

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Masyarakat modern di sebuah daerah seringkali mengalihkan eksistensi ruang publik menjadi apa yang dalam pandangan mereka berorientasi pada profit semata. Terlebih di daerah perkotaan, ruang-ruang publik makin hari makin mengalami degradasi sehingga berakibat pada menurunnya keberlangsungan hidup di daerah kota. Beberapa contoh akibat penurunan kualitas keberlangsungan hidup yang dimaksud adalah mengcilnya lahan-lahan hijau di suatu kawasan perkotaan sehingga menyebabkan terjadinya banjir, meningkatnya polusi udara serta degradasi keproduktivan penduduk sebab limitnya ruang yang disediakan guna kegiatan masyarakat (Peraturan Menteri Pekerjaan Umum, 2010).¹

Sesuai dengan aturannya, RTH Dilini kota mempunyai fungsi sebagai penunjang ketertiban, kedamaian dan juga untuk meningkatkan bobot lingkungan itu sendiri dan preservasi alamnya. Ruang gerak RTH menurut dari aturannya ada dua yakni Ruang Gerak linier serta ruang gerak oasis. (Hakim dan Utomo, 2002 cit. Nugroho, 2006)². Menurut Bernatzky, 1978 cit. Nugroho (2006) sebuah kawasan yang tidak mempunyai RTH bisa mengakibatkan keresahan bagi penduduknya. Selain itu, untuk mendukung pembangunan area kota yang kontinu, diperlukan tenaga untuk merencanakan tata letak suatu kota yang terpadu, manusiawi serta berwawasan sosial. Saat membangun area kota baiknya juga menyelaraskan dari bermacam-macam aktivitas yang mendukung. RTH juga adalah sebuah komponen pada Kota yang dibutuhkan guna memberikan tunjangan pada kehidupan dan kegiatan masyarakat

¹ Peraturan Menteri Pekerjaan Umum. 2010. Tentang Pedoman Penyediaan dan Pemanfaatan Ruang Terbuka Hijau. Dalam Peraturan Menteri Pekerjaan Umum : 05/PRT/M/2008 tentang pedoman penyediaan dan pemanfaatan ruang terbuka hijau-www.jkpp.org/downloads/Permen%2005-2008.pdf diakses tanggal 13 Agustus 2019

² Hakim dan Utomo, 2002 cit. Nugroho, 2006

kota, karena memang RTH adalah salah satu komponen alami yang mempunyai pengaruh dalam mewujudkan kota berwawasan lingkungan (Branch, 1995)³.

Dan pemerintah Kota Bandung merilis aturan daerah berbentuk Peraturan daerah kota Bandung no 18 th 2011 mengenai pengelolaan ruang terbuka hijau dalam pasal 46 ayat (1) disebutkan bahwa semua area kota yang memiliki panduan mengenai rencana berjenjang hingga akhir tahun dengan proporsi sebagai berikut:

1. Luas yang mencapai 3.400 ha atau setara dengan 20% ini dimiliki oleh RTH Publik;
2. Sedangkan, luas yang mencapai 1.700 ha atau setara dengan 10% dimiliki oleh RTH Privat.

Wilayah pemerintahan kawasan perkotaan mencakup lahan hijau di lingkungan, lahan hijau pada pinggir jalan dan sekitarnya, tempat pemakaman serta hutan kota, itu termaksud dalam Pasal 46 ayat (2). Dan pengembangan taman ini dilakukan secara bertahap dan termaksud juga dalam Pasal 46 ayat 3 Sampai dengan ayat 6⁴.

Permohonan pemanfaatan area kota yang dinamis guna membangun perlengkapan kota, perkembangan teknologi, industri serta transportasi. Karena seringkali ada perubahan konfigurasi alami area kota tentunya mempersempit area-area tersebut, sehingga memberikan efek yang cukup signifikan pada keberadaan RTH yang dianggap sebagai area cadangan. Disisi lain, berkembangnya sistem transportasi dan utilitas merupakan salah satu bagian bahwa masyarakat Kota Bandung semakin sejahtera. Namun disamping itu tentu ada dampak negatif yang dihasilkan, yaitu bertambahnya polusi yang menyebabkan ketidaknyamanan area sekitar. Maka dari itu, RTH akan sangat dibutuhkan untuk menetralsir kendala yang ada. Sehingga kota Bandung nantinya akan lebih nyaman, sehat, dan relatif aman. Ruang Terbuka Hijau (RTH) akan menjadi elemen dari ruang umum (*open spaces*) yakni sebuah area yang didalamnya terdapat berbagai macam tumbuhan, tanaman, dan vegetasi (endemik, introduksi)

³ Branch, 1995

⁴ Peraturan daerah kota Bandung no 18 th 2011 mengenai pengelolaan ruang terbuka hijau dalam pasal 46 ayat (1)-pasal 46 ayat (3)

untuk mendukung keamanan, keindahan, kenyamanan, dan kesejahteraan di wilayah perkotaan tersebut.

Kota hijau nantinya bisa diwujudkan jika pembangunan terlaksana dengan matang dan merata. Pembangunan tersebut harus dilaksanakan dengan memaksimalkan posisi tempat RTH di bagian yang tepat, efektif dan efisien.

Pada pembangunan daerah kota yang sejuk tentu saja diperlukan kerjasama yang bagus baik oleh pemerintah ataupun penduduknya karena mereka mempunyai peranan yang sama pentingnya. Dalam pembangunan RTH pemerintahan mempunyai peran penting dalam merencanakan, membangun serta mengawasi tata letak dalam pembangunan RTH. Penduduk sendiri mempunyai peranan penting dalam memanfaatkan dan menjaga RTH yang telah dibangun. Tentunya dalam hal ini ada sebuah kekurangan, salah satunya pengembang yang belum semuanya menyerahkan aset Prasarana, Sarana, Utilitas (PSU) yang belum mencapai target yaitu 40 persen, guna melaksanakan kewajiban 30% ruang terbuka hijau (RTH). Dikarenakan, dari 16.729 hektare luas Kota Bandung, baru sekitar 12,21 persen yang sudah menjadi RTH 30 persen dari luas wilayah Kota Bandung sekitar 5.000 hektare. Artinya masih ada kekurangan 3.000 hektar, adanya gap antara pengembang dengan pemerintah sehingga pembangunan ruang terbuka hijau masih belum mencapai target dari Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 5 Tahun 2008 yang mewajibkan di setiap daerah wajib 30% lahan untuk ruang terbuka hijau (RTH), Dikarenakan lahan yang semakin tipis dan tinggi nya harga tanah membuat Pemerintah Kota Bandung menemui ada nya permasalahan membuka lahan terbuka untuk pembuatan RTH⁵.

Selain permasalahan lahan pada pembangunan ruang terbuka hijau, adanya kesenjangan pada pembangunan ruang terbuka hijau dimana pembangunan tersebut belum tersebar secara

⁵ <https://regional.kompas.com/read/2019/01/31/16512451/kota-bandung-butuh-3000-ha-untuk-penuhi-kebutuhan-ruang-terbuka-hijau>, diakses 1 April 2019 pukul 15.35 wib.

meluas yang letaknya rata rata di pusat Kota dan itu membuatnya belum menyebar di banyak area, ditambah lagi arus urbanisasi dan banyaknya wisatawan dari luar daerah mengunjungi Kota Bandung, sehingga akan berdampak baik secara kesenjangan sosial maupun ekonomi.

1.2. Rumusan Masalah

Untuk memberikan petunjuk serta pedoman tentang pembahasan yang akan dikaji dalam sebuah penelitian, rumusan masalah menjadi sebuah konsep awal yang akan digunakan pada penelitian sehingga kita harus menentukan rumusan masalah terlebih dahulu, setelah itu kita bisa mencari jawaban dari rumusan masalah itu. Lingkupam masalah yang akan diungkapkan pada penelitian kali ini ialah 1. Mengapa pembangunan Ruang Terbuka Hijau belum mampu mencapai sesuai yang di target kan ?.

2. Stategi apa saja dalam mencapai pembangunan Ruang Terbuka Hijau yang belum tercapai ?

1.3. Tujuan Penelitian

Penelitian kali ini bertujuan untuk menelaah bagaimana ulasan mengenai ebijakan pembangunan RTH yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Bandung pada tahun 2015 – 2018.

1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian tentang Evaluasi Pembangunan RTH di Kota Bandung ini bermanfaat bagi Pemerintah kota Bandung, masyarakat, dan bagi peneliti.

1.4.1. Manfaat Bagi Pemerintah Kota Bandung

Untuk Pemerintah Kota Bandung, penelitian ini berguna sebagai salah satu pokok masalah evaluasi dalam pelaksanaan pembangunan RTH di Bandung serta menjadi bahan referensi bagi pengembangan konsep-konsep terkait kebijakan yang akan dikeluarkan khususnya dalam pembangunan RTH di Kota Bandung.

1.4.2. Manfaat Bagi Masyarakat

Menurut penduduk, manfaat kajian ini adalah sebagai wawasan baru dalam mengetahui proses pembangunan RTH yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Bandung dalam memberikan pelayanan publik berupa ruang terbuka hijau yang termasuk ke dalam salah satu unsur ruang publik yang berhak untuk dinikmati seluruh masyarakat.

1.5. Penelitian Terdahulu

Pada kesempatan kali ini penulis juga mengacu pada penelitian yang sudah dilakukan penulis sebelumnya sehingga nantinya penulis bisa lebih memperbanyak teori yang akan dipakai untuk menelaah penelitian yang dilaksanakan. Berkaca dari penelitian sebelumnya, penulis belum menemukan penelitian yang memiliki title yang sama. Tetapi penulis menggunakan beberapa penelitian untuk dijadikan acuan untuk memperbanyak bahan kajian pada penelitiannya. Literasi yang digunakan untuk bahan acuan terkait berupa beberapa jurnal.

1.5.1. Penelitian Lis Noer Aini, Bambang Heri Isnawan, Endri Ridwan Saleh (2015)

Penelitian yang dahulu pertama kali dilakukan oleh Lis Noer Aini, Bambang Heri Isnawan, Endri Ridwan Saleh pada tahun 2015 dengan mengambil judul : “Evaluasi Ruang Terbuka Hijau di Kota Pekanbaru”

Pokok masalah yang diteliti ialah perkembangan Kota Pekanbaru yang sangat pesat sehingga memiliki potensi maksimal untuk meniadakan RTH. Permasalahan yang dibahas oleh penelitian ini adalah Berkembang pesatnya Kota Pekanbaru mempunyai potensi besar untuk menggeser adanya RTH. Evaluasi mengenai rencana umum tata ruang (RUTR) Kota Pekanbaru tahun 1991, tentang pedoman area yang belum terjamah pembangunan terkhusus yang di alih fungsikan menjadi area lindung 2015 yang teridentifikasi dalam RUTR Kota

Pekanbaru seluas 16.768 Ha. Kenyataannya pada tahun 2006 kawasan lindung baru mencapai 2.487,65 Ha. Pada saat mengembangkan area lindung Kota Pekanbaru hingga 2015 silam telah membuahkan hasil bahwa area lindung di alih fungsikan menjadi area yang dibangun seperti tempat mukim, tempat dagang, industri, lahan kebun dll. Pergeseran posisi RTH di Kota Pekanbaru menghasilkan ketidak nyamanan pada Kota ini, contohnya suhu di Kota Pekanbaru yang tinggi bahkan mencapai 34° C-35° C (Media Indonesia, 2010).

Populasi dalam penelitian ini adalah penggunaan cara survey. Dimana perwujudannya dengan cara observasi serta mengumpulkan data data baik sekunder maupun primer. Hal yang meski mendapatkan perhatian pada tahap kali ini ialah identifikasi mengenai pemanfaatan area, fungsi area, serta kondisi sosialnya. Pada kali ini Porpositive dipercaya untuk menjadi cara pemilihan area observasi dimana sampel dipilih hanya untuk penelitian.

Kesimpulan dari penelitian ini bisa ditarik kesimpulan jika Pekanbaru baru mempunyai area lindung, area pemakaman ataupun wisata seluas 4,35%. Sedangkan, syarat minimal yang diatur dalam undang-undang adalah 20%. Maka dari itu luas area publik yang dipunyai Pekanbaru belum sesuai dengan aturan. Pekanbaru juga merencanakan jalur hijau di sekitar 6 jalan disebabkan jalan-jalan tersebut membutuhkan tanaman peneduh sekaligus antisipasi angin dan polusi. Tidak ketinggalan Pekanbaru juga menggagas sebuah hutan kota pada beberapa tempat. Nantinya peran aktif masyarakat dan juga pemerintah harus andil dalam merawat RTH yang digagas di Kota Pekanbaru. Tidak salah jika pemerintah membuat sanksi tegas untuk menjaga dan melindungi RTH di Kota Pekanbaru.

1.5.2. Penelitian Rerfina Ermino (2016)

Penelitian terdahulu yang kedua kali dilaksanakan oleh Rerfina Ermino tahun 2016 dengan mengambil judul : “Evaluasi Kebijakan Pembangunan Taman Tepi Laut Kota Tanjung Pinang Sebagai Ruang Terbuka Hijau Kawasan Perkotaan”

Pokok masalah yang diangkat oleh peneliti ialah cara pemerintah Kota Tanjungpinang guna mewujudkan pembangunan daerah sesuai diadakannya rencana perluasan dan reklamasi daerah pinggir pantai yang sampai saat ini dikenal sebagai tempat hiburan dan liburan bagi penduduk Kota Tanjungpinang. Kegiatan rekonstruksi daerah pesisir pantai ini dimulai tahun 2010 dan pada saat itu pemerintah walikota dijabat oleh Suryatati A Manan. Permintaan atas penggunaan wilayah kota yang terus berkembang juga bersifat akseleratif ini guna membangun fasilitas perkotaan, kemajuan teknologi, industri serta transportasi, selain karena mengubah konfigurasi alami lahan alam perkotaan yang mempersempit daerah-daerah tersebut dan ruang terbuka lainnya. Hal-hal itu andil dalam kerugian yang menimpa RTH yang sering dicap sebagai area cadangan dan tidak ekonomis. Di sisi lain, majunya alat dan berkembangnya jalur transportasi serta pola utilitas, sebagai bagian atas meningkatnya kesejahteraan penduduk Kota, juga memperbanyak sumbangan sampah yang menjadi pemicu pencemaran serta pemicu keresahan wilayah perkotaan.

1.6. Kerangka Pemikiran Teoritis

1.6.1. Evaluasi Kebijakan

Suatu poin yang tidak dapat dipisah dari sebuah peraturan umum adalah evaluasi. Evaluasi ialah poin penting dalam siklus kebijakan, tidak kalah penting dari formulasi serta penerapan kebijakan. Karena itu, kebijakan publik yang mempunyai kualitas akan tercapai apabila siklus itu diperhatikan dengan proporsional pada segala aspek, baik format, pelaksanaan ataupun penilaian atas kebijakan. Pendapat itu berkesinambungan dengan apa yang disebut Dye (2002 : 45) yang diungkapkan bahwa evaluasi mempunyai sebab akibat pada kebijakan publik. Dengan itu Winarno (2013: 93) mengungkapkan jika kebijakan publik merupakan sebuah proses yang tidak mudah dan lama, juga memiliki tahapan kebijakan yang tidak berakhir meskipun ada "terminasi", tapi ada tahapan yang mampu untuk melahirkan

sebuah "reformulasi" guna mmunculkan aturan terbaru. Penerbitan aturan baru dilaksanakan hingga evaluasi dicetuskan dan diperkuat oleh Dunn (2003), Anderson (1990), dan Suharto (2010)⁶. Menjadi salah satu siklus, maka evaluasi adalah sebuah tahapan yang tidak mampu untuk dipisahkan satu sama lain. Maka dari itu, apabila terdapat kebijakan dan nantinya terevaluasi, demikian itu merupakan sesuatu yang umum dan pastinya menjadi sebuah trobosan perbaikan atau menjadikan *policy* itu lebih sempurna sesuai dengan apa yang ingin dicapai. Oleh sebab itu Dye (1987:45) dalam Parsons (2008:545) mengatakan jika evaluasi sebuah kebijakan sebagai tempat tes yang objektif, sistematis juga empiris terhadap akibat kebijakan dan program publik pada target yang ingin dicapai.

Pada kenyataannya evaluasi ditujukan untuk menilai keefektifan kebijakan yang sudah diterbitkan yang nantinya akan digunakan sebagai pertanggungjawaban dan tolak ukur dari kebijakan publik itu sendiri. Pada dasarnya evaluasi tidak merujuk pada hasilnya saja, tapi juga meliputi kegiatan-kegiatan pada prakteknya. Guna mewujudkan tercapainya tujuan dengan baik, sangat dibutuhkan adanya pemahaman tentang evaluasi tersebut. Evaluasi ialah sebuah acara guna merefleksikan hasil kerja pada program/kebijakan. Dan Evaluasi akan terlaksana jika kebijakan tersebut sudah dilakukan dengan Estimasi waktu yang cukup dan mungkin memang tidak ada estimasi waktu yang paten⁷. (Miranti & Lituhayu, 2010 : 15)

Sesuai dengan pemikiran Dunn (1999:608- 610) dalam Nugroho (2009:536- 537), evaluasi setingkat dengan apresiasi ataupun penilaian. Selain karena evaluasi berfungsi untuk memberikan informasi yang akurat dan mempunyai validitas tinggi tentang sistem kerja kebijakan, evaluasi juga mengupas tentang informasi nilai dan manfaat kebijakan itu sendiri. Evaluasi nantinya membahas tentang seberapa maksimalnya kebutuhan, nilai dan kesempatan

⁶ Winarno, Budi.2013. Kebijakan Publik : Teori, Proses dan Studi Kasus, cetakan pertama, Edisi dan Revisi Terbaru, Yogyakarta. CAPS (Center of academic Publishing Service).

⁷ Miranti & Lituhayu, 2010 : 15

yang bisa dicapai pada prakteknya. Secara umum, Dunn (2003:610) mengungkapkan tentang hal-hal yang harus diperhatikan dalam evaluasi kebijakan publik, hal-hal itu sebagai berikut:

1. Efektivitas: Berhubungan dengan bagaimana cara pengolahan kebijakan tersebut agar nantinya mencapai hasil yang sesuai dengan harapan atau paling tidak mampu mencapai tujuan yang sudah direncanakan. Efektivitas, yang secara dekat berhubungan dengan rasionalitas teknis, selalu diukur dari unit produk atau layanan atau nilai moneter.
2. Efisiensi: Berhubungan dengan kuantitas sebuah daya yang dibutuhkan guna mencapai tingkat efektivitas tertentu. Efisiensi yang merupakan sinonim dari rasionalitas ekonomi adalah merupakan hubungan antara efektivitas dan usaha, yang terakhir umumnya diukur dari ongkos moneter.
3. Kecukupan: Berhubungan dengan tingkat kefaktualan suatu efektivitas memuaskan kebutuhan, nilai, atau kesempatan menumbuhkan adanya masalah. Kriteria kecukupan menekankan pada kuatnya hubungan antara alternatif kebijakan dan hasil yang diharapkan
4. Perataan: Berhubungan dengan bagaimana agar kesetaraan pelaksanaan sebuah kebijakan serta agar kebutuhan terpenuhi dengan sempurna.
5. Responsivitas: Berhubungan dengan hasil maksimal sebuah program/kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu. kriteria responsivitas adalah penting karena analisis yang dapat memuaskan semua kriteria lainnya. efektivitas, efisiensi, kecukupan, kesamaan, masih gagal jika belum menanggapi apa yang sangat dibutuhkan oleh penerima kebijakan.
6. Ketepatan: Sebuah output dari apa yang sudah dipraktekkan yang dapat ditinjau dari segi dana dan tentunya sesuai dengan standar serta bentuk surat Pertanggungjawaban yang sinkron dengan panduan pelaksanaan dan panduan teknisnya.
7. Dampak Pemerintah: suatu hasil kebijakan yang menjadi tolak ukur untuk waktu saat itu ataupun mendatang, pemerintah harus mempunyai solusi untuk permasalahan antara publik

(masyarakat).dengan kelompok diluar sasaran (eksternalitas), serta pemerintah harus memperhitungkan biaya program dan dampak biaya langsung dan biaya tak langsung.

Dampak Masyarakat: suatu hasil kebijakan menjadi tolak ukur sejauh mana pemerintah memberikan fasilitas publik sebagai sarana dan prasarana untuk menunjang kegiatan masyarakat dalam menyalurkan aspirasi,ekpresi,dan menunjang pendapatan-pendapat di daerah tersebut⁸.

Tabel 1.1.
Kriteria Evaluasi Menurut Dunn

Tipe kriteria	Pertanyaan	Ilustrasi
Efektivitas	Apa output yang direncanakan sudah terwujudkan?	Bidang pelayanan.
Efisiensi	Sebesar apa upaya yang dibutuhkan guna memenuhi standar output yang direncanakan?	Bidang dana serta manfaat bersih, <i>ratio cost benefit</i> .
Kecukupan	Semaksimal apa pencapaian hasil yang direncanakan untuk menjadi problem solver?	Dana tetap dan keefektifan tetap.
Perataan	Bagaimana pemerataan dana yang disalurkan untuk sub sub yang berbeda?	Perataan dalam kebijakan publik dapat dikatakan mempunyai arti dengan keadilan yang diberikan dan diperoleh sasaran kebijakan publik.
Responsivitas	Mungkinkah output program/kebijakan mampu mencapai kepuasan kebutuhan, preferensi, atau nilai bagi kelompok-kelompok tertentu?	Konsistensi dengan survei warga negara.
Ketepatan	Bagaimana kebergunaan atau nilai dari output yang sudah direncanakan?	Program publik harus merata dan efisien.
Dampak Pemerintah Dan masyarakat	Mungkinkah output yang telah direncanakan mampu menjadi problem solver untuk para penduduk serta kelompok diluar sasaran ?	Kebijakan harus memberikan solusi kepada dua kelompok sasaran kebijakan

Sumber: Dunn, William N, (2003) Pengantar Analisis Kebijakan Publik (Terjemahan), edisi kedua, Yogyakarta, Gajahmada University Press

⁸ Dunn (2003:610)

Evaluasi program mempunyai lebih dari satu ciri-ciri yang membuatnya berbeda dari cara menganalisa kebijakan yang lain. Menurut Dunn, 2003:608-609, evaluasi memiliki beberapa cara menganalisa kebijakan yang lain, antara lain:

1. Fokus nilai: Evaluasi difokuskan untuk nilai yang melibatkan keperluan atau nilai dari suatu kebijakan dan program. Evaluasi terutama merupakan usaha untuk menentukan manfaat atau kegunaan sosial kebijakan atau program, dan bukan sekedar usaha mengumpulkan informasi mengenai hasil aksi kebijakan yang terantisipasi dan tidak terantisipasi. Karena ketepatan tujuan dan sasaran kebijakan dapat selalu dipertanyakan, evaluasi mencakup prosedur untuk mengevaluasi tujuan-tujuan dan sasaran itu sendiri.
2. Interdependensi Fakta-Nilai: Tuntutan evaluasi tergantung baik “fakta” maupun “nilai”. Untuk menyatakan bahwa kebijakan atau program tertentu telah mencapai tingkat kinerja yang tertinggi (atau rendah) diperlukan tidak hanya bahwa hasil-hasil kebijakan berharga bagi sejumlah individu, kelompok atau seluruh masyarakat; untuk menyatakan demikian, harus didukung oleh bukti bahwa hasil-hasil kebijakan secara *actual* merupakan konsekuensi dari hal-hal yang dipraktekkan guna pemecahan masalah tertentu. Maka dari itu, pemantauan menjadi salah satu syarat untuk melaksanakan evaluasi.
3. Orientasi Masa Kini dan Masa Lampau; Syarat evaluasi, tidak sama dengan syarat-syarat advokasi, syarat evaluatif lebih ditujukan kepada hasil saat ini dan saat lampau daripada hasil masa yang mendatang. Evaluasi mempunyai sifat yang melihat kebelakang dari hal-hal yang sudah dilakukan (*ex post*). Asumsi terkait nilai yang mempunyai sifat menjanjikan juga menjadi salah satu hal yang dilibatkan dalam evaluasi dan hal itu dirilis sebelum aksi dilaksanakan.
4. Dualitas Nilai; Hal-hal yang menjadi dasar evaluasi memiliki kualitas ganda, sebab hal itu melihat arah dan metode. Evaluasi sama seperti rekomendasi selama berkesinambungan dengan nilai yang ditetapkan (misalnya, kesehatan) dapat dianggap sebagai intrinsik

(diperlukan bagi dirinya) ataupun ekstrinsik (diperlukan karena hal itu mempengaruhi pencapaian tujuan-tujuan lain). Nilai-nilai seringkali dibuat dalam sebuah hierarki yang akan merefleksikan kepentingan relatif serta ketergantungan antara tujuan ataupun sasaran⁹.

Evaluasi memerankan beberapa fungsi pokok pada analisis kebijakan. Evaluasi adalah sebuah poin penting dalam melaksanakan suatu program. Manfaat baik akan didapatkan jika Evaluasi dipraktekkan dengan benar dan aspek-aspeknya selalu diperhatikan. Menurut Dunn, 2003:609-611¹⁰, mempunyai sejumlah fungsi utama dalam analisis kebijakan, yakni:

1. Evaluasi memuat informasi mengenai kebijakan yang mempunyai validitas dan tentunya dapat dipercaya, yaitu sejauh mana kebutuhan, nilai ataupun kesempatan itu dicapai dengan praktek pada publik.
2. Evaluasi ikut andil dalam beberapa klarifikasi dan kritik dalam hal-hal yang menjadi dasar tujuan serta target. Hal-hal tersebut dikuatkan dengan adanya pendefinisian Serta pengoperasiannya. Sebagaimana juga akan di telaah dan diberi masukan dengan pertanyaan yang sistematis tentang pantas tidaknya tujuan dan target terhadap pokok masalahnya. ketika menyampaikan kelayakan maksud dan target, analis bisa mempertanyakan alternatif basis nilai (misalnya ada tidaknya *group of interest* dan hierarki kepegawaian, dan kelompok-kelompok klien) ataupun dasar mereka pada rasionalitas (teknis, ekonomi, legal, sosial, substantif).
3. Evaluasi memberikan andil kepada penggunaan cara analisa kebijakan yang lain, mencakup didalamnya penyusunan rumusan masalah dan saran. Data yang berkaitan dengan tidak berkualitasnya cara kerja juga bisa memberikan masukan pada penyusunan kembali pokok permasalahan kebijakan, contohnya pemberitahuan bahwa maksud dan target perlu

⁹ Dunn, 2003: (608-609)

¹⁰ Dunn, 2003: (609-611)

dipertimbangkan kembali. Melalui sistem pemeriksaan yang baik, hal ini dapat menjadi penyumbang pada perhatian kebijakan dengan memunculkan alternatif yang diutamakan sebelum ini perlu dihilangkan dan diganti dengan yang lebih relevan.

Walaupun evaluasi sangat dibutuhkan, tetapi tahapan evaluasi seringkali tidak mendapatkan perhatian, baik dari implementor ataupun stakeholders. Program ini seringkali berakhir di implementasi tanpa ditindak lanjuti pada evaluasi. Berikut adalah kendala dalam melakukan evaluasi:

1. Kendala psikologis. Menyangkut dengan prestasi dalam diri aparat, maka evaluasi dianggap sebagai sebuah penyakit yang akan menjadi momok untuk mereka.
2. Kendala ekonomis. Kegiatan ini memerlukan dana yang banyak, seperti pengeluaran untuk akumulasi dan manajemen data, pengeluaran pegawai dan pengeluaran yang diperuntukkan pengevaluasi. Sebagaimana kerja suatu organisasi, tanpa adanya dukungan pendanaan, sistem evaluasi juga tidak berjalan maksimal.
3. Kendala teknis. Informasi yang aktual seringkali tidak tersedi, sehingga menjadi sebuah kendala dalam proses evaluasi khususnya untuk *evaluator*.
4. Kendala politis. Politis menjadi salah satu penghalang akan terlaksananya sebuah evaluasi.
5. Kurang tersedianya *evaluator*.

Didalam banyak parlemen pemerintahan, Manusia yang sekiranya mampu menjadi seorang evaluator sangatlah minim. Dikarenakan budaya evaluasi masih tabu dikalangan mereka sehingga program yang dirancang pemerintah tentang evaluator tidak begitu matang. Sebenarnya dapat kita kenali beberapa tipe mendasar tentang evaluasi yang akan penulis jelaskna di bawah ini:

1. Evaluasi Kecocokan (*Appropriateness Evaluation*), ialah melakukan uji coba dan evaluasi tentang apakah kebijakan yang sedang berlangsung cocok untuk dipertahankan, dan apakah kebijakan baru dibutuhkan untuk mengganti kebijakan ini.

2. Evaluasi Efektivitas (*Effectiveness Evaluation*), ialah menguji coba serta menilai apakah program kebijakan tersebut menghasilkan hasil dan dampak kebijakan yang diharapkan, apakah tujuan yang dicapai dapat terwujud, apakah dampak yang diharapkan sebanding dengan usaha yang telah dilakukan. Tipe evaluasi ini memfokuskan pada mekanisme pengujian berdasar pada tujuan yang ingin dicapai yang biasanya secara tertulis tersedia dalam setiap kebijakan publik.
3. Evaluasi Efisien (*Efficiency Evaluation*), adalah sebuah uji coba dan cara menilai yang didasarkan pada tolak ukur secara ekonomis dengan mempertimbangkan input yang sudah dipraktekkan apakah hasilnya sebanding dengan output kebijakan dan apakah mempunyai nilai efisiensi dalam penggunaan dana publik guna mencapai cita cita kebijakan tersebut.
4. Evaluasi Meta (*Meta Evaluation*), ialah melakukan uji coba dan menilai proses pengevaluasian tersebut. Apakah sudah terdapat profesionalitas dan juga apakah ada Titi sensitifnya untuk sosial masyarakat beserta lingkungannya.

Menurut Finsterbusch dan Motz dalam Tangkilisan (2003:28)¹¹, mereka memberikan pernyataan bahwa terdapat 4 evaluasi yang mempertimbangkan kedalaman simpulan yang didapat yakni:

1. Evaluasi *single program after-only*, Dalam poin ini penilaian pada tindakan program atau kebijakan menjadi poin utama yang akan dibahas.
2. Evaluasi *single program before-after*, poin ini diperuntukkan untuk menjadi tameng atas kekurangan dari *single program after-only*.
3. Evaluasi *comparative after-only*, poin ini adalah tameng dari kekurangan evaluasi poin ke dua.
4. Evaluasi *comparative before-after*, poin ini disusun guna menjadi poin yang mengevaluasi dari sisi dampak kebijakan.

¹¹ Finsterbusch dan Motz dalam Tangkilisan (2003:28)

Tabel 1.2.
Metode Evaluasi

Jenis Evaluasi	Pengukuran Kondisi		Kelompok Kontrol	Informasi yang diperoleh
	Sebelum	Sesudah		
<i>Single program after only</i>	Tidak terlaksana	Terlaksana	-	Keadaan Kelompok Sasaran
<i>Single program before-after</i>	Terlaksana	Terlaksana	-	Perubahan Kelompok Sasaran
<i>Comparative after only</i>	Tidak terlaksana	Terlaksana	✓	Keadaan klp sasaran dan klp kontrol
<i>Comparative before-after</i>	Terlaksana	Terlaksana	✓	Efek program thd kelp. Sasaran dan klp. Kontrol

Sumber: Subarsono (2005:125)

1.6.2. Kebijakan Publik

Ada berbagai rangkaian dalam kebijakan publik. Nugroho (2008:62) menyebut tiga poin penting yang disusun untuk mengetahui dari praktek program dan kebijakan publik itu sendiri. Ketiganya dikelompokkan sebagai berikut:

1. Kebijakan publik yang bersifat makro atau umum, atau mendasar.
2. Kebijakan publik yang bersifat meso atau menengah, atau penjabar pelaksanaan Kebijakan ini dapat berbentuk Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, surat edaran Menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati, dan Peraturan Walikota
3. Kebijakan Publik yang bersifat mikro adalah kebijakan yang mengatur pelaksanaan atau implementasi kebijakan di atasnya. Bentuk kebijakannya adalah peraturan yang dikeluarkan aparat publik dibawah Menteri, Gubernur, Bupati, dan Walikota¹².

1.6.3. Kebijakan Ruang Terbuka Hijau

¹² Nugroho (2008:62)

RTH dapat diartikan sebagai jalur yang bersifat terbuka atau umum dan terdapat tanaman yang tumbuh secara alami ataupun disengaja. Klasifikasi Ruang Terbuka Hijau (RTH) dapat dibagi menjadi:

1. Kawasan hijau pertamanan kota
2. Kawasan Hijau hutan kota
3. Kawasan hijau rekreasi kota
4. Kawasan hijau kegiatan olahraga
5. Kawasan hijau pemakaman

Pasal 1 angka 2 Permendagri No 1 Tahun 2007 Tentang Ruang Terbuka Hijau kawasan Perkotaan mendefinisikan Ruang Terbuka Hijau Kawasan Perkotaan (RTH–KP) menjadi salah satu bagian daripada ruang terbuka di daerah perkotaan yang diisi oleh tanaman yang bermanfaat untuk ekologi, sosial maupun budaya, ekonomu atau estetika¹³.

Undang-Undang no 26 tahun 2007 pasal 17¹⁴ :

1. Muatan rencana tata ruang mencakup rencana struktur ruang dan rencana pola ruang.
2. Rencana struktur ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi rencana sistem pusat permukiman dan rencana sistem jaringan prasarana.
3. Rencana pola ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi peruntukan kawasan lindung dan kawasan budi daya.
4. Peruntukan kawasan lindung dan kawasan budi daya sebagaimana dimaksud pada ayat (3) meliputi peruntukan ruang untuk kegiatan pelestarian lingkungan, sosial, budaya, ekonomi, pertahanan, dan keamanan.

¹³ Permendagri No 1 Tahun 2007 Tentang Ruang Terbuka Hijau kawasan Perkotaan Pasal 1 angka 2

¹⁴ Undang-Undang no 26 tahun 2007 pasal 17

5. Dalam rangka pelestarian lingkungan sebagaimana dimaksud pada ayat (4), dalam rencana tata ruang wilayah ditetapkan kawasan hutan ***paling sedikit 30 (tiga puluh) persen dari luas daerah*** aliran sungai.
6. Penyusunan rencana tata ruang harus memperhatikan keterkaitan antarwilayah, antarfungsi kawasan, dan antarkegiatan kawasan.
7. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan rencana tata ruang yang berkaitan dengan fungsi pertahanan dan keamanan sebagai subsistem rencana tata ruang wilayah diatur dengan peraturan pemerintah.

1.6.3.1. Fungsi Ruang Terbuka Hijau

Ditinjau dari Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 5 Tahun 2008¹⁵, fungsi RTH dibagi menjadi dua, yaitu fungsi utama (intrinsik) dan fungsi tambahan (ekstrinsik). <http://jdih.pu.go.id/produk-hukum-detail.html?id=1236> diakses pada tanggal 2 april 2019 pukul 13.00 wib

1. Fungsi utama (intrinsik) yaitu fungsi ekologis:
 - a. Memberikan sebuah jaminan untuk membuat RTH menjadi bagian dari sistem sirkulasi udara (paru-paru kota)
 - b. Pengatur iklim mikro agar sistem sirkulasi udara dan air secara alami dapat berlangsung lancar

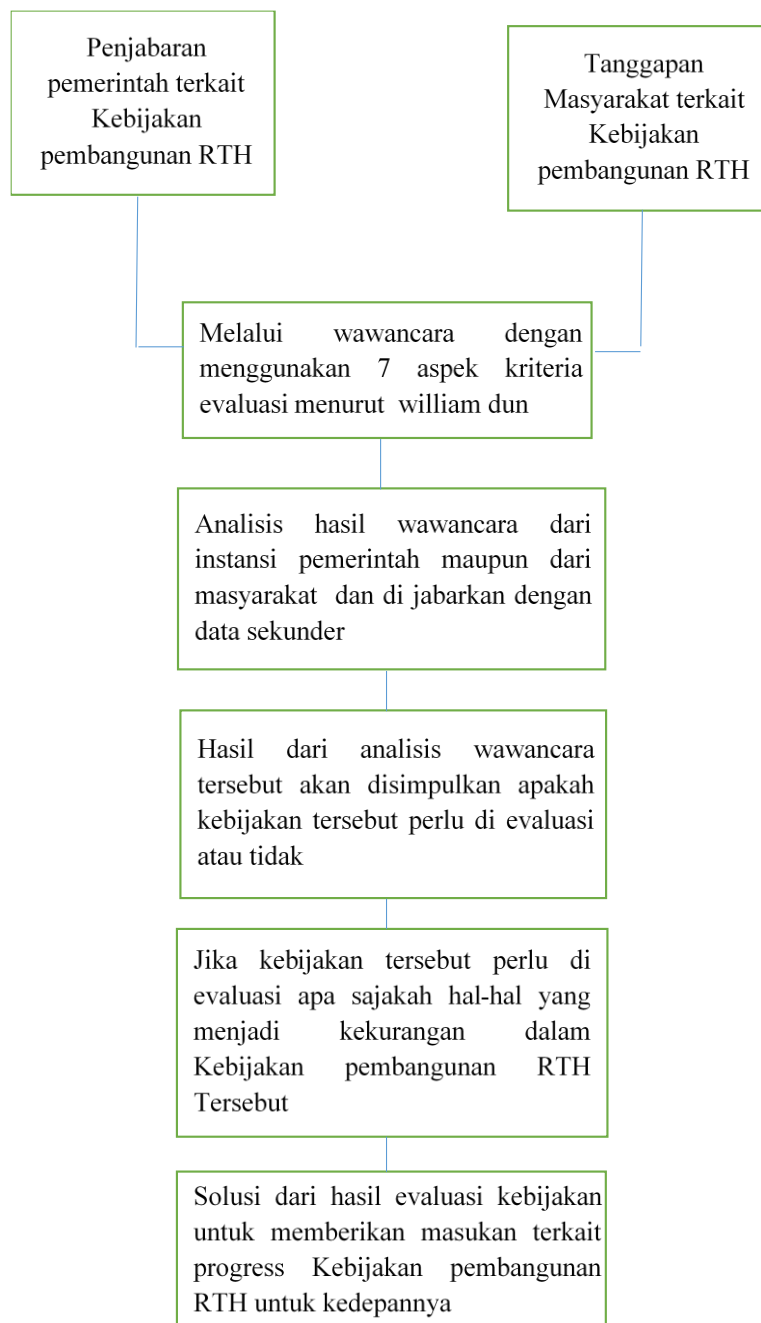
¹⁵ Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 5 Tahun 2008 (ekstrinsik). <http://jdih.pu.go.id/produk-hukum-detail.html?id=1236> diakses pada tanggal 2 april 2019 pukul 13.00 wib

- c. Sebagai peneduh
- d. Produsen oksigen
- e. Penyerap air hujan
- f. Penyedia habitat satwa
- g. Penyerap polutan media udara, air dan tanah, serta
- h. Penahan angin

2. Fungsi tambahan (ekstrinsik) yaitu:

- a. Fungsi sosial dan budaya:
 - 1) Menggambarkan ekspresi budaya lokal
 - 2) Merupakan media komunikasi warga kota
 - 3) Tempat rekreasi
 - 4) Wadah dan objek pendidikan, penelitian, dan pelatihan dalam mempelajari alam
- b. Fungsi ekonomi:
 - 1) Menjadi alat yang bisa diperjualbelikan, seperti tanaman bunga, buah, daun, sayur-mayur
 - 2) Bisa menjadi bagian dari usaha pertanian, perkebunan, kehutanan, dan lain-lain
- c. Fungsi estetika:
 - 1) Meningkatkan kenyamanan, memperindah lingkungan kota baik dari skala mikro: halaman rumah, lingkungan permukiman, maupun makro: lanskap kota secara keseluruhan
 - 2) Menstimulasi kreativitas dan produktivitas warga kota
 - 3) Menciptakan suasana serasi dan seimbang antara area terbangun dan tidak terbangun

1.7. Operasionalisasi Konsep



Gambar 1.1.
Operasionalisasi Konsep

1.8. Metode Penelitian

1.8.1. Desain Penelitian

1. Penelitian Eksploratif adalah sebuah penelitian yang mempunyai tujuan guna memberikan gambaran keadaan suatu fenomena tentang konsep atau cara yang akan dipakai dalam penelitian.
2. Penelitian Deskriptif pada umumnya penelitian ini memiliki ciri-ciri antara lain: memfokuskan diri pada poin-poin pada saat ini dan yang aktual, mengumpulkan data-data lalu disusun kemudian dianalisis.

1.8.2. Situs Penelitian

Disebut juga sebagai lokasi penelitian, adalah sebuah lokasi atau area yang digunakan untuk penelitian. Penelitian ini akan dilaksanakan di Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian dan Pengembangan (Bappelitbang). Dinas perumahan dan kawasan permukiman, pertanahan dan pertamanan Kota Bandung (DPKP3), Dinas tata ruang kota Bandung. Alasan peneliti memilih instansi tersebut dikarenakan pelaksanaan program pembangunan ruang terbuka hijau melibatkan seluruh instansi tersebut baik dari aspek perencanaan, pembangunan, sampai kepada pembangunan dari ruang terbuka hijau yang ada di Bandung. Kemudian peneliti juga menjadikan lingkungan masyarakat sebagai situs penelitiannya dikarenakan masyarakat merupakan kelompok sasaran dari program yang diteliti.

1.8.3. Subjek Penelitian

Subjek penelitian adalah narasumber yang nantinya akan dimintai informasi yang berkaitan dengan pembangunan RTH di Kota Bandung. Selain itu, peneliti juga akan mengamati hasil data yang telah didapat dari narasumber dan juga pemerintah Kota Bandung. Adapun orang yang dipilih sebagai informan adalah:

1. Kepala Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian dan Pengembangan (Bappelitbang) Kota Bandung;
2. Kepala Dinas Penataan Ruang Kota Bandung;
3. Kepala Dinas Perumahan dan Kawasan Pemukiman, Pertanahan, dan Pertamanan (DPKP3) Kota Bandung; dan;
4. Kelompok masyarakat yang senantiasa memanfaatkan ruang terbuka hijau di lingkungan Kota Bandung.

1.8.4. Jenis Data

Deskriptif Kualitatif menjadi rumusan masalah yang digunakan peneliti pada penelitian kali ini. Data kualitatif bertujuan untuk membuka atau menjelaskan suatu fakta sebagai mana fakta tersebut muncul secara obyektif tanpa campur tangan subyektifitas peneliti. Tidak ada istilah populasi pada pendekatan kualitatif. Karena penelitian ini mengedepankan kedalaman pada fokus penelitian yang diteliti. Kualitatif juga berangkat dari melihat suatu fenomena pada kondisi tertentu atau setting sosial tertentu yang berbeda dengan kondisi di lokasi lain Sugiyono (2009:297). Biasanya penelitian kualitatif digunakan untuk membaca suatu fenomena yang mempunyai kondisi sosial yang sama.

Seperti halnya namanya, kualitatif lebih menekankan kualitas atau kedalaman sebuah kajian. Ia bukan berupa interpretasi angka-angka, namun berisi deskripsi, narasi, pemaknaan,

definisi atas suatu konteks penelitian. Yang dilihat pada pendekatan ini bukanlah hasil akhirnya, melainkan bagaimana proses penelitian itu berlangsung. Sebagaimana latar situasinya, pendekatan ini dapat berubah-ubah fokus sepanjang proses penelitian tergantung pada dinamika permasalahan penelitian. Penelitian kualitatif memiliki tujuan untuk menjelaskan fenomena yang terjadi, menjelaskan fakta-fakta umum menjadi suatu konsep-konsep pengertian yang bermuara pada suatu teori ditemukan. Istilah lain dari penelitian ini adalah *gounded theory* (Sarwono, 2003 dalam Djam'an Satori dan Aan Komariah, 2010:39)¹⁶.

Penelitian ini mengambil lokasi pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda), Dinas perumahan dan kawasan permukiman, pertanahan dan pertamanan kota Bandung dan Badan Pengelola Lingkungan Hidup di wilayah kota Bandung untuk melihat fenomena yang terjadi berkaitan dengan kebijakan pemerintah kota Bandung terhadap pengembangan Ruang Terbuka Hijau kurun waktu 2015-2018.

1.8.5. Sumber Data

Ada dua sumber data penelitian yang digunakan di sini, pertama adalah data primer atau sumber utama, kedua adalah sumber sekunder sumber tambahan.

1. Data Primer

Kumpulan data yang berasal dari opini responden yang didapat dari pengajuan pertanyaan peneliti kepada responden melalui wawancara terbuka.

2. Data Sekunder

¹⁶ (Sarwono, 2003 dalam Djam'an Satori dan Aan Komariah, 2010:39)

Data yang didapat dari perbandingan bacaan atau literatur yang bersumber dari buku-buku cetak, elektronik atau jurnal-jurnal untuk menjadi bahan tambahan yang berkaitan dengan penelitian ini.

1.8.6. Teknik Pengumpulan Data

Cara yang digunakan untuk mengumpulkan atau menggali data atau memperoleh data yang dibutuhkan disebut sebagai teknik pengumpulan data. Sugiyono (2009:224)¹⁷. Ada beberapa teknik pengumpulan data yang digunakan pada penelitian ini, diantaranya adalah wawancara dan dokumentasi.

1. Teknik wawancara

Wawancara disebut juga sebagai interview yang dipandang sebagai metode pengumpulan data dengan jalan tanya jawab sepihak yang dilakukan dengan sistematis dan berlandaskan pada tujuan yang hendak dicapai (Sutrisno Hadi: 1993, 206). Wawancara merupakan metode pengumpulan data yang dilakukan dengan cara berdialog yang dilakukan oleh pewawancara untuk memperoleh informasi dari informan (Arikunto: 2003, 132)¹⁸.

2. Teknik Dokumentasi

Teknik dokumentasi ialah suatu teknik yang digunakan untuk mengumpulkan data melalui peninggalan tertulis, seperti arsip-arsip dan termasuk juga dalil-dalil atau hukum-hukum dan lain-lain yang berhubungan dengan masalah penelitian.

1.8.7. Analisis Data dan Interpretasi Data

Analisa data kualitatif dilakukan secara terus menerus (interaktif) hingga mencapai titik kejenuhan. Artinya gejala apa yang ditemukan di lapangan akan mendapati hasil yang sama dengan gejala lain yang pernah dilihat. Secara terus menerus dan konstan pada dinamika

¹⁷ Sugiyono (2009:224)

¹⁸ (Arikunto: 2003, 132)

sosialnya. Rangkaian analisis data pada penelitian ini bisa dipaparkan sebagaimana di bawah ini:

1. *Data Reduction* (Reduksi Data)

Mereduksi data adalah merangkum, memilih hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting, membuat kategori. Dengan demikian data yang telah direduksi memberi gambaran yang lebih jelas dan mempermudah peneliti untuk melakukan pengumpulan data selanjutnya.

2. *Data Display* (Penyajian Data)

Penyajian data adalah menyajikan data ke dalam pola yang dilakukan dalam bentuk uraian singkat, bagan, grafik, matrik, network dan chart. Dengan menyajikan data, peneliti akan memudahkan untuk memahami apa yang terjadi, merencanakan kerja selanjutnya berdasarkan apa yang telah dipahami.

3. *Conclution Drawing* (Verifikasi)

Langkah yang terakhir dalam penelitian ini adalah penarikan kesimpulan dan verifikasi. Kesimpulan dalam penelitian kualitatif yang diharapkan adalah merupakan temuan baru yang sebelumnya belum pernah ada. Temuan dapat berupa deskripsi atau gambaran suatu objek yang sebelumnya masih remang-remang atau gelap sehingga setelah diteliti menjadi jelas, dapat berupa hubungan kausal atau interaktif, hipotesis, hipotesis atau teori.

1.8.8. Kualitas Data

Pada penelitian kualitatif ada serangkaian tahap untuk mengetahui kekakuratan data, yakni dengan menggunakan metode triangulasi. Triangulasi sendiri terdiri dari empat macam:

1. Triangulasi Sumber Data

Menggunakan berbagai sumber data seperti dokumen, arsip, hasil wawancara, hasil observasi, atau juga dengan mewawancarai lebih dari satu subyek yang dianggap memiliki sudut pandang yang berbeda.

2. Triangulasi Pengamat

Adanya pengamat diluar peneliti yang turut memeriksa hasil pengumpulan data. Dalam penelitian ini, dosen pembimbing bertindak sebagai pengamat (*expert judgement*) yang memberikan masukan terhadap hasil pengumpulan data.

3. Triangulasi Teori

Penggunaan berbagai teori yang berlainan untuk memastikan bahwa data yang dikumpulkan sudah memasuki syarat. Pada penelitian ini berbagai teori yang telah dijelaskan bertujuan untuk dipergunakan dan menguji terkumpulnya data. triangulasi teori dapat meningkatkan kedalaman pemahaman asalkan peneliti mampu menggali pengetahuan teoritik secara mendalam atas hasil analisis data yang telah diperoleh.

4. Triangulasi metode

Penelitian suatu masalah bisa menggunakan berbagai macam metode. Guna memperoleh informasi yang akurat dan gambaran yang utuh mengenai informasi tertentu, peneliti bisa menggunakan metode wawancara dan observasi atau pengamatan untuk mengecek kebenarannya. Pada penelitian ini, menggunakan teknik triangulasi yang memanfaatkan penggunaan sumber data. Triangulasi dengan sumber data berarti dengan cara membandingkan dan mengecek kebenaran informasi yang didapat dari satu sumber dengan sumber yang lain. Hal tersebut dapat dicapai jalan:

- a. Membandingkan data hasil pengamatan dengan data hasil wawancara
- b. Membandingkan apa yang dikatakan orang di depan umum dengan apa yang dikatakannya secara pribadi
- c. Membandingkan apa yang dikatakan orang – orang tentang situasi penelitian dengan apa yang dikatakannya sepanjang waktu
- d. Membandingkan keadaan dan keadaan perspektif seseorang dengan berbagai pendapat dan pandangan orang-orang dari berbagai elemen masyarakat

- e. Membandingkan hasil wawancara dengan isi suatu dokumen yang berkaitan Dengan memperhatikan proses dan temuan dalam triangulasi tersebut nantinya akan menjadi bahan yang dapat membantu penyempurnaan data. Untuk kesempurnaan penelitian, maka dilakukan perbandingan atas data-data yang diperoleh, tambal sulam yang dilakukan untuk memenuhi indikator-indikator dalam menganalisis sehingga hasil penelitian yang berupa data dapat disajikan dengan baik.