tujuan-tujuan kebijakan public telah ditetapkan, program-program telah dibuat, dan dana telah dialokasikan untuk pencapaian tujuan kebijakan tersebut. (Bambang Sunggono, 1994 :139) mengatakan bahwa suatu proses implementasi dimulai dengan suatu kebijakan yang harus dilaksanakan. Hasil dari suatu proses implementasi terdiri dari hasil kebijakan yang segera atau disebut sebagai “*Policy performance*”.

Model implementasi kebijakan yang berspektif *top down* yang dikembangkan oleh George C. Edward III. Edward III (dalam Agustino, 2008 :149-154) menamakan model

implementasi kebijakan publiknya dengan *Direct and Indirect Impact on Implementation*. Dalam pendekatan teori ini terdapat empat variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan, yaitu : Komunikasi, Sumberdaya, Disposisi dan Struktur birokrasi.

a. Komunikasi

Implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Pengetahuan atas apa yang akan mereka kerjakan dapat berjalan apabila komunikasi berjalan dengan baik, sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan implementasi harus ditransmisikan (atau dikomunikasikan) kepada bagian personalia yang tepat. Selain itu, kebijakan yang dikomunikasikan pun harus tepat, akurat, dan konsisten. Komunikasi (atau pentransmisiian informasi) diperlukan agar para pembuat keputusan dan para implementor akan semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan diterapkan dalam masyarakat terdapat tiga indikator yang dapat dipakai dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi yaitu transmisi, kejelasan, konsistensi.

b. Sumber daya

Indikator sumber daya terdiri dari beberapa elemen, yaitu:

- 1) Staf : Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh karena staf yang tidak mencukupi, memadai, ataupun tidak ompoten dibidangnya.
- 2) Informasi : dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk, yaitu pertama informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Implementor harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan saat mereka diberi perintah. Kedua, informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan.
- 3) Wewenang : Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi parapelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik.
- 4) Fasilitas : Implementor mungkin memiliki staf yang mencukupi, mengerti apa yang harus dilakukan dan memiliki wewenang untuk melaksanakan tugasnya, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

c. Disposisi

Hal-hal penting yang perlu dicermati pada variabel disposisi, adalah :

- 1) Pengangkatan birokrat; disposisi atau sikap pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan apabila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat tinggi.
- 2) Insentif;

d. Struktur birokrasi

Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik. Dua karakteristik, menurut Edward III, yang dapat mendongkrak kinerja struktur birokrasi/organisasi kearah yang lebih baik, yaitu dengan melakukan :

- 1) *Standar Operating Prosedures* (SOPs); adalah suatu kegiatan rutin yang memungkinkan para pegawai (atau pelaksana kebijakan /administrator /birokrat) untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya setiap hari sesuai dengan standar yang ditetapkan atau standar minimum yang dibutuhkan.
- 2) Fragmentasi; adalah upaya penyebaran tanggungjawab kegiatan-kegiatan atau aktivitas-aktivitas pegawai diantara beberapa unit kerja.

3. Peraturan daerah

Peraturan daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama kepala daerah, gubernur atau walikota. Materi muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

4. Ruang Terbuka Hijau

Ruang terbuka hijau adalah area memanjang/jalur dan/atau mengelompok, yang penggunaannya lebih bersifat terbuka, tempat tumbuh tanaman, baik yang tumbuh secara alamiah maupun yang sengaja ditanam. Di Kota Surabaya, kebijakan atau peraturan daerah yang mengatur tentang ruang terbuka hijau terdapat di Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2002.

Metode Penelitian

Tipe penelitian dalam penulisan ini adalah Deskriptif Kualitatif yaitu dalam penelitian ini lebih menekankan pada makna dan proses daripada hasil suatu aktivitas. Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengungkapkan kejadian atau fakta, keadaan, fenomena, variable dan keadaan yang terjadi saat penelitian sedang berlangsung dengan menyuguhkan apa yang sebenarnya terjadi. Penelitian ini berlokasi di Kantor Dinas Kebersihan dan Ruang Terbuka Hijau Kota Surabaya. Sumber data yang didapatkan yaitu dari data primer dan data sekunder. Sedangkan teknik pengumpulan data yaitu melalui wawancara dengan Kasubag TU UPTD Rekreasi DKRTH dan Satgas Kebun Bibit Bratang, observasi yaitu dengan pengamatan lapangan terutama yang berbentuk fisik lingkungan.

Analisis data adalah proses mengorganisasikan dan mengurutkan data ke dalam pola, kategori dan satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja seperti yang didasarkan oleh data. Data kualitatif merupakan data yang berbentuk kata, kalimat, gerak tubuh, ekspresi wajah, bagan, gambar dan foto (Sugiyono, 2011:7). Untuk menetapkan keabsahan (*trustworthiness*) data di perlukan teknik pemeriksaan. Pelaksanaan teknis pemeriksaan didasarkan atas sejumlah criteria tertentu. Ada empat criteria yang digunakan, yaitu derajat kepercayaan (*credibility*), keteralihan (*transferability*), kebergantungan (*dependability*), dan kepastian (*confirmability*). Fokus dari penelitian ini ialah berupa informasi yang didasari dari teori George C. Edward III 4 indikator, yaitu Komunikasi (Transmisi, Kejelasan Informasi, Konsistensi Informasi), Sumberdaya (SDM, Anggaran, Fasilitas, Informasi dan Kewenangan, Disposisi (Komitmen), Struktur birokrasi (Mekanisme/SOP).

Hasil dan Pembahasan

Taman flora dan fauna Surabaya atau yang sering disebut kebun bibit Bratang adalah sebuah taman yang berada di tengah kota Surabaya seluas 2,4 Hektar yang terletak di jalan Manyar, sekitar 200 m dari Terminal Bratang yang menjadi paru-paru atau jantung Kota Surabaya. Kebun bibit Bratang Surabaya kini kian bertambah Kebijakan Pemkot Surabaya dalam RTH Kebun Bibit Bratang nilainya. Selain rindang oleh ratusan jenis pohon dan tanaman, juga terdapat spesies hewan yakni rusa tutul dari Madiun. Juga terdapat burung merak, burung onta, kijang, kera, dan berbagai macam hewan lainnya.

Implementasi kebijakan Peraturan Daerah No 7 Tahun 2002 tentang Ruang Terbuka Hijau dinilai telah berjalan secara efektif dan saling berhubungan langsung dengan faktor yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan perundang – undangan. Dilihat dari sebuah faktor komunikasi menunjukkan bahwa kebijakan DKRTH sudah tepat, komunikasi yang dilakukan terjalin baik antara pembuat kebijakan dengan pelaksana

kebijakan, pengunjung, masyarakat dan pihak lainnya, faktor kedua yaitu sumber daya yang dilihat dari petugas yang memadahi dan kompeten dibidangnya, hanya saja kendala yang terjadi adalah pengamanan yang dilakukan petugas LIMNAS yang dirasa masih kurang ketersedian untuk pengawasan dan pengamanan, dikala kondisi pengunjung yang ramai dan sulit dikontrol, jadi perlunya penambahsan personil agar dalam menjalankan keamanan yang ada tidak kewalahan dan bisa terkontrol dengan baik, sikap pelaksana yang relevan, dan sistem birokrasi yang jelas membuktikan implementasi Peraturan Daerah Kota Surabaya No.7 Tahun 2002 Tentang Penataan Ruang Terbuka Hijau di Kebun Bibit Bratang berjalan secara efektif dan efisien.

Penutup

Pelaksanaan penyelenggaraan kebijakan Peraturan Daerah No 7 Tahun 2002 dinilai efektif dan berjalan dengan baik. Hal ini dipengaruhi oleh faktor-faktor pendukung dari aspek komunikasi dimana dari pihak pembuat kebijakan dan pelaksana kebijakan berjalan dengan baik dan dilakukan dengan tepat, akurat, dan konsisten. Komunikasi yang dilakukan Dinas terkait dengan masyarakat dan pihak luar juga terjalin dengan baik. Dari aspek sumber daya dilihat bahwa kurangnya petugas yang melakukan pengamanan dan pengawasan terhadap pengunjung. Dilihat dari Aspek disposisi menunjukkan bahwa petugas sudah memiliki dedikasi yang baik dalam mengembangkan potensi yang ada di kebun bibit bratang. dan aspek terakhir yaitu dilihat dari struktur birokrasi yang menunjukkan bahwa para pihak sudah melaksanakan tugas dan fungsinya sesuai dengan SOP yang berlaku. Berdasarkan kesimpulan diatas, maka rekomendasi yang disampaikan peneliti dalam pelaksanaan kebijakaan Peraturan Daerah No 7 Tahun 2002, antara lain sebagai berikut :

- a. Perlu adanya tambahan petugas lagi untuk bisa mengatur dan mengawasi kebun bibit bratang jika sewaktu-waktu pengunjung membludak
- b. Menjaga kondisi sekeliling Kebun Bibit Bratang supaya tetap dalam pengawasan.
- c. Memberikan pengarahan yang baik terhadap pengawasan kepada penjaga di Kebun Bibit Bratang.
- d. Menjaga setiap keliling dengan formasi 5-1 agar pengunjung tetap dalam pengawasan yang lebih baik.
- e. Memberikan fasilitas parkir yang baikpula agar tetap terjaga dan aman dari kejadian yang tidak diinginkan (CURANMOR)

Daftar Pustaka

- Abdul Wahab, Solichin. 1997. *Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi ke Implementasi. Kebijaksanaan Negara*. Jakarta : Penerbit PT Bumi Aksara
- Agustino, Leo. 2006. *Dasar-Dasar Kebijakan - Model dan Aktor dalam Proses Kebijakan. Publik*. Yogyakarta: Gava Media. 2008. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik* .Jakarta: Pustaka Binaman Pressindo
- Bambang Sunggono,1994, *Hukum Dan Kebijaksanaan Publik*, Sinar Grafika Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2002 Tentang Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau Kota Surabaya
- Poerwadarminta, W.J.S. 1990. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Balai Pustaka. Jakarta.
- Soenarko, H. 2003. *Public Policy*. Surabaya. Airlangga University.
- Subarsono, 2005. *Analisis Kebijakan Publik Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Winarno, Budi. 2007. *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*. Yogyakarta