

## BAB II KAJIAN PUSTAKA

Kajian pustaka menjadi acuan rumusan proses analisis yang dilakukan dalam penelitian ini. Pengkajian diawali dari kajian konsep efektivitas terkait definisi efektivitas, apa dan bagaimana evaluasi dan pengukuran efektivitas dilakukan, serta teori tentang efektivitas penegakan hukum administrasi. Beberapa definisi efektivitas dikaji guna mengerucutkan pemahaman mengenai konsep dasar efektivitas. Penelitian ini merupakan salah satu bentuk evaluasi efektivitas suatu implementasi peraturan, sehingga teori selanjutnya yang dikaji adalah teori terkait faktor-faktor yang digunakan dalam evaluasi efektivitas. Faktor-faktor tersebut digunakan sebagai landasan teori perumusan variabel penilaian tingkat efektivitas peraturan IMB dalam pemenuhan standar RTH privat kawasan perumahan di Kabupaten Kendal. Faktor-faktor evaluasi efektivitas dikolaborasikan dengan teori efektivitas penegakan hukum administrasi karena evaluasi dalam penelitian ini terkait dengan evaluasi efektivitas implementasi peraturan daerah sebagai salah satu produk hukum.

Kajian teori lainnya adalah teori *Public Policy Implementation Maturity Model* (PPIMM) yang digunakan sebagai dasar penilaian pada level mana implementasi peraturan IMB dalam pemenuhan standar RTH privat kawasan perumahan di Kabupaten Kendal pada saat ini sehingga dapat menjadi dasar penyusunan arahan strategi pelaksanaan kedepannya.

Pengkajian selanjutnya adalah mengenai Ruang Terbuka Hijau (RTH) dimana tujuannya untuk memberikan pemahaman batasan-batasan mengenai bahasan RTH privat kawasan perumahan yang menjadi kajian penelitian ini.

### 2.1. Konsep Efektivitas

Konsep efektivitas telah banyak dikemukakan oleh para ahli, salah satunya Hubert Graf dan Smulders sebagaimana dikutip Lele (2016:7), dimana efektivitas (juga efisiensi) dianggap sebagai nilai - nilai dari salah satu kategori *good*

*governance*, yaitu *performing governance*. Dua kategori *good governance* lainnya adalah *responsive governance* (partisipasi, transparansi, legitimasi, dan akuntabilitas) dan *proper governance* (integritas, keadilan, kesetaraan dan kepatuhan pada hukum).

Efektivitas merupakan salah satu kriteria keputusan yang digunakan untuk menyarankan pemecahan masalah kebijakan. Lima tipe utama kriteria keputusan lainnya adalah efisiensi, kecukupan, perataan, responsivitas, dan kelayakan (Poister dalam Dunn, 1998:429).

Efektivitas oleh William N. Dunn (1998:429) diartikan apakah suatu alternatif tidak mencapai hasil (akibat) yang diharapkan, atau mencapai tujuan dari dilaksanakannya suatu tindakan, berkenaan aspek rasionalitas teknis, dan selalu diukur dari unit produk atau layanan. Dalam pelaksanaan kebijakan publik, efektifitas diukur dari keberhasilan pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan pada kebijakan publik.

Efektivitas merupakan aspek pembentuk kinerja, suatu dimensi penilaian yang fokus pada pencapaian tujuan kebijakan. Konseptualisasi efektivitas adalah adanya korelasi antara tujuan kebijakan dan hasil yang dicapai, dimana kerangka penilaian efektivitas mencakup 3 hal (Oberthür & Groen, 2015:1320), yaitu:

1. Input (masukan): kualitas tujuan kebijakan;
2. Proses: terkait dengan tata kelola (keterlibatan, komunikasi, kesesuaian posisi dalam konstelasi kekuasaan dan kepentingan);
3. Outcomes (hasil akhir): Pencapaian tujuan sebagaimana ditetapkan.

Gibson dkk (1994) sebagaimana dikutip oleh Satries (2011:33) memberikan pengertian efektivitas dengan menggunakan pendekatan sistem yaitu (1) seluruh siklus input-proses-output, tidak hanya output saja, dan (2) hubungan timbal balik antara organisasi dan lingkungannya.

### **2.1.1. Variabel Evaluasi Efektivitas**

Evaluasi efektivitas terhadap suatu kebijakan atau perencanaan merupakan sarana untuk menentukan seberapa baik pelaksanaan rencana atau kebijakan. Pendekatan terpadu dibutuhkan dalam pemantauan atas informasi kesepakatan,

kepatuhan dan keluhan dari sumber daya (The RMA Quality Planning Resource, 2013:1).

Evaluasi efektivitas merupakan salah satu tipe evaluasi kebijakan yang menilai apakah hasil dan dampak suatu program kebijakan sesuai yang diharapkan, apakah tujuan yang ingin dicapai dapat terwujud, dan apakah dampak yang diharapkan sebanding dengan usaha yang telah dilakukan (Badjuri, Abdulkahar dan Yuwono, 2002:135).

Evaluasi efektivitas kebijakan dan perencanaan bersifat sistematis dan melibatkan pelacakan dan evaluasi apakah dan seberapa baik implementasi kebijakan atau rencana menyelesaikan masalah yang diangkat. Evaluasi kebijakan biasanya terkait dengan pertanyaan-pertanyaan sebagai berikut (The RMA Quality Planning Resource, 2013:2-3)

1. Apakah kebijakan atau rencana mencapai tujuannya? Bagaimana untuk mengetahui hal tersebut?
2. Apakah lembaga pelaksana memberikan hasil yang diharapkan?
3. Apakah hasil (dampak) lingkungan telah tercapai? Terkait perihal pemantauan dan pelaporan lingkungan.
4. Seberapa efektif proses penyusunan dan implementasi kebijakan atau rencana?
5. Apakah kebijakan atau rencana tersebut mencakup hal yang paling penting?
6. Apakah ada isu yang muncul yang tidak ditangani?.

Para peneliti kebijakan publik telah lama menyelidiki kasus dimana kebijakan tidak mencapai tujuan atau tidak dapat mewujudkan efektivitas. Kegagalan kebijakan dapat dilihat melalui penilaian terhadap hasil implementasi. Hasil riset Wallner (2008:422) menunjukkan faktor-faktor penyebab kegagalan kebijakan diantaranya adalah definisi masalah yang tidak tepat, pemilihan instrumen kebijakan yang buruk, keterbatasan pelaksana (kurang rasional), dan sumber daya yang tidak mencukupi - terutama uang dan waktu

Empat faktor yang mempengaruhi efektivitas dikemukakan oleh Richard M. Steers sebagaimana dikutip oleh Watiah (2011:12) sebagai berikut :

- a. Karakteristik Organisasi adalah hubungan yang sifatnya relatif tetap seperti susunan sumber daya manusia yang terdapat dalam organisasi.
- b. Karakteristik Lingkungan yang mencakup lingkungan eksternal dan lingkungan internal. Poin kedua ini didukung oleh pernyataan Wheelen sebagaimana dikutip Tachjan (2006:82), kapasitas suatu organisasi dalam pencapaian kinerjanya atau keefektifan dalam mencapai tujuannya secara internal akan ditentukan oleh 3 (tiga) hal, yaitu struktur, kultur dan sumber daya.
- c. Karakteristik Pekerja/Pelaksana merupakan faktor yang paling berpengaruh terhadap efektivitas. Keberhasilan organisasi harus dapat mengintegrasikan antara tujuan individu dengan tujuan organisasi.
- d. Karakteristik Manajemen adalah strategi dan mekanisme kerja yang dirancang untuk mengkondisikan semua hal yang ada di dalam organisasi sehingga efektivitas tercapai. Kebijakan dan praktek manajemen merupakan alat bagi pimpinan untuk mengarahkan setiap kegiatan guna mencapai tujuan organisasi. Dalam melaksanakan kebijakan dan praktek manajemen harus memperhatikan manusia, tidak hanya mementingkan strategi dan mekanisme kerja saja. Mekanisme ini meliputi penyusunan tujuan strategis, pencarian dan pemanfaatan atas sumber daya, penciptaan lingkungan prestasi, proses komunikasi, kepemimpinan dan pengambilan keputusan, serta adaptasi terhadap perubahan lingkungan inovasi organisasi.

Detail penjelasan keempat faktor di atas adalah sebagai berikut:

**Tabel 1. Faktor-Faktor Penentu Efektivitas Menurut Richard M. Steers**

<b>KARAKTERISTIK ORGANISASI</b>	<b>KARAKTERISTIK PEKERJA/PELAKSANA</b>	<b>KARAKTERISTIK LINGKUNGAN</b>	<b>KARAKTERISTIK MANAJEMEN</b>
Struktur: - Departemenisasi - Spesialisasi - Formulasi - Rentang kendali - Besarnya organisasi	Keterkaitan pada organisasi: - Ketertarikan - Kemantapan kerja - Keterikatan	Internal - Orientasi pada karya - Pekerja sentries - Orientasi pada imbalan dan hukuman - Keamanan vs resiko - Keterbukaan vs pertahanan	Kebijakan dan Praktek Manajemen - Penyusunan tujuan strategis - Pencarian dan pemanfaatan atas sumber daya - Penciptaan lingkungan prestasi - Proses komunikasi - Kepemimpinan dan pengambilan keputusan - Inovasi dan adaptasi organisasi
Teknologi: - Besarnya unit kerja - Operasi - Bahan - Pengetahuan	Prestasi Kerja: - Motivasi, tujuan dan keterbukaan - Kemampuan - Kejelasan Peran	Eksternal - Kekompakan - Kestabilan - Ketidakstabilan	

*Sumber: Watiah (2011:11-12)*

Disamping hal-hal di atas, efektivitas menurut Richard M. Steers dan Lee (1983:85) juga dipengaruhi oleh komitmen karyawan terhadap organisasi. Empat faktor yang mempengaruhi komitmen karyawan diantaranya (1) karakteristik pribadi, seperti pendidikan dan motivasi kerja; (2) karakteristik peran, seperti lingkup pekerjaan dan konflik peran dan ambiguitas; (3) karakteristik struktural, seperti formalisasi dan desentralisasi; dan (4) pengalaman kerja, seperti keterikatan organisasi, kepentingan pribadi organisasi, memenuhi harapan, kesetaraan gaji yang dirasakan dan sikap positif terhadap organisasi.

Tingkat efektivitas suatu organisasi juga ditentukan oleh keselarasan struktur, proses, dan perilaku organisasi. Ketiga hal tersebut mempengaruhi produktivitas, efisiensi dan kepuasan jangka pendek, kemampuan beradaptasi dan pengembangan jangka menengah dan kelangsungan jangka panjang. (Gibson dkk., 1973; Sparrow & Cooper, 2014:4).

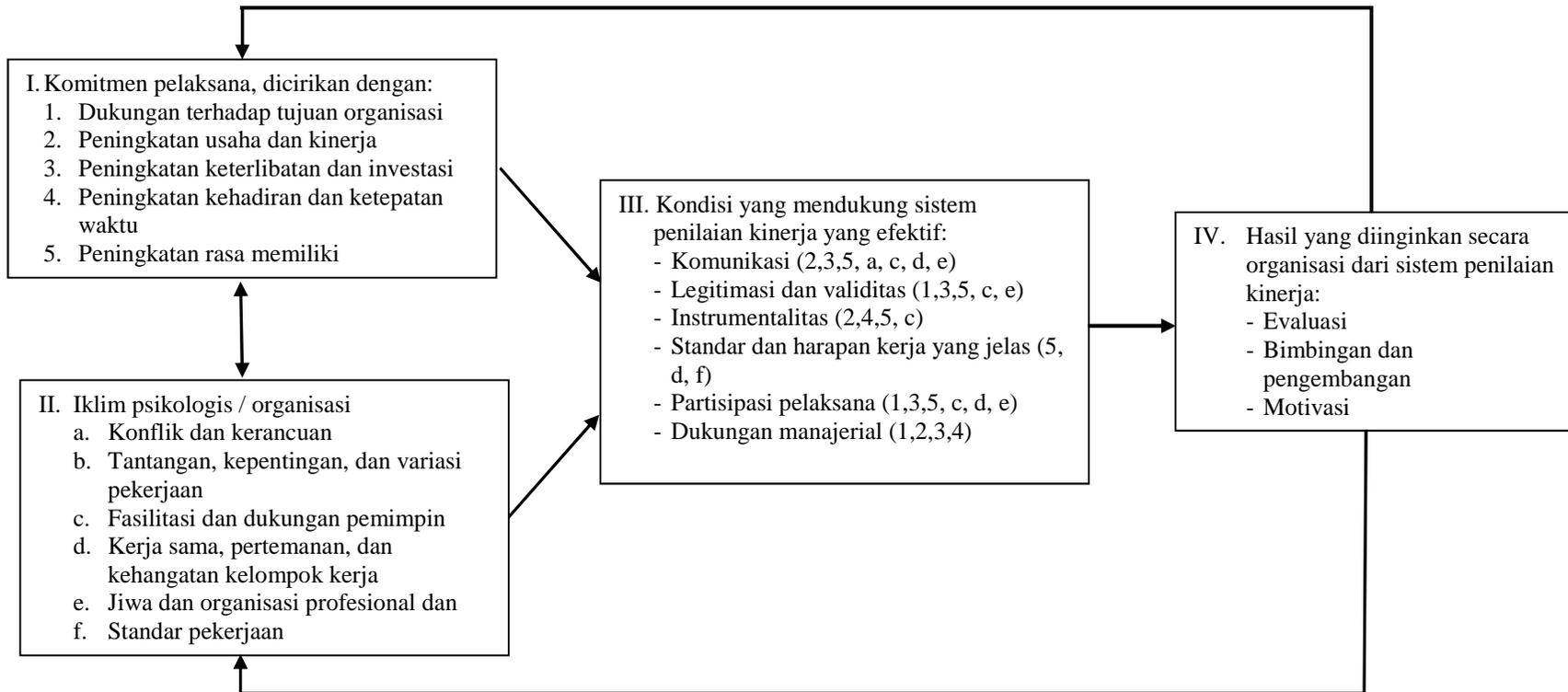
Hal tersebut di atas didukung oleh hasil kajian Watiah (2011:10), bahwa efektivitas organisasi dipengaruhi oleh faktor-faktor sebagai berikut:

- a. Adanya tujuan yang jelas,
- b. Struktur organisasi,
- c. Adanya dukungan atau partisipasi masyarakat,
- d. Adanya sistem nilai yang dianut.

James L. Gibson sebagaimana dikutip oleh Satries (2011:37) menyatakan ukuran efektivitas ditentukan oleh (1) Kejelasan tujuan yang hendak dicapai; (2) Kejelasan strategi pencapaian tujuan; (3) Proses analisis dan perumusan kebijaksanaan yang mantap; (4) Perencanaan yang matang; (5) Penyusunan program yang tepat; (6) Tersedianya sarana dan prasarana; dan (7) Sistem pengawasan dan pengendalian yang bersifat mendidik.

Steers and Lee (1983:77-78) menyatakan terdapat enam kondisi terkait sistem evaluasi kinerja, diantaranya komunikasi, legitimasi dan validitas, peralatan, standar kerja dan harapan, partisipasi, dan dukungan manajerial. Serta adanya komitmen pelaksana dan iklim organisasi yang mempengaruhi kerja sistem. Keterkaitan antara komitmen pelaksana dan iklim organisasi dalam sistem evaluasi kinerja dapat dilihat dalam Gambar 1 sebagai berikut:

**GAMBAR 1. HUBUNGAN ANTARA KOMITMEN PELAKSANA, IKLIM ORGANISASI, DAN HASIL SISTEM PENILAIAN KINERJA**



*Sumber: Steers, Richard M and Lee (1983:80)*

### 2.1.2. Kriteria dan Prasyarat Efektivitas Penegakan Hukum Administrasi

Penegakan merupakan pokok dari program kepatuhan. Strategi apapun baik melalui pendidikan dan pendampingan, pemantauan dan inspeksi, serta insentif hanya efektif jika didukung oleh ancaman sanksi penegakan yang kredibel (INECE, 2009:65).

Program penegakan hukum yang efektif akan menghalangi upaya negatif dan tindakan ilegal untuk melanggar hukum. Tindakan penegakan dapat menurunkan potensi pelanggaran dan mendorong pelaku pelanggaran mengubah tingkah laku mereka untuk mematuhi undang-undang.

Penegakan kebijakan secara lebih efektif melalui suatu peraturan perlu dilakukan guna meningkatkan kinerja lingkungan. Perbedaan pencapaian efektivitas lebih disebabkan karena masalah teoritis: (1) fitur fasilitas yang berkaitan dengan program peraturan, (2) karakteristik fasilitas yang berkaitan dengan proses kegiatan, dan (3) struktur kepemilikan perusahaan (Glicksman, 2008:483)

Sejumlah prasyarat diperlukan bagi aparatur pemerintah (termasuk pemerintah daerah) dalam menegakkan hukum administrasi yang efektif di Indonesia sebagaimana teori yang dikemukakan oleh Cheryl Wasserman (INECE, 2009:65) serta dikembangkan oleh Mas Achmad Santosa (2016:102).

Teori dan konsep yang digunakan sebagai prasyarat efektivitas penegakan hukum administrasi adalah **3A+1** (INECE, 2009:65; UKP4, 2014:8; Santosa, 2016:102), yaitu:

1. *Ability to Detect* (Kemampuan untuk mendeteksi terjadinya pelanggaran);
  2. *Ability to Respond* (Kemampuan untuk merespon dengan cepat dan tepat);
  3. *Ability to Punish* (Kemampuan untuk menghukum); dan
- +1 *Ability to Build Perception* (Kemampuan untuk membangun persepsi bahwa no. 1,2,3 tersebut ada dan berfungsi).

Prasyarat “+1” adalah kemampuan pemerintah membangun persepsi bahwa ketiganya (“3A”) diketahui atau dipahami masyarakat yang menjadi sasaran penegakan hukum. Faktor “3A” tidak akan efektif jika tidak dibarengi dengan

strategi komunikasi yang baik, karena keberadaan “3A” tersebut tidak diketahui oleh masyarakat dan pelaku kegiatan (Santosa, 2016:103)

Teori atau prasyarat “3A+1” di atas dapat digunakan untuk mengukur tingkat kecukupan (*level of adequacy*) dan tingkat kesiapan (*level of readiness*) kebijakan dan strategi teknis pelaksanaan penegakan hukum administrasi di bidang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (PPLH) (Santosa, 2016:102).

Mas Achmad Santosa sebagaimana dikutip oleh Syaprillah (2016:103) menyatakan bahwa terdapat lima perangkat penegakan hukum administrasi dalam sebuah sistem hukum dan pemerintahan yang merupakan prasyarat awal efektivitas penegakan hukum administrasi di bidang lingkungan hidup, yaitu:

- 1) Izin, sebagai perangkat pengawasan dan pengendalian;
- 2) Persyaratan dalam izin dengan merujuk pada AMDAL, standar baku mutu lingkungan, dan peraturan perundang-undangan;
- 3) Mekanisme pengawasan penataan;
- 4) Keberadaan pejabat pengawasan (inspektur) yang memadai baik kuantitas maupun kualitasnya; dan
- 5) Sanksi administrasi.

Berdasarkan prasyarat “3A+1”, maka Mas Achmad Santosa mengembangkan 8 (delapan) prasyarat umum kesiapan pemerintah (atau pemerintah daerah) dalam pelaksanaan penegakan hukum administrasi (UKP4, 2014:9; Santosa, 2016:103), antara lain:

1. Legislasi;
2. Mekanisme dan pelaksanaan koordinasi;
3. Dukungan Sumber Daya Manusia (SDM);
4. Sarana dan Prasarana;
5. Pendelegasian tugas dan wewenang;
6. Sistem dan mekanisme pengaduan masyarakat;
7. Kecukupan anggaran; dan
8. Keberadaan *Standard Operating Procedures (SOPs)*.

Secara detail Mas Achmad Santosa (2016:105-110), menerjemahkan delapan prasyarat umum tersebut ke dalam kriteria rinci sesuai konteks penegakan hukum administrasi di Indonesia sebagaimana dalam Tabel 2.

**Tabel 2. Kemampuan dan Prasyarat "3A+1" Penegakan Hukum Administrasi di Indonesia**

NO	INDIKATOR KRITERIA	KEMAMPUAN UNTUK MENDETEKSI (ABILITY TO DETECT)	KEMAMPUAN UNTUK MERESPON (ABILITY TO RESPOND)	KEMAMPUAN UNTUK MENGHUKUM (ABILITY TO PUNISH)	KEMAMPUAN UNTUK MEMBANGUN PERSEPSI (ABILITY TO BUILD PERCEPTION)
1.	LEGISLASI	Ketersediaan peraturan legislasi di tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten/kota yang secara komprehensif memberikan dasar bagi penegakan hukum administrasi. Legislasi tersebut setidaknya meliputi: (1) Kejelasan kewenangan dalam melaksanakan pendeteksian potensi pelanggaran, penanggapan ( <i>respond</i> ) dan penjatuhan sanksi administrasi, termasuk pendelegasian kewenangan kepada pejabat teknis dibawahnya; (2) Kejelasan mekanisme pengawasan rutin dan insidental terhadap tingkat ketaatan, termasuk kegiatan swapantau oleh penanggungjawab kegiatan/usaha; (3) Dasar hukum bagi keberadaan pejabat pengawas lingkungan hidup ( <i>inspektur</i> ); (4) Komprehensifitas sanksi administrasi; dan (5) Jaminan proses penegakan hukum administrasi yang transparan dan partisipatif.			(29) Forum sosialisasi dan pertukaran informasi yang rutin diselenggarakan oleh pemerintah di wilayahnya; (30) Mekanisme keterbukaan dan akses publik terhadap informasi terkait penataan lingkungan; dan (31) Keberadaan program dan pejabat dan/atau petugas penanggung jawab khusus program sosialisasi maupun keterbukaan serta akses publik terhadap informasi.
2.	MEKANISME DAN PELAKSANAAN KOORDINASI	(6) Sistem dan pelaksanaan koordinasi yang efektif; (7) Pembagian tugas dan kewenangan yang jelas; dan (8) Garis koordinasi yang jelas antara pemerintah pusat dan daerah dalam rangka melaksanakan fungsi <i>oversight</i> dan <i>secondline enforcement</i> .			
3.	DUKUNGAN SDM	(9) Ketersediaan secara kuantitas dan kualitas PPLHD yang memadai untuk melakukan pengawasan rutin dan insidental serta melakukan pengecekan laporan swapantau.	(10) Ketersediaan secara kuantitas dan kualitas PPLHD yang memadai untuk melakukan verifikasi dan validasi laporan dugaan pelanggaran lingkungan hidup; (11)	(12) Ketersediaan secara kualitas dan kapasitas SDM yang memadai untuk memberikan sanksi administrasi dan memastikan dipatuhinya sanksi tersebut.	

NO	INDIKATOR KRITERIA	KEMAMPUAN UNTUK MENDETEKSI (ABILITY TO DETECT)	KEMAMPUAN UNTUK MERESPON (ABILITY TO RESPOND)	KEMAMPUAN UNTUK MENGHUKUM (ABILITY TO PUNISH)	KEMAMPUAN UNTUK MEMBANGUN PERSEPSI (ABILITY TO BUILD PERCEPTION)
			(11) Ketersediaan PPLHD untuk melakukan tindakan segera untuk mengatasi pelanggaran (melalui cara-cara persuasif/pembinaan).		
4.	SARANA DAN PRASARANA	(13) Kuantitas dan kualitas sarana dan prasarana yang memadai untuk mendukung pengawasan dan pemeriksaan lapangan.	(14) Kuantitas dan kualitas sarana dan prasarana yang memadai untuk menguji secara ilmiah sebagai dasar penentuan ada tidaknya pelanggaran.	(15) Kuantitas dan kualitas sarana dan prasarana yang memadai untuk mendukung penjatuhan sanksi dan pemantauan rutin pasca penjatuhan sanksi.	
5.	PENDELEGASIAN TUGAS DAN WEWENANG	(16) Pendelegasian wewenang pengawasan dan penjatuhan sanksi administrasi dari menteri, gubernur, dan bupati/walikota kepada kepala badan yang ditugaskan melakukan pengelolaan/pengendalian lingkungan hidup di daerah.			
6.	SISTEM PENDETEKSIAN DAN PENGADUAN MASYARAKAT	(17) Pemetaan potensi dampak dalam bentuk database kegiatan/usaha wajib AMDAL dan UKL/UPL; (18) Sistem pengaduan masyarakat yang mudah diakses jika ada pelanggaran.	(19) Pengawasan rutin pasca respon terhadap pelanggaran untuk menghindari pengulangan pelanggaran; (20) Sistem pengaduan dengan akses terbuka bagi masyarakat dalam membantu instansi terkait untuk melakukan pengawasan pasca respon.	(21) Pengawasan rutin pasca penjatuhan sanksi; (22) Sistem pengaduan masyarakat dengan akses terbuka bagi masyarakat untuk membantu instansi terkait dalam penataan pasca penjatuhan sanksi.	

NO	INDIKATOR KRITERIA	KEMAMPUAN UNTUK MENDETEKSI ( <i>ABILITY TO DETECT</i> )	KEMAMPUAN UNTUK MERESPON ( <i>ABILITY TO RESPOND</i> )	KEMAMPUAN UNTUK MENGHUKUM ( <i>ABILITY TO PUNISH</i> )	KEMAMPUAN UNTUK MEMBANGUN PERSEPSI ( <i>ABILITY TO BUILD PERCEPTION</i> )
7.	ANGGARAN	(23) Kecukupan anggaran yang memadai untuk pemantauan rutin, pengelolaan pengaduan masyarakat, dan tindakan lain untuk pendeteksian pelanggaran.	(24) Kecukupan anggaran yang memadai untuk merespon pelanggaran yang dilakukan untuk mengatasi dan/atau menghentikan pelanggaran (persuasif/pembinaan).	(25) Kecukupan anggaran yang memadai untuk mendukung penjatuhan sanksi.	
8.	<i>STANDARD OPERATING PROCEDURE</i>	(26) Ketersediaan aturan dan pedoman pengaduan masyarakat, pemetaan potensi dampak dan pelanggaran, pengawasan rutin dan insidental, serta penanganan pelanggaran.	(27) Ketersediaan aturan dan pedoman teknis untuk mengatur tata cara respon terhadap pelanggaran aturan lingkungan hidup.	(28) Ketersediaan aturan dan pedoman penjatuhan sanksi termasuk sanksi administratif terhadap jenis-jenis pelanggaran tertentu.	

Sumber: Santosa (2016:105-110) dan Rangkuman Teori

### 2.1.3. Pengukuran Efektivitas

Teori terkait pengukuran efektivitas digunakan untuk melihat sejauhmana tingkat pemenuhan standar RTH privat kawasan perumahan di Kabupaten Kendal. Tingkat implementasi kebijakan dapat dilihat dari menghitung tingkat realisasi rencana, yaitu membandingkan antara rencana dan realisasi di lapangan (Puspitojati & Samsuudin, 2015:56).

Efektivitas menurut Satries (2011:51) dapat diukur dengan menggunakan rumus :

$$\text{Efektivitas} = \frac{\text{Skor kelompok yang didapat}}{\text{Skor ideal}} \times 100\%$$

Interpretasi hasil prosentase mengacu kepada tabel yang dikembangkan oleh Arikunto (1998) seperti dikutip dalam Satries (2011:52) sebagai berikut:

**Tabel 3. Interpretasi Nilai Efektivitas**

BESAR NILAI EFEKTIVITAS	NILAI INTERPRETASI EFEKTIVITAS
80% - 100%	Tinggi
60% - 79,9%	Cukup
40% - 59,9%	Agak rendah
20% - 39,9%	Rendah
0% - 19,9%	Sangat rendah

*Sumber: Arikunto dalam Satries (2011:52)*

Pemantauan atas efisiensi dan efektivitas kebijakan, peraturan atau lainnya merupakan bagian penting dalam proses perencanaan pengelolaan sumber daya. Pemantauan efektivitas kebijakan dan perencanaan digunakan untuk menentukan kebutuhan akan keberlanjutan suatu tindakan, dan kemungkinan perubahan dan perbaikan dalam isi kebijakan, atau tindakan penerapannya (The RMA Quality Planning Resource, 2013:1-2).

#### 2.1.4. Penilaian Tingkat Kematangan Implementasi Peraturan

Penilaian tingkat kematangan implementasi peraturan dalam penelitian ini yang dimaksudkan adalah peraturan Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) dilakukan dengan menyadur teori *Public Policy Implementation Maturity Model* (PPIMM). Melalui penilaian PPIMM ini diharapkan dapat diketahui pada level mana implementasi peraturan IMB dalam pemenuhan standar RTH privat kawasan perumahan di Kabupaten Kendal.

PPIMM menurut Makhalemele (2007) dalam Mthethwa (2012:35) dapat untuk melihat potensi peningkatan kemampuan dan kapasitas institusi dalam implementasi kebijakan publik. PPIMM menunjukkan proses interaksi aktif antara pemangku kepentingan institusi (juga disebut sebagai pelaku kebijakan) dalam upaya mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya dari implementasi suatu kebijakan publik. Masih menurut Mthethwa (2012:35), model kematangan implementasi kebijakan didefinisikan sebagai kemampuan institusi untuk memanfaatkan semua sumber daya terhadap pelaksanaan kebijakan publik dengan cara yang tidak mengkompromikan tujuan yang dimaksudkan oleh kebijakan publik.

Menurut Makhalemele (2007) dalam Mthethwa (2012:35-36) terdapat lima tingkat atau tahap implementasi kebijakan publik, antara lain:

1. Level O (*the initial stage* - tahap awal).
2. Level A (*the repeatable stage* - tahap berulang).
3. Level B (*the defined stage* - tahap yang ditentukan).
4. Level C (*the managed stage* - tahap yang dikelola).
5. Level D (*the optimising stage* - tahap pengoptimalan).

Penjelasan masing-masing tahapan sebagai berikut:

**Tabel 4. Tahapan Kematangan Implementasi Kebijakan Publik  
(Public Policy Implementation Maturity Model)**

NO.	TAHAPAN	KARAKTERISTIK
1.	Tingkat O ( <i>the initial stage</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Institusi tidak memiliki struktur internal untuk implementasi kebijakan publik yang efektif.</li> <li>- Tidak adanya tujuan institusional dan komunikasi yang buruk antara pelaksana kebijakan publik.</li> <li>- Indikasi aktor : tidak dewasa, tidak berpengalaman, membutuhkan dukungan dan bimbingan mengenai proses dalam implementasi kebijakan publik.</li> </ul>
2.	Tingkat A ( <i>the repeatable stage</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kegiatan implementasi didasarkan pada hasil keberhasilan penerapan kebijakan sebelumnya, dengan mempertimbangkan dan mengulangi semua keberhasilan sebelumnya mengenai kebijakan publik yang diimplementasikan.</li> <li>- Aktor yang terlibat dalam proses implementasi berada pada tahap awal penerapan kebijakan publik dan mulai mempelajari prinsip-prinsip implementasi kebijakan publik di tangan keberhasilan sebelumnya.</li> <li>- Dasar pengelolaan proses implementasi kebijakan telah terbentuk secara positif.</li> </ul>
3.	Tingkat B ( <i>the defined stage</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pelaksanaan implementasi kebijakan publik dikoordinasikan dan didokumentasikan.</li> <li>- Pelaksanaan kebijakan publik mengikuti tujuan kelembagaan.</li> <li>- Pelaksanaan kebijakan dipandu oleh standar operasional.</li> <li>- Proses implementasi tidak hanya didefinisikan tetapi juga didahului oleh persiapan untuk memastikan kesesuaian dengan tujuan kelembagaan yang telah ditetapkan sebelumnya.</li> </ul>
4.	Tingkat C ( <i>the managed stage</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proses implementasi dikelola dan diawasi sedemikian rupa sehingga institusi, pada tingkat ini, telah mengembangkan peraturan dan ketentuan di mana kebijakan publik diterapkan.</li> <li>- Kapasitas manajemen cenderung berorientasi pada tujuan.</li> <li>- Manajemen jelas</li> <li>- Pengawasan terlihat dalam pelaksanaan implementasi kebijakan.</li> </ul>
5.	Tingkat D ( <i>the optimizing stage</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tahap yang dikelola</li> <li>- Institusi terus melakukan perbaikan terhadap proses implementasi.</li> <li>- Institusi telah dapat mendeteksi kelemahan dan kesalahan proses implementasi kebijakan publik yang diterapkan.</li> <li>- Ada proses pembetulan kesalahan implementasi kebijakan yang teridentifikasi.</li> </ul>

Sumber : Mthethwa, 2012:36-37

## **2.2. Ruang Terbuka Hijau**

Pembahasan mengenai Ruang Terbuka Hijau telah banyak dilakukan oleh banyak ahli ataupun peneliti. Dwiyanto (2009:89) menyatakan bahwa berdasarkan struktur, bentuk dan susunannya, maka RTH dapat merupakan konfigurasi ekologis (kawasan lindung, perbukitan, sempadan sungai, sempadan danau, pesisir dan lain-lain) dan konfigurasi planologis (RTH perumahan, RTH kelurahan, RTH kecamatan, RTH kota maupun taman-taman regional/nasional).

### **2.2.1. Definisi Ruang Terbuka Hijau**

Definisi Ruang Terbuka Hijau (RTH) tercantum di beberapa peraturan perundangan yang merupakan ketentuan hukum RTH, diantaranya adalah (1) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, dan (3) Permendagri Nomor 1 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang Terbuka Hijau Kawasan Perkotaan.

Berdasarkan Pasal 1 butir 31 UU Penataan Ruang, RTH adalah area memanjang/jalur dan/atau mengelompok, yang penggunaannya lebih bersifat terbuka, tempat tumbuh tanaman, baik yang tumbuh secara alamiah maupun yang sengaja ditanam.

Menurut kepemilikannya, RTH dibagi menjadi RTH publik dan RTH privat. RTH publik adalah RTH yang dimiliki dan dikelola pemerintah daerah maupun pusat. Sedangkan RTH privat adalah lahan di sekitar bangunan berupa halaman atau pekarangan, baik berupa taman bangunan maupun taman-taman rekreasi, yang dikembangkan pihak swasta (Joga, Nirwono dan Ismaun, 2011:105)

Penjelasan Pasal 29 ayat 1 UU Penataan Ruang dinyatakan bahwa RTH publik merupakan RTH yang dimiliki dan dikelola oleh pemerintah daerah kota yang digunakan untuk kepentingan masyarakat secara umum. Yang termasuk RTH publik, antara lain, adalah taman kota, taman pemakaman umum, dan jalur hijau sepanjang jalan, sungai, dan pantai. Yang termasuk RTH privat, antara lain, adalah

kebun atau halaman rumah/gedung milik masyarakat/swasta yang ditanami tumbuhan.

Penjelasan RTH publik dan privat juga terdapat dalam Pasal 1 Permendagri Nomor 1 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang Terbuka Hijau Kawasan Perkotaan dimana RTH Kawasan Perkotaan (RTHKP) Publik adalah RTHKP yang penyediaan dan pemeliharannya menjadi tanggungjawab Pemerintah Kabupaten/Kota. RTHKP Privat adalah RTHKP yang penyediaan dan pemeliharannya menjadi tanggungjawab pihak/lembaga swasta, perseorangan dan masyarakat yang dikendalikan melalui izin pemanfaatan ruang oleh Pemerintah Kabupaten/Kota, kecuali Provinsi DKI Jakarta oleh Pemerintah Provinsi.

Sedangkan RTH perumahan yang sering pula disebut pula taman lingkungan perumahan, menurut sejarah transformasi adanya bentuk dan letak RTH perumahan menunjukkan bahwa RTH semula berada di dalam kawasan terbatas yang dipagari tembok tinggi di sekeliling unit kelompok rumah berbentuk klaster dimana RTH dibangun bersama. Kemudian RTH ini bisa menjadi lebih luas dan 'dikeluarkan' dari rumah-rumah individual yang berada dalam suatu lingkaran tertutup sehingga menjadi RTH permukiman/perumahan untuk keperluan pemanfaatan secara kolektif pula (Hasni, 2016:177-178).

Penjelasan mengenai taman lingkungan sebagai salah satu RTH privat juga terdapat dalam Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor: 05/PRT/M/2008 tentang Pedoman Penyediaan dan Pemanfaatan Ruang Terbuka Hijau di Kawasan Perkotaan pada Bab I Ketentuan Umum Subbab I.8 Tipologi RTH terdapat catatan bahwa taman lingkungan yang merupakan RTH privat adalah taman lingkungan yang dimiliki oleh orang perseorangan/masyarakat/swasta yang pemanfaatannya untuk kalangan terbatas.

### **2.2.2. Manfaat Ruang Terbuka Hijau dalam Perwujudan Perumahan Berkelanjutan**

Tujuan yang hendak dicapai atau dipenuhi dalam konsep '*sustainable housing*' terutama pada kegiatan pembangunan kawasan perumahan di lingkungan perkotaan, yaitu: (a) penataan kawasan perumahan yang memperhatikan masalah-

masalah perkotaan yang muncul, (b) penataan kawasan perumahan yang memperhatikan aspek keberlanjutan ekologis, (c) perlunya mempertahankan daya dukung 'lingkungan hidup' (ekologis) bagi kawasan perumahan di perkotaan, (d) perlunya peningkatan kualitas hidup yang lebih baik bagi masyarakat kawasan perkotaan terutama dari segi ekologis, (e) perlunya upaya penurunan emisi karbon dan pengurangan berbagai bentuk polusi di kawasan perumahan di perkotaan, (f) penggunaan teknologi pada bangunan guna mendukung kenyamanan penghunian, (g) penggunaan bahan bangunan yang dapat didaur-ulang sehingga hemat bahan, serta (h) penggunaan teknologi bangunan guna menghemat energi yang digunakan. (Pawitro, n.d., 2012)

Upaya pemerintah untuk mengakomodir pemenuhan permukiman berkelanjutan seperti tersebut di atas adalah melalui pengembangan Ruang Terbuka Hijau (RTH). Pada prinsipnya, RTH dimaksudkan untuk menekan efek negatif yang ditimbulkan lingkungan terbangun di perkotaan, seperti penurunan tingkat peresapan air, peningkatan temperatur udara dan kelembaban udara, polusi, dan lain sebagainya (Hasni, 2016).

Keberadaan Ruang Terbuka Hijau (RTH) di kawasan perkotaan dapat mempengaruhi kesehatan dan kesejahteraan penduduk perkotaan serta meningkatkan kualitas hidup mereka. Ruang Terbuka Hijau memiliki nilai manfaat lebih bagi psikologis masyarakat perkotaan. Hanya dengan melalui memandang alam dapat meningkatkan kesehatan masyarakat, melepaskan masyarakat dari stres dan kelelahan mental (Khotdee et al., 2012:450).

Ruang terbuka hijau perkotaan dan taman ruang kota hijau - termasuk taman kota - memberikan manfaat sosial, ekonomi, lingkungan dan kesehatan yang signifikan untuk warga kota. Bermain termasuk juga berkontribusi terhadap peningkatan kualitas hidup di perkotaan. RTH perkotaan dapat bertindak sebagai tempat rekreasi, olahraga dan sumber daya rekreasi, seperti area bermain yang aman dan menarik untuk anak-anak (Bullock, 2008; Latinopoulos et al., 2016:130), serta bermanfaat bagi peningkatan estetika, fungsi lingkungan hidup, dan mungkin berkaitan dengan nilai-nilai eksistensi (Brander & Koetse, 2011:2763).

Latinopoulos (2016:130) menyatakan bahwa ruang hijau juga dapat memberikan manfaat psikologis yang signifikan sebagai hasil dari jasa lingkungan yang terkait (misalnya penyaringan kebisingan, pemurnian udara, stabilisasi iklim mikro, dan mengendalikan air limpasan) dan estetika (misalnya dengan mengurangi dampak lingkungan yang dibangun). Dalam kerangka ini PBB Organisasi Kesehatan Dunia mendorong pemerintahan lokal untuk meningkatkan penyediaan ruang hijau perkotaan.

### **2.2.3. Kebijakan Penyediaan Ruang Terbuka Hijau Perkotaan**

Berdasarkan Nasution & Zahrah (2014:466), ruang terbuka publik merupakan suatu elemen lingkungan kota yang penting dan memberikan kontribusi positif bagi kualitas kehidupan. Privatisasi ruang publik saat ini juga terjadi sebagaimana halnya privatisasi bidang pendidikan, kesehatan, dan perumahan (Kohn, 2004:55).

Menurut Khotdee et al. (2012:451), meningkatnya urbanisasi dan kebijakan perencanaan, menjadikan orang cenderung hidup pada lingkungan kurang hijau. Orang-orang dengan sosial ekonomi lemah memiliki kemampuan terbatas untuk mengakses daerah hijau di pinggiran kota. Lingkungan estetis yang menarik bisa meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan meningkatnya kepuasan pribadi, kasih sayang, dan rasa tanggung jawab. Pada gilirannya, stres, perasaan marah, agresif dan frustrasi bisa berkurang.

RTH seringkali dianggap bukan merupakan kebutuhan primer kota. Penyediaan RTH sering dikalahkan oleh kepentingan lain seperti ekonomi. Anggapan ini harus diubah, karena ruang terbuka hijau saat ini menjadi nilai tambah bagi suatu kawasan (Lichtenberg et al., 2007:212).

Suatu catatan menurut Wu & Plantinga (2003:288), perlu adanya dukungan publik secara luas untuk penyediaan ruang terbuka dan upaya untuk membatasi pertumbuhan. Kebijakan ruang terbuka tidak harus dilihat sebagai suatu hal yang independen tetapi tentu terkait dengan pengelolaan pengembangan kota. Terbukti bahwa ruang terbuka mempengaruhi lanskap perkotaan, hal itu dapat dilihat dari dua hal: (1) warga menyukai tinggal dekat ruang terbuka hijau dan (2) fasilitas ruang terbuka menarik pendatang ke kota.

Ruang terbuka hijau di perkotaan menjadi habitat yang tersingkirkan, padahal memiliki manfaat yang penting bagi ekosistem. Ruang terbuka hijau di lahan privat memberikan peran penting bagi layanan habitat dan ekosistem yang mendukung fungsi kota. Strategi untuk mendorong pengelolaan ekologi di lahan privat belum tersentuh. Sesuai dengan tulisan (Cerra, 2017:586), strategi peningkatan ruang terbuka hijau di lahan privat dapat dilakukan melalui: (a) insentif tidak langsung; (b) sertifikasi masal; (c) inisiatif-inisiatif berbasis masyarakat; dan (d) pembayaran untuk jasa ekosistem. Pemilik tanah perkotaan diharapkan dapat mengoptimalkan manfaat landscape yang dimiliki dengan cara yang strategis.

Menurut Isfriana (2012:277) pemanfaatan lahan perkotaan didominasi berupa kawasan permukiman, industri, fasilitas sosial, serta perdagangan dan jasa. Lahan milik pribadi dalam pemanfaatannya merupakan potensi bagi penyediaan Ruang Terbuka Hijau (RTH) privat di suatu kota. Pengembangan potensi RTH privat ini harus mempertimbangkan letak geografis dan Koefisien Dasar Hijau (KDH) pada setiap pemanfaatannya.

#### **2.2.4. Kebijakan Perijinan Penataan Ruang terkait Penyediaan Ruang Terbuka Hijau**

Terkait dengan peraturan dan kelembagaan, didalam Lichtenberg et al. (2007:201) memuat bahwa administrasi hukum terkait dengan materi peraturan diserahkan kepada badan perencanaan daerah. Rancangan aturan yang dibuat adalah bagian dari proses persetujuan pembangunan secara keseluruhan (termasuk kepatuhan terhadap peraturan zonasi dan kontrol penggunaan lahan, yang semuanya kewenangan diberikan pada tingkat kabupaten). Unsur-unsur aturan harus sesuai dengan Undang-Undang. Misal aturan lahan 65% dipertahankan sebagai hutan sedangkan sisanya 35% boleh dimanfaatkan, sepertiga dari lahan yang dibuka kemudian ditanam kembali.

Kebijakan tersebut menunjukkan bahwa kebutuhan konservasi diantaranya ruang terbuka adalah mendesak dan persyaratan ukuran lot minimum dapat mendorong pengembang menyediakan lahan privat untuk ruang terbuka publik. Pengembang bertindak untuk internalisasi fasilitas ruang terbuka. Dalam penelitian

ini perlu dibangun kerangka teoritis mengenai efek regulasi penggunaan lahan pada penyediaan ruang terbuka oleh pengembang perumahan.

Kerangka kerja kohesif dan komprehensif untuk sebuah kota atau pemerintah daerah diperlukan untuk mengidentifikasi aspek signifikan dalam mengelola lingkungannya baik peluang dan risiko; untuk mendokumentasikan, mengevaluasi dan berkomunikasi dengan lingkungannya

Salah satu tantangan dalam menghadapi cepatnya laju urbanisasi adalah upaya mempertahankan penyediaan barang publik seperti pelestarian ruang terbuka dan fasilitas publik lainnya. Padahal di negara maju (USA) seperti yang diungkapkan oleh Lichtenberg et al. (2007:211), sejumlah studi teoritis dan penelitian empiris telah menunjukkan bahwa kehadiran ruang terbuka meningkatkan nilai properti perumahan, menunjukkan bahwa masyarakat memberikan nilai positif pada barang publik. Menunjukkan pula bahwa pengembang swasta dapat menyediakan barang-barang publik secara lokal (seperti ruang terbuka, pelestarian hutan, dan fasilitas lain) sebagai sarana menguntungkan untuk meningkatkan nilai properti. Pengembang tunduk pada peraturan yang mengatur ukuran lot minimum dan konservasi alam. Subdivisi perumahan dirancang sebagai unit mandiri.

Menurut (Risma et al., 2013:66), pertumbuhan penduduk, peningkatan permintaan lahan untuk permukiman dan pembangunan sarana dan prasarana menjadi penyebab kualitas lingkungan dan luasan ruang terbuka hijau kota mengalami penurunan terus menerus.

### **2.3. Rumusan Variabel Penelitian**

Penelitian Efektivitas Peraturan Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) terhadap Pemenuhan Standar Ruang Terbuka Hijau (RTH) Privat Kawasan Perumahan dengan studi kasus di kawasan perkotaan Kabupaten Kendal merupakan bentuk analisis kebijakan retrospektif dikarenakan penciptaan dan transformasi informasi dilakukan atas kebijakan yang sudah berjalan. Analisis yang dilakukan dalam penelitian berorientasi pada aplikasi suatu peraturan, yaitu analisis terhadap

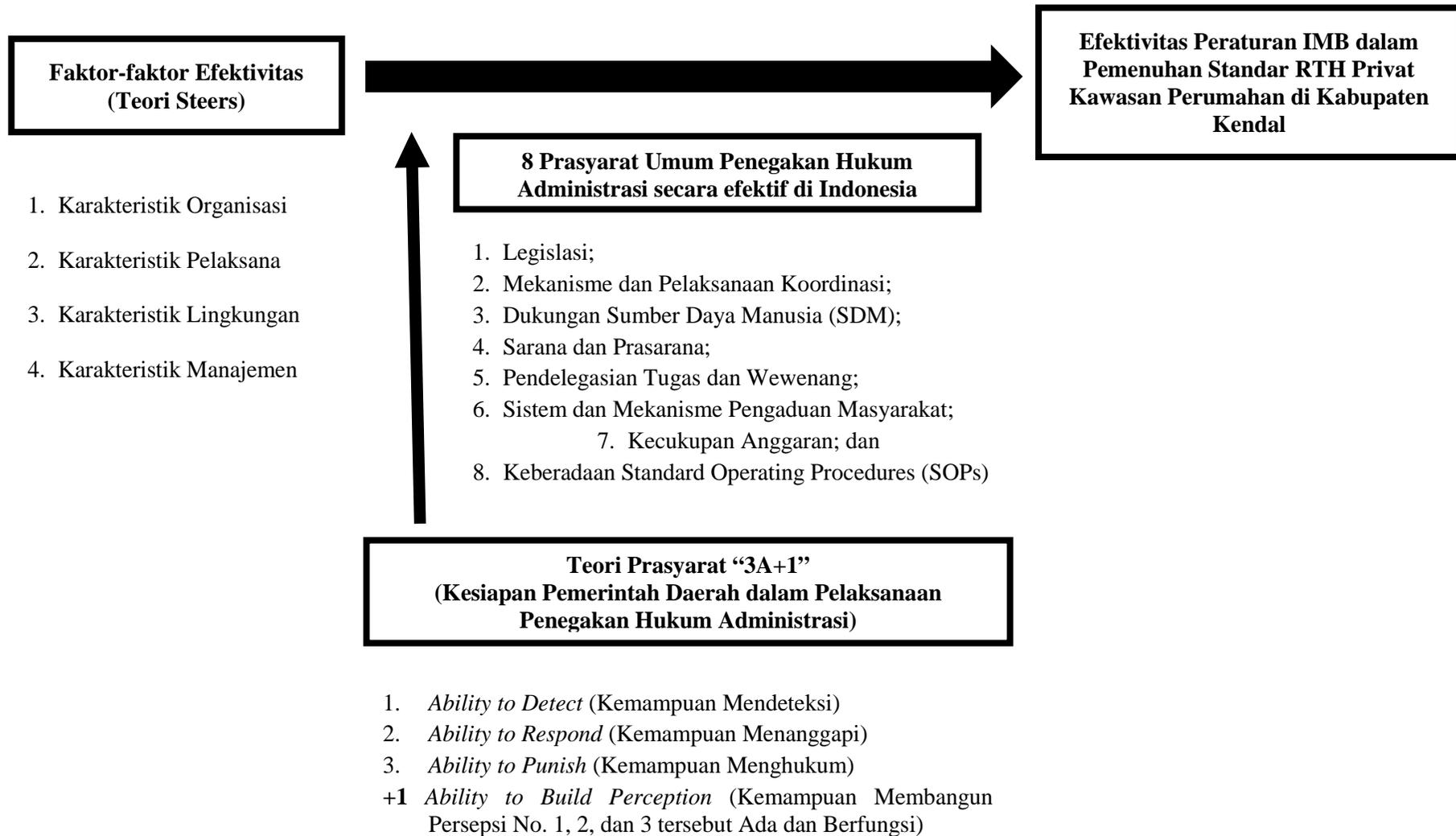
efektivitas peraturan IMB pada pemenuhan standar RTH privat kawasan perumahan.

Evaluasi proses retrospektif yang dilakukan meliputi penilaian tingkat kecukupan (*level of adequacy*) dan tingkat kesiapan (*level of readiness*) Pemerintah Kabupaten Kendal dalam pelaksanaan penegakan peraturan IMB yang diukur berdasarkan teori “3A+1”. Perumusan indikator penilaian dilakukan dengan mengkolaborasikan teori-teori yang bersesuaian sebagaimana penjelasan di subbab-subbab di atas. Rumusan indikator penilaian efektivitas peraturan IMB dalam pemenuhan standar RTH

Evaluasi dipusatkan pada masalah-masalah dan kendala-kendala yang terjadi selama implementasi peraturan IMB selama kurun waktu 2012-2016. Evaluasi fokus pada deskripsi *ex post facto* tentang kegiatan aktivitas implementasi peraturan yang sedang berjalan, terkait dengan hasil atau keluaran.

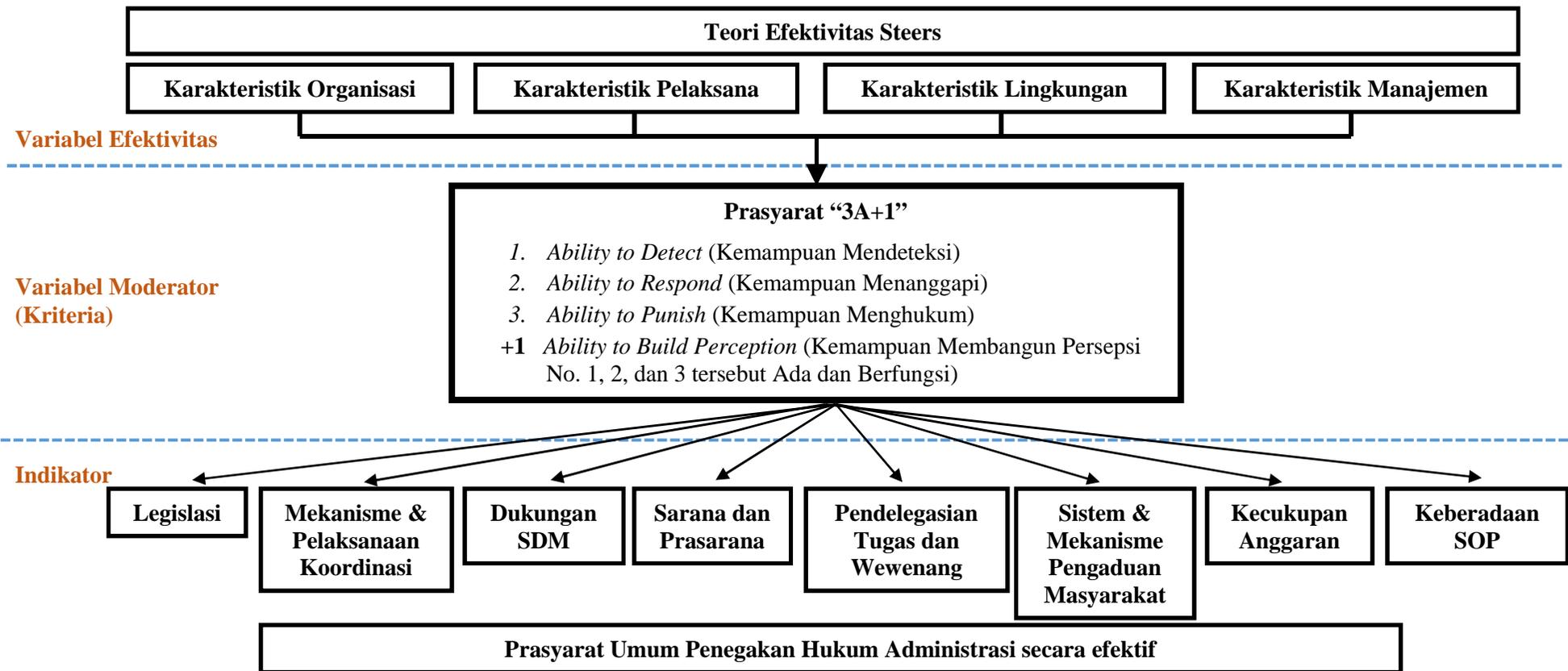
Penilaian pencapaian peraturan IMB dalam pemenuhan standar RTH privat kawasan perumahan dilakukan melalui analisis spasial dengan metode *Geographical Information System* (GIS) dikarenakan ketiadaan data sekunder luasan RTH privat kawasan perumahan di Kabupaten Kendal. Analisis spasial tersebut dilakukan melalui interpretasi data citra satelit resolusi tinggi (*World View* dan *Pleiades*) Kabupaten Kendal. Pengukuran efektivitas melalui indikator output dan kaitannya dengan penggunaan metode GIS secara detail dijelaskan dalam bab metodologi penelitian.

**GAMBAR 2. KORELASI FAKTOR EFEKTIVITAS STEERS DAN PRASYARAT PENEGAKAN HUKUM ADMINISTRASI**



Sedangkan rumusan variabel dan indikator penilaian efektivitas peraturan IMB dalam pemenuhan standar RTH privat kawasan perumahan adalah sebagai berikut:

**GAMBAR 3. RUMUSAN VARIABEL, KRITERIA DAN INDIKATOR PENILAIAN EFEKTIVITAS PERATURAN IMB DALAM PEMENUHAN STANDAR RTH PRIVAT KAWASAN PERUMAHAN DI KABUPATEN KENDAL**



Sumber: Rangkuman Teori (2018)