

BAB II

STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PIKIR

A. Studi Kepustakaan

1. Ilmu Pemerintahan

Ilmu pemerintahan adalah suatu ilmu dan seni. Dikatakan seni karena berapa banyak pemimpin pemerintahan yang tanpa pendidikan pemerintahan, mampu berbuat serta dengan kharismatik menjalankan roda pemerintahan. Sedangkan dikatakan ilmu karena memenuhi syarat-syaratnya yaitu dapat dipelajari dan diajarkan, memiliki objek, universal, sistematis, dan spesifik. Jadi dapat dikatakan bahwa ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari bagaimana melaksanakan kepengurusan (*eksekutif*), pengaturan (*legislatif*), kepemimpinan dan koordinasi pemerintahan secara benar (Syafiie, 2005:20).

Pemerintah adalah suatu ilmu dan seni. Dikatakan sebagai seni karena beberapa banyak pemimpin pemerintah yang tanpa pendidikan pemerintahan, mampu berkiat serta dengan karismatik menjalankan roda pemerintahan. Sedangkan dikatakan sebagai disiplin ilmu adalah karena memenuhi syarat-syaratnya yaitu dapat dipelajari dan diajarkan, memiliki objek, baik objek materil maupun formal, universal sifatnya, sistematis serta spesifik (Syafiie, 2005:11).

2. Konsep Pemerintahan

Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada Daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah. Karena itu, Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, antara lain menyatakan

bahwa pembagian daerah Indonesia atas dasar besar dan kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang.

Keberhasilan otonomi daerah akan sangat tergantung kepada kesiapan aparatur pemerintahan dan pembangunan daerah. Pengaturan dan penataan yang dimaksud adalah bagaimana Daerah mampu menyiapkan perangkat-perangkat hukum, organisasi dan tata laksana pemerintahan daerah serta sarana dan prasarana lainnya, sehingga organisasi pemerintahan daerah benar-benar efektif dan efisien.

Titik berat Otonomi di Daerah Kabupaten/Kota mempunyai banyak manfaat. Disatu pihak kemajuan ini membuka peluang yang lebih besar bagi setiap Pemerintah Daerah lebih mampu menangkap aspirasi masyarakatnya sekaligus lebih akomodatif dalam pembuatan keputusan guna penyelenggaraan fungsi pelayanan umum pemerintah dan pembangunan (Sarundajang, 2001: 1).

Pandangan yang sama juga dikemukakan oleh Sedarmayanti (2004: 10) Dalam rangka itu diperlukan pengembangan dan penerapan sistem pertanggungjawaban yang tepat, jelas dan legitimate, sehingga penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dapat berlangsung secara berdayaguna, berhasilguna, bersih dan bertanggungjawab serta bebas korupsi, kolusi dan nepotisme.

Pemerintah menurut Ndraha (2011:36) merupakan proses pemenuhan dan perlindungan kebutuhan dan kepentingan manusia, badan atau organisasi yang berfungsi memenuhi dan melindungi kebutuhan dan kepentingan manusia dan masyarakat.

Menurut Iver dalam Syafiie (2005: 22), pemerintahan adalah sebagai suatu organisasi dari orang-orang yang mempunyai kekuasaan serta bagaimana manusia itu bias diperintah. Sedangkan menurut Ndraha (2011: 6) menegaskan bahwa Pemerintah adalah organ yang berwenang memproses pelayanan publik dan berkewajiban memproses pelayanan sipil bagi setiap orang yang melakukan hubungan pemerintahan, sehingga setiap anggota masyarakat yang bersangkutan menerimanya pada saat diperlukan sesuai dengan tuntutan yang diperintah.

Menurut Kansil (2003: 189) Agar ketatalaksanaan tugas-tugas pemerintah dapat terselenggara dengan baik maka perlu diperhatikan asas-asas yang menjadi landasan dan pedoman pengaturannya, yakni :

- a. Didasarkan pada kebijaksanaan yang berlaku
- b. Kejelasan wewenang, tugas, dan tanggungjawab setiap aparatur yang terlibat
- c. Prinsip koordinasi
- d. Tertulis
- e. Dikomunikasikan kepada semua pihak yang berkepentingan
- f. Kesederhanaan/tidak berbelit-belit.

Berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan dalam ketentuan umum bahwa Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah Provinsi kepada Daerah Kabupaten/Kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Provinsi.

3. Konsep Pemerintahan Daerah

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemerintah Daerah menurut Misdyanti dan Kartasapoetra (1993:17) adalah Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Dengan kata lain, Pemerintah Daerah adalah pemegang kemudi dalam pelaksanaan kegiatan pemerintahan daerah.

Pada Pasal 5 ayat 4 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan Dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan asas tugas pembantuan. Pasal 1 butir 7 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa asas desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi yang mengacu pada prinsip dasar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan otonomi daerah. Dalam asas ini daerah berhak untuk menjalankan segala Urusan untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat namun masih dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam Pasal 1 butir 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan Asas dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada Gubernur dan Bupati/Walikota sebagai penanggung jawab Urusan Pemerintahan Umum. Maksudnya adalah pelimpahan wewenang Pemerintahan yang sebenarnya kewenangan itu ada ditangan Pemerintah Pusat, yakni menyangkut penetapan strategi kebijakan dan pencapaian program kegiatannya, diberikan kepada Gubernur atau instansi vertikal didaerah berdasarkan arahan kebijaksanaan umum dari Pemerintah Pusat, sedangkan sektor pembiayaannya tetap dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat (Siswanto, 2006:7-8).

Pasal 1 butir 11 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan Asas tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah Provinsi kepada daerah Kabupaten/Kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah Provinsi.

Maksudnya adalah bahwa tugas pembantuan kepada Pemerintahan Desa merupakan tanggung jawab bersama antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten atau Kota. Maka dari itu tujuan pemberian tugas pembantuan adalah mempelancar pelaksanaan tugas dan penyelesaian permasalahan serta membantu pengembangan pembangunan bagi daerah.

4. Konsep Otonomi Daerah

Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia (2008:992) otonomi adalah pola pemerintahan sendiri. Sedangkan otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Otonomi daerah adalah hak penduduk yang tinggal dalam suatu daerah untuk mengatur, mengurus, mengendalikan dan mengembangkan urusannya sendiri dengan menghormati peraturan perundangan yang berlaku (Nurcholis, 2007:30).

Dalam penyelenggaraan Pemerintahan di daerah, Pemerintahan Daerah diberikan otonomi seluas-luasnya, kecuali Urusan Pemerintahan yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai Urusan Pemerintah Pusat. Dalam rangka melaksanakan otonomi luas di daerah, maka Pemerintahan Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan Peraturan-Peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Peraturan Daerah adalah Peraturan Daerah Provinsi dan/atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Pengaturan tentang Peraturan Daerah (Perda) tersebut tertera pada pasal 236 sampai pasal 245 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sedangkan pengaturan Peraturan Kepala Daerah (Perkada) tertera pada pasal 246 sampai pada pasal 248 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Perda merupakan hasil kerja bersama antara Gubernur/Bupati/Walikota dengan DPRD, karena itu tata cara membentuk Perda harus ditinjau dari beberapa unsur Pemerintahan tersebut, yaitu unsur DPRD adalah Peraturan Daerah

merupakan suatu bentuk produk legislatif tingkat daerah, karena itu tidak dapat terlepas dari DPRD.

Keikutsertaan DPRD membentuk Perda bertalian dengan wewenang DPRD dibidang legislatif atau yang secara tidak langsung dapat dipergunakan sebagai penunjang fungsi legislatif, yaitu hak penyelidikan, hak inisiatif, hak amandemen, persetujuan atas Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda). Unsur Partisipasi adalah partisipasi dimaksudkan sebagai keikutsertaan pihak-pihak luar DPRD dan Pemerintah Daerah dalam menyusun dan membentuk Rancangan Peraturan Daerah atau Peraturan Daerah.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan atas UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah melimpahkan wewenang Pemerintahan kepada Gubernur sebagai Wakil Pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Pembagian Urusan Pemerintahan di Indonesia sebagaimana tertuang dalam pasal 9 butir 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pada hakikatnya dibagi dalam 3 kategori, yakni Urusan Pemerintahan *Absolute*, Urusan Pemerintahan Konkuren, dan Urusan Pemerintahan Umum.

1) Urusan Pemerintahan *Absolute*

Urusan Pemerintahan *Absolute* adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Urusan Pemerintahan *absolute* meliputi:

- a. Politik Luar Negeri, misalnya mengangkat pejabat diplomatik dan menunjuk warga Negara untuk duduk dalam jabatan lembaga

- internasional, menetapkan kebijakan luar negeri, melakukan perjanjian dengan Negara lain, menetapkan kebijakan perdagangan luar negeri
- b. Pertahanan, misalnya mendirikan dan membentuk angkatan bersenjata, menyatakan damai dan perang, menyatakan Negara atau sebagian wilayah Negara dalam keadaan bahaya, membangun dan mengembangkan Sistem pertahanan Negara dan persenjataan, menetapkan kebijakan untuk wajib militer, bela Negara bagi setiap warga Negara
 - c. Keamanan, misalnya mendirikan dan membentuk Kepolisian Negara, menetapkan kebijakan keamanan nasional, menindak setiap orang, kelompok atau organisasi yang kegiatannya mengganggu keamanan Negara.
 - d. Yustisi, misalnya mendirikan lembaga peradilan, mengangkat hakim dan jaksa, mendirikan lembaga pemasyarakatan, menetapkan kebijakan kehakiman dan keimigrasian, memberikan grasi, amnesti, abolisi, membentuk Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan peraturan lain yang berskala nasional
 - e. Moneter dan Fiskal Nasional, kebijakan makro ekonomi, misalnya mencetak uang dan menentukan nilai mata uang, menetapkan kebijakan moneter, mengendalikan peredaran uang, dan sebagainya.
 - f. Agama, misalnya menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan, dan sebagainya. Urusan agama Daerah dapat memberikan hibah untuk penyelenggaraan kegiatan-kegiatan keagamaan sebagai upaya meningkatkan keikutsertaan daerah dalam menumbuh kembangkan kehidupan beragama.

Dalam menjalankan Urusan Pemerintahan ini, Pemerintah Pusat dapat melaksanakan sendiri atau melimpahkan wewenang kepada instansi vertikal yang ada di daerah atau Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat berdasarkan asas dekonsentrasi. Instansi vertikal merupakan Perangkat Kementerian dan/atau Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang mengurus Urusan Pemerintahan yang tidak diserahkan kepada daerah otonom dalam wilayah tertentu dalam rangka dekonsentrasi, sehingga dalam pembentukan instansi vertikal harus ada persetujuan dari Gubernur sebagai Wakil Pemerintahan Pusat.

Namun apabila dalam pembentukan instansi vertikal oleh Kementerian yang nomenklaturnya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar

Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maka tidak perlu memerlukan persetujuan dari Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat.

Kewenangan Pemerintah Pusat adalah semua kewenangan Pemerintahan sebagai akibat pelimpahan dari rakyat. Namun Pemerintahan harus diselenggarakan secara desentralisasi maka sebagian kewenangan tersebut harus diserahkan kepada daerah. Dengan demikian Pemerintah Pusat hanya memiliki kewenangan 6 (enam) bidang Urusan Pemerintahan.

Sedangkan kewenangan selain 6 (enam) bidang itu menjadi kewenangan daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota. Kewenangan yang dipegang pusat adalah kewenangan yang bersifat nasional. Sedangkan kewenangan yang diserahkan kepada daerah adalah kewenangan yang bersifat lokalitas (merupakan kepentingan dan kebutuhan masyarakat setempat). Daerah diberi kebebasan untuk menemukan kewenangan yang bersifat lokalitas tersebut menurut prakarsanya sendiri.

2) Urusan Pemerintahan Konkuren

Usuran Pemerintahan Konkuren merupakan Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan daerah Kabupaten/Kota. Urusan Pemerintahan Konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Dengan demikian, pada setiap Urusan yang bersifat Konkuren ini senantiasa ada bagian Urusan yang menjadi wewenang Pemerintah Pusat dan ada bagian Urusan yang diserahkan kepada Provinsi, dan ada pula bagian Urusan yang diserahkan kepada Kabupaten/Kota.

Untuk mewujudkan pembagian Urusan yang Konkuren secara *proposional* antara Pemerintah Pusat, Daerah Provinsi, daerah Kabupaten atau Kota disusunlah kriteria yang meliputi eksternalistis, akuntabilitas, dan efisiensi dengan mempertimbangkan keserasian hubungan pengelolaan Urusan Pemerintahan antara tingkat Pemerintahan. Urusan Pemerintahan Konkuren yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas:

- a. Urusan Pemerintahan Wajib
- b. Urusan Pemerintahan Pilihan

Urusan Pemerintahan wajib dibagi lagi atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Urusan Pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar adalah Urusan Pemerintahan wajib yang sebagian substansinya merupakan pelayanan dasar, yang meliputi:

- a. Pendidikan
- b. Kesehatan
- c. Pekerjaan umum dan penataan ruang
- d. Perumahan rakyat dan kawasan permukiman
- e. Ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat
- f. Sosial.

Sedangkan Urusan Pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi:

- a. Tenaga kerja
- b. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak
- c. Pangan
- d. Pertanahan
- e. Lingkungan hidup
- f. Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil
- g. Pemberdayaan Masyarakat dan Desa
- h. Pengendalian penduduk dan keluarga berencana
- i. Perhubungan
- j. Komunikasi dan informatika

- k. Koperasi, usaha kecil, dan menengah
- l. Penanaman modal
- m. Kepemudaan dan olah raga
- n. Statistik
- o. Persandian
- p. Kebudayaan
- q. Perpustakaan
- r. Kearsipan

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan atas UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah memprioritaskan pelaksanaan Urusan Pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar sebagai pedoman pada standar pelayanan minimal yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.

Disamping Urusan wajib, Provinsi juga mempunyai Urusan yang bersifat pilihan. Urusan Pemerintahan Provinsi yang bersifat pilihan meliputi Urusan Pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi daerah yang bersangkutan (Nurcholis, 2001:169). Urusan Pemerintahan Konkuren yang menjadi Urusan Pemerintahan pilihan sebagaimana dimaksud meliputi:

- a. Kelautan dan perikanan
- b. Pariwisata
- c. Pertanian
- d. Kehutanan
- e. Energi dan Sumber Daya Mineral
- f. Perdagangan
- g. Perindustrian
- h. Transmigrasi

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan

atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menganut asas dekonsentrasi yang melimpahkan wewenang Pemerintahan kepada Gubernur sebagai Wakil Pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal diwilayah tertentu.

Dalam asas dekonsentrasi yang diserahkan adalah wewenang administrasi/ implementasi kebijakan sedangkan wewenang politiknya tetap menjadi kewenangan pusat. Karena diserahkan kepada Gubernur selaku Wakil Pemerintah Pusat hanyalah kewenangan administrasi, maka terjadi hubungan hirarki antara Pemerintah Pusat dengan wilayah administrasi. Dengan demikian wilayah administrasi Provinsi adalah bawahan/subordinat Pemerintah Pusat dan posisinya tergantung pada Pemerintah Pusat.

Di samping itu juga menganut asas desentralisasi, maka Provinsi menjadi daerah otonom (*local self government*). Implikasi *structural* dari diterapkannya asas dekonsentrasi dan sekaligus desentralisasi membuat Provinsi menjadi wilayah administrasi sekaligus daerah otonom.

3) Urusan Pemerintahan Umum

Urusan Pemerintahan Umum sebagaimana dimaksud adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala Pemerintahan.

Urusan Pemerintahan Umum meliputi:

- a. Pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila, pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pelestarian Bhinneka Tunggal Ika serta pemertahanan dan pemeliharaan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia
- b. Pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa

- c. Pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas keamanan lokal, regional, dan nasional
- d. Penanganan konflik sosial sesuai ketentuan Peraturan Perundang-Undangan
- e. Koordinasi pelaksanaan tugas antar instansi Pemerintahan yang ada di wilayah daerah Provinsi dan daerah Kabupaten/Kota untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul dengan memperhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, potensi serta keanekaragaman daerah sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan
- f. Pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila dan
- g. Pelaksanaan semua Urusan Pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan daerah dan tidak dilaksanakan oleh instansi vertikal.

Urusan Pemerintahan Umum dilaksanakan oleh Gubernur Dan Bupati/Walikota di wilayah kerja masing-masing dan dibantu oleh instansi vertikal. Dalam melaksanakan Urusan ini Gubernur bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri, dan Bupati/Walikota bertanggung jawab kepada Menteri melalui Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat.

5. Prinsip-Prinsip Pemberian Otonomi Daerah

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluasluasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat (Widjaja, 2007:133).

Untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah diperlukan otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab di daerah secara proporsional dan berkeadilan, jauh dari praktik-praktik korupsi, kolusi, nepotisme serta adanya

perimbangan antara keuangan pemerintah pusat dan daerah (Widjaja, 2007:7-8).

Dengan demikian prinsip otonomi daerah adalah sebagai berikut:

a. Prinsip Otonomi Luas

Yang dimaksud otonomi luas adalah kepala daerah diberikan tugas, wewenang, hak, dan kewajiban untuk menangani urusan pemerintahan yang tidak ditangani oleh pemerintah pusat sehingga isi otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah memiliki banyak ragam dan jenisnya. Di samping itu, daerah diberikan keleluasaan untuk menangani urusan pemerintahan yang diserahkan itu, dalam rangka mewujudkan tujuan dibentuknya suatu daerah, dan tujuan pemberian otonomi daerah itu sendiri terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, sesuai dengan potensi dan karakteristik masing-masing daerah.

b. Prinsip Otonomi Nyata

Yang dimaksud prinsip otonomi nyata adalah suatu tugas, wewenang dan kewajiban untuk menangani urusan pemerintahan yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh dan berkembang sesuai dengan potensi dan karakteristik daerah masing-masing.

c. Prinsip Otonomi yang Bertanggungjawab

Yang dimaksud dengan prinsip otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan pemberian otonomi yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah, termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat (Abdullah, 2007:5).

6. Tujuan Otonomi Daerah

Tujuan utama penyelenggaraan otonomi daerah menurut Mardiasmo (2002:46) adalah untuk meningkatkan pelayanan publik dan memajukan perekonomian daerah. Pada dasarnya terkandung tiga misi utama pelaksanaan otonomi daerah yaitu: (1) meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat, (2) menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah, dan (3) memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.

Menurut Deddy (2004:32), tujuan peletakan kewenangan dalam penyelenggaraan otonomi daerah adalah peningkatan kesejahteraan rakyat, pemerataan dan keadilan, demokratisasi dan penghormatan terhadap budaya lokal dan memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Dengan demikian pada intinya tujuan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan cara meningkatkan pelayanan publik kepada masyarakat dan memberdayakan masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.

7. Konsep Manajemen

Secara etimologis kata manajemen berasal dari bahasa Perancis Kuno *ménagement*, yang berarti seni melaksanakan dan mengatur. Menurut Siswanto (2010: 7) mengartikan manajemen sebagai ilmu dan seni untuk melakukan tindakan guna mencapai tujuan. Syafiie (2014: 127) memberi definisi manajemen adalah proses dan perangkat yang mengarah serta membimbing kegiatan suatu organisasi dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Menurutnya manajemen merupakan suatu profesi yang dituntut untuk bekerja secara profesional,

karakteristiknya adalah para profesional membuat keputusan berdasarkan prinsip-prinsip umum, para profesional mendapatkan status mereka karena mereka mencapai standar prestasi kerja tertentu, dan para profesional harus ditentukan suatu kode etik yang kuat.

Terry (2011: 1) memberi pengertian manajemen yaitu suatu proses atau kerangka kerja, yang melibatkan bimbingan atau pengarahan suatu kelompok orang-orang kearah tujuan-tujuan organisasional atau maksud-maksud yang nyata. Hal tersebut meliputi pengetahuan tentang apa yang harus dilakukan, menetapkan cara bagaimana melakukannya, memahami bagaimana mereka harus melakukannya dan mengukur efektivitas dari usaha-usaha yang telah dilakukan.

Dari beberapa definisi yang tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa manajemen merupakan usaha yang dilakukan secara bersama-sama untuk menentukan dan mencapai tujuan-tujuan organisasi dengan pelaksanaan fungsi-fungsi perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), pelaksanaan (*actuating*), dan pengawasan (*controlling*). Manajemen merupakan sebuah kegiatan; pelaksanaannya disebut *manajing* dan orang yang melakukannya disebut *manajer*.

Menurut Terry (2011: 9), fungsi manajemen dapat dibagi menjadi empat bagian, yakni *planning* (perencanaan), *organizing* (pengorganisasian), *actuating* (pelaksanaan), dan *controlling* (pengawasan) :

1) *Planning* (Perencanaan)

Planning (perencanaan) ialah penetapan pekerjaan yang harus dilaksanakan oleh kelompok untuk mencapai tujuan yang digariskan. *Planning*

mencakup kegiatan pengambilan keputusan, karena termasuk dalam pemilihan alternatif-alternatif keputusan. Diperlukan kemampuan untuk mengadakan visualisasi dan melihat ke depan guna merumuskan suatu pola dari himpunan tindakan untuk masa mendatang.

2) *Organizing* (Pengorganisasian)

Organizing berasal dari kata *organon* dalam bahasa Yunani yang berarti alat, yaitu proses pengelompokan kegiatan-kegiatan untuk mencapai tujuan-tujuan dan penugasan setiap kelompok kepada seorang manajer (Terry & Rue, 2011: 82). Pengorganisasian dilakukan untuk menghimpun dan mengatur semua sumber-sumber yang diperlukan, termasuk manusia, sehingga pekerjaan yang dikehendaki dapat dilaksanakan dengan berhasil.

3) *Actuating* (Pelaksanaan)

Pelaksanaan merupakan usaha menggerakkan anggota-anggota kelompok sedemikian rupa, hingga mereka berkeinginan dan berusaha untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan bersama Terry (2011:62).

4) *Controlling* (Pengawasan)

Controlling atau pengawasan adalah penemuan dan penerapan cara dan alat untuk menjamin bahwa rencana telah dilaksanakan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.

8. Konsep Tugas Pokok dan Fungsi

Tugas Pokok dan Fungsi secara umum merupakan hal-hal yang harus bahkan wajib dikerjakan oleh seorang anggota organisasi atau pegawai dalam suatu instansi secara rutin sesuai dengan kemampuan yang dimilikinya untuk

menyelesaikan program kerja yang telah dibuat berdasarkan tujuan, visi dan misi suatu organisasi.

Setiap pegawai seharusnya melaksanakan kegiatan yang lebih rinci yang dilaksanakan secara jelas dan dalam setiap bagian atau unit. Rincian tugas-tugas tersebut digolongkan kedalam satuan praktis dan konkrit sesuai dengan kemampuan dan tuntutan masyarakat.

Tugas Pokok dan fungsi (TUPOKSI) merupakan suatu kesatuan yang saling terkait antara *Tugas Pokok* dan *Fungsi*. Dalam Peraturan Perundang-undangan pun sering disebutkan bahwa suatu organisasi menyelenggarakan fungsi-fungsi dalam rangka melaksanakan sebuah tugas pokok.

a. Tugas Pokok

Tugas pokok dimana pengertian tugas itu sendiri telah dijelaskan sebelumnya adalah suatu kewajiban yang harus dikerjakan, pekerjaan yang merupakan tanggung jawab, perintah untuk berbuat atau melakukan sesuatu demi mencapai suatu tujuan.

Adapun definisi tugas menurut para ahli, yaitu Dale Yoder dalam Moekijat (1998:9), "*The Term Task is frequently used to describe one portion or element in a job*" (Tugas digunakan untuk mengembangkan satu bagian atau satu unsur dalam suatu jabatan). Sementara Stone dalam Moekijat (1998:10), mengemukakan bahwa "*A task is a specific work activity carried out to achieve a specific purpose*" (Suatu tugas merupakan suatu kegiatan pekerjaan khusus yang dilakukan untuk mencapai suatu tujuan tertentu).

Definisi lainnya yang menilai bahwa tugas merupakan suatu kegiatan spesifik yang dijalankan dalam organisasi yaitu menurut John & Mary Miner dalam Moekijat (1998:10), menyatakan bahwa “Tugas adalah kegiatan pekerjaan tertentu yang dilakukan untuk suatu tujuan khusus”. Sedangkan menurut Moekijat (1998:11), “Tugas adalah suatu bagian atau satu unsur atau satu komponen dari suatu jabatan. Tugas adalah gabungan dari dua unsur (elemen) atau lebih sehingga menjadi suatu kegiatan yang lengkap”.

Berdasarkan definisi tugas di atas, dapat kita simpulkan bahwa tugas pokok adalah kesatuan pekerjaan atau kegiatan yang paling utama dan rutin dilakukan oleh para pegawai dalam sebuah organisasi yang memberikan gambaran tentang ruang lingkup atau kompleksitas jabatan atau organisasi demi mencapai tujuan tertentu.

b. Fungsi

Pengertian fungsi menurut Kamus Lengkap Bahasa Indonesia merupakan kegunaan suatu hal, daya guna serta pekerjaan yang dilakukan. Adapun menurut para ahli, definisi fungsi yaitu menurut The Liang Gie fungsi merupakan sekelompok aktivitas yang tergolong pada jenis yang sama berdasarkan sifatnya, pelaksanaan ataupun pertimbangan lainnya. Definisi tersebut memiliki persepsi yang sama dengan definisi fungsi menurut Sutarto dalam Zainal (2008:22), yaitu Fungsi adalah rincian tugas yang sejenis atau erat hubungannya satu sama lain untuk dilakukan oleh seorang pegawai tertentu yang masing-masing berdasarkan sekelompok aktivitas sejenis menurut sifat atau pelaksanaannya. Sedangkan

pengertian singkat dari definisi fungsi menurut Moekijat dalam Zainal (2008:22), yaitu fungsi adalah sebagai suatu aspek khusus dari suatu tugas tertentu.

Berdasarkan pengertian masing-masing dari kata tugas pokok dan fungsi di atas, maka dapat disimpulkan bahwa definisi tugas pokok dan fungsi (TUPOKSI) tersebut adalah kesatuan pekerjaan atau kegiatan yang dilaksanakan oleh para pegawai yang memiliki aspek khusus serta saling berkaitan satu sama lain menurut sifat atau pelaksanaannya untuk mencapai tujuan tertentu dalam sebuah organisasi.

David F. Smith dalam Gibson, Ivancevich, dan Donnelly (1993:37) menjelaskan mengenai hubungan antara pekerjaan pegawai, yang dalam hal ini berupa tugas pokok dan fungsi dengan efektivitas pegawai, bahwa : “Selain masalah praktis dalam hubungan dengan desain pekerjaan, yaitu berkaitan dengan keefektifan dalam istilah ekonomi, politik, dan moneter, akan tetapi pengaruh yang terbesar berkaitan dengan keefektifan sosial dan psikologis pegawai. Pekerjaan dapat menjadi sumber tekanan psikologis dan bahkan gangguan mental dan fisik terhadap seorang pegawai selain sisi positif dari pekerjaan yaitu dapat menghasilkan pendapatan, pengalaman hidup yang berarti, harga diri, penghargaan dari orang lain, hidup yang teratur dan hubungan dengan orang lain”.

Penjelasan tersebut di atas dapat kita simpulkan bahwa pekerjaan ataupun TUPOKSI yang ditetapkan untuk suatu jabatan sangat berpengaruh secara langsung terhadap efektivitas pegawai. Efektivitas pegawai dapat dinilai melalui pelaksanaan tugas-tugasnya secara benar dan konsisten. Tugas pokok dan fungsi pegawai merupakan jabaran langsung dari tugas dan fungsi organisasi kedalam

jabatan yang dianalisis. Oleh karena itu, untuk dapat menghasilkan tugas pokok dan fungsi yang tepat dan jelas demi meningkatkan efektivitas pegawai dalam upaya pencapaian tujuan organisasi, upaya awal yang harus dilakukan yaitu melaksanakan proses analisis pekerjaan, yaitu proses pengumpulan data organisasi mengenai berhubungan dengan pekerjaan.

9. Konsep Kebijakan

a. Kebijakan

Sebelum dibahas lebih jauh mengenai konsep kebijakan publik, kita perlu mengkaji terlebih dahulu mengenai konsep kebijakan atau dalam bahasa Inggris sering kita dengar dengan istilah *policy*. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kebijakan diartikan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dsb); pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip dan garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran.

Carl J Federick sebagaimana dikutip Agustino (2008: 7) mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Pendapat ini juga menunjukkan bahwa ide kebijakan melibatkan perilaku yang memiliki maksud dan tujuan merupakan bagian yang penting dari definisi kebijakan, karena bagaimanapun kebijakan harus menunjukkan apa yang

sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah.

Istilah kebijakan sendiri masih terjadi silang pendapat dan merupakan ajang perdebatan para ahli. Maka untuk memahami istilah kebijakan, Wahab (2008: 40-50) memberikan beberapa pedoman sebagai berikut :

- a) Kebijakan harus dibedakan dari keputusan
- b) Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari administrasi
- c) Kebijakan mencakup perilaku dan harapan-harapan
- d) Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan
- e) Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai
- f) Setiap kebijakan memiliki tujuan atau sasaran tertentu baik eksplisit maupun implisit
- g) Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu
- h) Kebijakan meliputi hubungan-hubungan yang bersifat antar organisasi dan yang bersifat intra organisasi
- i) Kebijakan publik meski tidak eksklusif menyangkut peran kunci lembaga-lembaga pemerintah
- j) Kebijakan itu dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif.

Menurut Winarno (2007 : 15), istilah kebijakan (*policy term*) mungkin digunakan secara luas seperti pada “kebijakan luar negeri Indonesia”, “kebijakan ekonomi Jepang”, dan atau mungkin juga dipakai untuk menjadi sesuatu yang lebih khusus, seperti misalnya jika kita mengatakan kebijakan pemerintah tentang debirokratisasi dan deregulasi.

Namun baik Wahab maupun Winarno sepakat bahwa istilah kebijakan ini penggunaannya sering dipertukarkan dengan istilah lain seperti tujuan (*goals*) program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, standar, proposal dan *grand design* (Suharno :2009 : 11).

Irfan Islamy sebagaimana dikutip Suandi (2010: 12) kebijakan harus dibedakan dengan kebijaksanaan. *Policy* diterjemahkan dengan kebijakan yang berbeda artinya dengan *wisdom* yang artinya kebijaksanaan. Pengertian kebijaksanaan memerlukan pertimbangan pertimbangan lebih jauh lagi, sedangkan kebijakan mencakup aturan-aturan yang ada didalamnya. James E Anderson sebagaimana dikutip Islamy (2009: 17) mengungkapkan bahwa kebijakan adalah “ *a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern*” (Serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu).

Konsep kebijakan yang ditawarkan oleh Anderson ini menurut Winarno (2007: 18) dianggap lebih tepat karena memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan. Selain itu konsep ini juga membedakan secara tegas antara kebijakan (*policy*) dengan keputusan (*decision*) yang mengandung arti pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada.

Richard Rose sebagaimana dikutip Winarno (2007: 17) juga menyarankan bahwa kebijakan hendaknya dipahami sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensi bagi mereka yang

bersangkutan daripada sebagai keputusan yang berdiri sendiri. Pendapat kedua ahli tersebut setidaknya dapat menjelaskan bahwa mempertukarkan istilah kebijakan dengan keputusan adalah keliru, karena pada dasarnya kebijakan dipahami sebagai arah atau pola kegiatan dan bukan sekadar suatu keputusan untuk melakukan sesuatu.

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut di atas maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan adalah tindakan-tindakan atau kegiatan yang sengaja dilakukan atau tidak dilakukan oleh seseorang, suatu kelompok atau pemerintah yang di dalamnya terdapat unsur keputusan berupa upaya pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada guna mencapai maksud dan tujuan tertentu.

b. Kebijakan Publik

Lingkup dari studi kebijakan publik sangat luas karena mencakup berbagai bidang dan sektor seperti ekonomi, politik, sosial, budaya, hukum, dan sebagainya. Disamping itu dilihat dari hirarkirnya kebijakan publik dapat bersifat nasional, regional maupun lokal seperti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, peraturan pemerintah daerah/provinsi, keputusan gubernur, peraturan daerah kabupaten/kota, dan keputusan bupati/walikota.

Secara terminologi pengertian kebijakan publik (*public policy*) itu ternyata banyak sekali, tergantung dari sudut mana kita mengartikannya. Easton memberikan definisi kebijakan publik sebagai *the authoritative allocation of values for the whole society* atau sebagai pengalokasian nilai-nilai secara paksa kepada seluruh anggota masyarakat. Laswell dan Kaplan juga mengartikan

kebijakan publik sebagai *a projected program of goal, value, and practice* atau sesuatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dalam praktek-praktek yang terarah.

Pressman dan Widavsky sebagaimana dikutip Winarno (2002: 17) mendefinisikan kebijakan publik sebagai hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bias diramalkan. Kebijakan publik itu harus dibedakan dengan bentuk-bentuk kebijakan yang lain misalnya kebijakan swasta. Hal ini dipengaruhi oleh keterlibatan faktor-faktor bukan pemerintah. Robert Eyestone sebagaimana dikutip Agustino (2008 : 6) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “hubungan antara unit pemerintah dengan lingkungannya”. Banyak pihak beranggapan bahwa definisi tersebut masih terlalu luas untuk dipahami, karena apa yang dimaksud dengan kebijakan publik dapat mencakup banyak hal.

Menurut Nugroho, ada dua karakteristik dari kebijakan publik, yaitu:1) kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah untuk dipahami, karena maknanya adalah hal-hal yang dikerjakan untuk mencapai tujuan nasional; 2) kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah diukur, karena ukurannya jelas yakni sejauh mana kemajuan pencapaian cita-cita sudah ditempuh. Menurut Woll sebagaimana dikutip Tangkilisan (2003:2) menyebutkan bahwa kebijakan publik ialah sejumlah aktivitas pemerintah untuk memecahkan masalah di masyarakat, baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat.

Thomas R Dye sebagaimana dikutip Islamy (2009: 19) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “ *is whatever government choose to do or not to do*” (apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau untuk tidak dilakukan). Definisi ini menekankan bahwa kebijakan publik adalah mengenai perwujudan “tindakan” dan bukan merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat publik semata. Di samping itu pilihan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu juga merupakan kebijakan publik karena mempunyai pengaruh (dampak yang sama dengan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu).

Terdapat beberapa ahli yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai tindakan yang diambil oleh pemerintah dalam merespon suatu krisis atau masalah publik. Begitupun dengan Chandler dan Plano sebagaimana dikutip Tangkilisan (2003: 1) yang menyatakan bahwa kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumberdaya-sumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah. Selanjutnya dikatakan bahwa kebijakan publik merupakan suatu bentuk intervensi yang dilakukan secara terus-menerus oleh pemerintah demi kepentingan kelompok yang kurang beruntung dalam masyarakat agar mereka dapat hidup, dan ikut berpartisipasi dalam pembangunan secara luas.

David Easton sebagaimana dikutip Agustino (2009: 19) memberikan definisi kebijakan publik sebagai “*the autorative allocation of values for the whole society*”. Definisi ini menegaskan bahwa hanya pemilik otoritas dalam sistem politik (pemerintah) yang secara syah dapat berbuat sesuatu pada masyarakatnya dan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak

melakukan sesuatu diwujudkan dalam bentuk pengalokasian nilai-nilai. Hal ini disebabkan karena pemerintah termasuk ke dalam “*authorities in a political system*” yaitu para penguasa dalam sistem politik yang terlibat dalam urusan sistem politik sehari-hari dan mempunyai tanggungjawab dalam suatu masalah tertentu dimana pada suatu titik mereka diminta untuk mengambil keputusan di kemudian hari kelak diterima serta mengikat sebagian besar anggota masyarakat selama waktu tertentu.

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang berorientasi pada tujuan tertentu guna memecahkan masalah-masalah publik atau demi kepentingan publik. Kebijakan untuk melakukan sesuatu biasanya tertuang dalam ketentuan-ketentuan atau peraturan perundang-undangan yang dibuat pemerintah sehingga memiliki sifat yang mengikat dan memaksa.

10. Ruang Terbuka Hijau

Menurut Joga 2011:92, RTH merupakan suatu lahan/kawasan yang mengandung unsur dan struktur alami yang dapat menjalankan proses-proses ekologis, seperti pengendali pencemaran udara, ameliorasi iklim, pengendali tata air, dan sebagainya. Unsur alami inilah yang menjadi ciri RTH di wilayah perkotaan, baik unsur alami berupa tumbuh-tumbuhan atau vegetasi, badan air, maupun unsur alami lainnya.

RTH sebagai infrastruktur hijau memiliki fungsi beragam diantaranya adalah konservasi tanah dan air, ameliorasi iklim, pengendali pencemaran, habitat

satwa dan konservasi plasma nutfah, sarana rekreasi dan wisata, sarana pendidikan dan penyuluhan, pengendali tata ruang kota, estetika. (Joga 2011:98-101)

Menurut Sandyohutomo, Mulyono (2008, h.152) ruang terbuka mencakup pengertian ruang terbuka hijau dan ruang terbuka lainnya yang berupa kawasan tanpa bangunan di antara kawasan terbangun. Ruang terbuka berperan sebagai penyeimbang antara daerah terbangun dengan daerah terbuka. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, yang dimaksud dengan 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.

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang Terbuka Hijau Kawasan Perkotaan, dituliskan bahwa ruang terbuka hijau perkotaan adalah bagian dari ruang terbuka suatu kawasan perkotaan yang diisi oleh tumbuhan dan tanaman guna mendukung manfaat ekologi, sosial, budaya, ekonomi dan estetika. Selanjutnya disebutkan pula bahwa dalam ruang terbuka hijau pemanfaatannya lebih bersifat pengisian hijau tanaman atau tumbuh-tumbuhan secara alamiah ataupun budidaya tanaman.

Menurut Joga (2011:223) strategi yang dapat diterapkan untuk menuju RTH 30% diantaranya adalah:

1. Merencanakan rencana induk RTH dan melegalisasi perda RTH
2. Menentukan daerah yang tidak boleh dibangun/dipreservasi
3. Menghijaukan bangunan (*green roof/green wall*)

4. Menambah lahan RTH baru
5. Meningkatkan kualitas RTH kota
6. Mengakuisi RTH privat
7. Mengembangkan koridor hijau
8. Meningkatkan peran serta masyarakat/partisipasi publik

B. Kerangka Pikir

Dalam KTT Bumi II di Johannesburg, Afrika Selatan (Earth Summit II, 2002) disepakati bahwa kota-kota harus menyediakan RTH minimal 30% dari luas kota untuk keseimbangan ekologis, penyediaan RTH untuk fungsi keseimbangan ekosistem berguna untuk penyediaan udara bersih, penyerapan karbondioksida, sekaligus mengurangi efek rumah kaca dan pemanasan kawasan kota (Joga 2011:93). Untuk mengimplementasikan kesepakatan internasional tersebut dimana tiap kota harus mampu menyediakan RTH minimal 30% dari luas kota, pemerintah Indonesia menuangkannya dalam UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, dalam UU No. 26 Tahun 2007 tersebut mengamankan perencanaan tata ruang wilayah kota harus memuat rencana penyediaan dan pemanfaatan Ruang Terbuka Hijau (RTH) yang luasnya minimal 30% dari luas kota. RTH perkotaan terdiri dari RTH Publik dan RTH Privat dimana proporsi RTH meliputi 20% RTH Publik dan 10% RTH Privat.

Untuk lebih jelasnya dibawah ini dapat dilihat kerangka pemikiran yang dapat digambarkan dalam kerangka pemikiran dibawah ini :

Gambar II.1. Kerangka Pemikiran

Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau (RTH) Oleh Dinas Pekerjaan Umum Dan Penataan Ruang Kabupaten Pelalawan



C. Konsep Operasional

Untuk menjelaskan tentang variabel yang dianalisis dalam penelitian ini, maka dikemukakan konsep operasional sebagai berikut :

1. Pemerintah dalam penelitian ini adalah pemerintah daerah Kabupaten Pelalawan Provinsi Riau.
2. Dinas Pekerjaan Umum Dan Penataan Ruang Kabupaten Pelalawan adalah Instansi yang memiliki kewenangan dalam pengelolaan RTH.

3. Ruang Terbuka Hijau adalah ruang terbuka hijau yang dimiliki dan dikelola oleh pemerintah daerah Kabupaten Pelalawan yang digunakan untuk kepentingan masyarakat secara umum. Yang termasuk ruang terbuka hijau antara lain, adalah taman kota, taman perkantoran pemerintah, taman pemakaman umum, dan jalur hijau sepanjang jalan, dan sungai.
4. Pengelolaan adalah tata cara yang digunakan dinas dalam mewujudkan RTH yang ideal di Kabupaten Pelalawan.
5. Pengelolaan RTH oleh Dinas Pekerjaan Umum Dan Penataan Ruang Kabupaten Pelalawan, dengan indikator sebagai berikut:
 - a. Menambah lahan RTH baru dalam penelitian ini adalah melakukan perencanaan dan merumuskan penambahan luas RTH dengan memanfaatkan tanah atau lahan milik pemerintah untuk dijadikan RTH baru
 - b. Meningkatkan kualitas RTH kota dalam penelitian ini adalah melakukan pendataan RTH sehingga memiliki kualitas dan kuantitas yang baik.
 - c. Mengembangkan koridor hijau dalam penelitian ini berupa secara berkelanjutan mengembangkan RTH yang ada dengan menanam berbagai jenis tanaman.
 - d. Meningkatkan peran serta masyarakat/partisipasi public dalam penelitian ini berupa mengajak masyarakat untuk sadar akan arti pentingnya RTH bagi lingkungan.