

## **II. TINJAUAN PUSTAKA**

### **A. Tinjauan Tentang Kebijakan Publik**

Definisi tentang kebijakan banyak dikemukakan oleh para ahli administrasi pemerintah, atau juga ahli ilmu politik. Salah satunya menurut Carl Friedrich, kebijakan publik diartikan sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan peluang-peluang terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud (Winarno, 2012: 23).

Definisi kebijakan publik lainnya, yaitu menurut James E. Anderson. Menurut Anderson dalam Winarno (2012: 23) kebijakan publik diartikan secara luas dalam sistem politik modern bukan sesuatu yang terjadi begitu saja melainkan direncanakan oleh aktor-aktor yang terlibat dalam sistem politik tersebut. Kebijakan publik menurut Anderson berorientasi kepada maksud atau tujuan yang ingin dicapai dari pola atau arah yang dibuat oleh para aktor-aktor yang ada dalam sistem politik tersebut.

Dalam penelitian ini yang dimaksud kebijakan publik adalah kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah Kota Bandar Lampung tentang penataan ruang Kota Bandar Lampung. Kebijakan tentang penataan ruang Kota Bandar Lampung dalam hal ini adalah Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung No. 11 Tahun 2010 tentang RTRW Tahun 2011-2030. Kebijakan yang menjadi focus penelitian ini dalam peraturan daerah tersebut adalah kebijakan pemerintah yang menjadikan THK Way Halim sebagai cadangan pengembangan ekonomi dan jasa bukan sebagai bagian dari ruang terbuka hijau.

## **B. Tinjauan Tentang Analisis Kebijakan Publik**

### **1. Pengertian Analisis Kebijakan Publik**

Ada beberapa definisi yang dikemukakan oleh para ahli mengenai analisis kebijakan. Dror dalam Wahab (2014: 40) mendefinisikan analisis kebijakan sebagai suatu pendekatan dan metodologi untuk mendesain dan menemukan alternatif-alternatif yang dikehendaki berkenaan dengan sejumlah isu yang kompleks. Definisi analisis kebijakan tersebut selanjutnya dilengkapi oleh Kent dalam Wahab (2014: 41) yang mendefinisikan analisis kebijakan sebagai suatu studi yang sistematis, berdisiplin, analitis, cerdas, dan kreatif yang dilakukan dengan maksud untuk menghasilkan rekomendasi-rekomendasi yang andal berupa tindakan-tindakan dalam memecahkan masalah-masalah politik yang konkret.

Berdasarkan definisi-definisi diatas dapat digunakan definisi analisis kebijakan publik yang diadopsi dari Thomas Dye, yaitu analisis untuk mengetahui apa yang dikerjakan oleh pemerintah, mengapa mereka mengerjakan hal tersebut, dan keberhasilan apa yang hendak dicapai dengan pekerjaan tersebut (<http://kebijakanpublik12.blogspot.com/2012/04/pengertian-analisis-kebijakan-publik.html> diakses pada tanggal 14 september 2014). Berkaitan dengan penelitian ini yang dimaksud dengan analisis kebijakan dalam penelitian ini adalah, menganalisis kebijakan pemerintah Kota Bandar Lampung dalam kebijakan pengalihfungsian lahan Taman Hutan Kota Way Halim menjadi kawasan bisnis. Analisis dalam artian untuk mengetahui mengapa kebijakan tersebut di buat oleh pemerintah selaku pembuat kebijakan (*Policy Maker*), dan apa tujuan dari kebijakan tersebut.

## **2. Model Analisis Kebijakan Publik**

Ada beberapa model analisis kebijakan yang dikembangkan oleh beberapa ahli kebijakan, antara lain model sistem, model rasional komprehensif, model penambahan atau ikremental, dan model kualitatif optimal (Winarno, 2012: 97)

### **1. Model Sistem**

Model ini dikemukakan oleh Paine dan Naumes. Model ini menurut Paine dan Naumes merupakan model deskriptif karena lebih berusaha

menggambarkan senyatanya yang terjadi dalam pembentukan kebijakan. Model ini mengasumsikan bahwa dalam pembentukan kebijakan terjadi interaksi yang terbuka dan dinamis antara para pembentuk kebijakan dengan lingkungannya. Interaksi yang terjadi dalam bentuk masukan dan keluaran. Keluaran yang dihasilkan oleh organisasi pada akhirnya akan menjadi bagian lingkungan dan seterusnya akan berinteraksi dengan organisasi. Model ini berasumsi kebijakan publik dipandang sebagai tanggapan dari suatu sistem politik terhadap tuntutan-tuntutan yang timbul dari lingkungan (Winarno, 2012: 97).

## **2. Model Rasional Komprehensif**

Pada dasarnya model ini terdiri dari beberapa elemen, yakni:

1. Pembuat keputusan dihadapkan pada suatu masalah tertentu. Masalah ini dapat dipisahkan dengan masalah-masalah yang lain atau paling tidak masalah tersebut dapat dipandang bermakna bila dibandingkan dengan masalah-masalah yang lain.
2. Tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran yang mengarahkan pembuat keputusan dijelaskan dan disusun menurut arti pentingnya.
3. Berbagai alternatif untuk mengatasi masalah perlu diselidiki.
4. Memperhatikan konsekuensi-konsekuensi (biaya dan keuntungan) yang timbul dari setiap pemilihan alternatif.
5. Setiap alternatif dan konsekuensi yang menyertainya dapat dibandingkan dengan alternatif beserta konsekuensi-konsekuensinya

yang memaksimalkan pencapaian tujuan atau sasaran-sasaran yang hendak dicapai (Winarno, 2012: 103).

Keseluruhan proses tersebut akan menghasilkan suatu keputusan rasional, yaitu keputusan yang efektif untuk mencapai tujuan tertentu yang diinginkan (*intended goal*) (Winarno, 2012: 103).

### **3. Model Penambahan atau Inkremental (*the Incremental Model*)**

Model ini berasumsi bahwa setiap kebijakan atau keputusan selalu bersifat *serial*, dan *fragmentary*. Suatu masalah bisa saja muncul, namun dapat dipecahkan oleh proses pengambilan keputusan inkremental, dan sejalan dengan berlalunya waktu bisa menciptakan atmosfer yang lebih menguntungkan bagi perubahan-perubahan, dan sekaligus memberikan peluang-peluang tambahan bagi perubahan-perubahan, dan perbedaan di kalangan pembuat keputusan (Winarno, 2012: 110). Ada beberapa hal yang harus diperhatikan dalam mempelajari model inkremental, yakni (Winarno, 2012: 111):

1. Pemilihan tujuan atau sasaran-sasaran dan analisis keilmuan terhadap tindakan dibutuhkan.
2. Para pembuat keputusan hanya mempertimbangkan beberapa alternatif untuk menanggulangi masalah yang dihadapi dan alternatif-alternatif ini hanya berada secara marginal dengan kebijakan yang sudah ada.

3. Untuk setiap alternatif, pembuat keputusan hanya mengevaluasi beberapa konsekuensi yang dianggap penting saja.
4. Tidak ada keputusan tunggal atau penyelesaian masalah yang dianggap tepat.
5. Pembuatan keputusan secara inkremental pada dasarnya mengarahkan kepada perbaikan ketidaksempurnaan sosial sebagai dampak dari keputusan yang diambil sebelumnya.

#### **4. Model Kualitatif Optimal**

Model ini dikemukakan oleh Dror, dalam tiga bagian pertama buku Dror, *Public Policy Making Reexamined* merupakan suatu elaborasi dari visi Dror tentang paradigma untuk mengevaluasi pembentukan kebijakan dalam kaitannya, diukur menurut fisibilitas ekonomi dan politik. Kerangka kerja ini memberikan kriteria yang terinci untuk mengevaluasi pembentukan kebijakan, dan ukuran-ukuran untuk penilaian hasil (*output*), proses dan struktur-struktur sebagai indeks dari konsep inklusif, yaitu hasil bersih atau *net-output* (Winarno, 2012: 118).

Menurut Dror, pembentukan kebijakan publik merupakan suatu proses dinamis dan sangat kompleks dimana berbagai komponen memberikan kontribusi yang berbeda. Proses itu menentukan garis pedoman penting bagi tindakan yang ditujukan di masa depan terutama oleh organ-organ pemerintah. Garis pedoman kebijakan secara formal bertujuan untuk

mencapai apa yang menjadi kepentingan publik dan sarana yang dimungkinkan untuk merealisasikannya. Beranjak dari batasan kebijakan ini, Dror mengemukakan model kualitatif optimal. Fisibilitas ekonomi dan politik yang menjadi landasan pemikiran model ini. Dror beranggapan bahwa fisibilitas ekonomi dan politik merupakan landasan utama dari pembuatan suatu kebijakan. Fisibilitas politik berada dibawah kuasa dari sebuah sistem politik atau sistem pemerintah yang sangat besar perannya dalam pembuatan kebijakan. Sedangkan orientasi ekonomi yang pasti akan ada di setiap pembuatan kebijakan menjadi bahan pertimbangan pembuatan kebijakan (Winarno, 2012: 119).

### **C. Proses Kebijakan Publik**

#### **1. Tahapan Kebijakan Publik**

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Kebijakan dibuat untuk mengatasi masalah yang terjadi di masyarakat (*public*), biasanya suatu masalah sebelum masuk ke dalam agenda kebijakan, masalah tersebut menjadi isu terlebih dahulu. Isu, dalam hal ini isu kebijakan, tidak hanya mengandung ketidaksepakatan mengenai arah tindakan aktual dan potensial, tetapi juga mencerminkan pertentangan pandangan mengenai sifat masalah itu sendiri, sehingga isu kebijakan merupakan hasil dari perdebatan tentang definisi, eksplanasi dan evaluasi masalah (Winarno, 2012: 82).

Adapun proses atau tahapan kebijakan publik selanjutnya setelah masalah yang ada telah menjadi isu kebijakan, antara lain sebagai berikut (Winarno, 2012: 36):

**a. Tahap Penyusunan Agenda**

Mengumpulkan masalah-masalah yang menjadi isu publik menjadi satu kesatuan kedalam suatu agenda kebijakan yang akan dibahas, oleh para pembuat kebijakan. Pada tahap ini masalah-masalah yang dikumpulkan akan dipilih sesuai dengan kesepakatan berdasarkan pertimbangan-pertimbangan antar pembuat kebijakan (Winarno, 2012: 36).

**b. Tahap Formulasi Kebijakan**

Masalah yang telah masuk ke dalam agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah yang telah dikumpulkan didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai macam alternatif atau pilihan kebijakan yang ada. Seluruh alternatif kebijakan akan bersaing untuk dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah (Winarno, 2012: 36).

**c. Tahap Implementasi Kebijakan**

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Keputusan program yang

telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah yang ada harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasi sumber daya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (*Implementators*), namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana (Winarno, 2012: 37).

#### **d. Tahap Evaluasi Kebijakan**

Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan diambil atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik yang pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan, dalam hal ini memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu, ditentukanlah ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk meminta apakah kebijakan publik telah diraih dampak yang diinginkan (Winarno, 2012: 37).

Tindakan kebijakan akan dihasilkan kinerja dan dampak kebijakan, dan proses selanjutnya adalah evaluasi terhadap implementasi, kinerja, dan dampak kebijakan. Hasil evaluasi ini bermanfaat bagi penentuan

kebijakan baru di masa yang akan datang, agar kebijakan yang akan datang lebih baik dan lebih berhasil (Subarsono, 2012: 12).

## **2. Kriteria Pengambilan Keputusan Kebijakan**

Anderson dalam Wahab (2014: 85) mengungkapkan adanya nilai-nilai yang kemungkinan menjadi pedoman perilaku para pembuat kebijakan dalam membuat pilihan diantara alternatif-alternatif kebijakan yang ada. Nilai-nilai yang mempengaruhi pilihan para pembuat kebijakan tersebut, dapat dikelompokkan menjadi empat kategori, yaitu:

### **1. Nilai-nilai Politik**

Pembuat keputusan kebijakan mungkin melakukan penilain atas alternatif kebijakan yang dipilihnya dari sudut pentingnya alternatif-alternatif itu bagi partai politiknya, atau bagi kelompok-kelompok klien dari badan atau organisasi yang dipimpinya. Keputusan-keputusan yang lahir dari tangan para pembuat keputusan seperti ini bukan mustahil dibuat demi keuntungan politik, dan kebijakan akan dilihat sebagai instrumen untuk memperluas pengaruh-pengaruh politik atau untuk mencapai tujuan dan kepentingan dari partai politik, atau tujuan dari kelompok kepentingan yang bersangkutan (Wahab, 2014: 85).

### **2. Nilai-nilai Organisasi**

Para pembuat keputusan kebijakan, khususnya birokrat, mungkin dalam mengambil keputusan dipengaruhi oleh nilai-nilai organisasi di masa ia

terlibat atau bekerja di dalamnya. Organisasi, seperti badan-badan administrasi public (dinas pemerintah), menggunakan berbagai bentuk ganjaran dan sanksi dalam usahanya untuk memaksa para anggotanya menerima, dan bertindak sejalan dengan nilai-nilai yang telah digariskan oleh organisasi. Sepanjang nilai-nilai semacam itu ada, orang-orang yang bertindak selaku pengambil keputusan dalam organisasi ini kemungkinan akan diberi pedoman oleh pertimbangan-pertimbangan rasional semacam itu sebagai perwujudan dari hasrat untuk melihat organisasinya tetap lestari, untuk tetap maju atau untuk memperlancar program-program dan kegiatan-kegiatannya, atau untuk mempertahankan kekuasaan dan hak-hak istimewa yang selama ini dinikmati (Wahab, 2014: 85).

### **3. Nilai-nilai Pribadi**

Hasrat untuk melindungi, memenuhi kesejahteraan, kebutuhan fisik, kebutuhan finansial, reputasi diri, dan posisi historis kemungkinan juga digunakan oleh para pembuat keputusan sebagai kriteria dalam pengambilan keputusan (Wahab, 2014: 86).

### **4. Nilai-nilai Kebijakan**

Adapun para pembuat kebijakan yang bertindak berdasarkan persepsi dan alasan pembelaan mereka terhadap kepentingan umum (*public interest*) atau berdasarkan keyakinan tertentu mengenai kebijakan publik apa yang sekiranya secara moral tepat dan benar (Wahab, 2014: 87).

## **5. Nilai-nilai Ideologis**

Ideologi pada hakikatnya merupakan serangkaian nilai-nilai dan keyakinan secara logis saling berkaitan, mencerminkan gambaran sederhana mengenai dunia, serta berfungsi sebagai pedoman bertindak bagi masyarakat yang meyakiniinya. Ada beberapa negara berkembang di kawasan Asia, Afrika, dan Timur Tengah, nasionalisme yang mencerminkan hasrat dari orang-orang atau bangsa yang bersangkutan untuk merdeka dan menentukan nasibnya sendiri, telah memberikan peran penting dalam mewarnai kebijakan luar negeri maupun dalam negeri mereka (Wahab, 2014: 88).

### **D. Tinjauan Tentang Formulasi Kebijakan**

#### **1. Pengertian Formulasi Kebijakan**

Masalah yang telah masuk ke dalam agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah yang telah dikumpulkan didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai macam alternatif atau pilihan kebijakan yang ada. Seluruh alternatif kebijakan akan bersaing untuk dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah (Winarno, 2012: 36). Formulasi kebijakan yang dimaksud dalam penelitian ini adalah kebijakan ruang terbuka hijau yang dibuat oleh pemerintah Kota Bandar

Lampung dalam hal ini kebijakan tata ruang Kota Bandar Lampung yang tercantum dalam Peraturan Daerah No. 10 Tahun 2011 Tentang RTRW 2011-2030.

## **2. Tahap-tahap dalam Formulasi Kebijakan**

Winarno (2012: 123) ada 4 tahapan formulasi atau perumusan kebijakan, antara lain:

### **a. Perumusan Masalah (*Defining Problems*)**

Mengenal dan merumuskan masalah merupakan langkah paling fundamental dalam perumusan kebijakan. Untuk dapat merumuskan kebijakan dengan baik, maka masalah-masalah publik harus dikenali dan diidentifikasi dengan baik pula. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk memecahkan masalah yang ada dalam masyarakat. Oleh karena itu, seberapa besar kontribusi yang diberikan oleh kebijakan publik dalam menyelesaikan masalah-masalah dalam masyarakat menjadi pertanyaan yang menarik dalam evaluasi kebijakan publik. Namun demikian apakah pemecahan masalah-masalah publik tersebut memuaskan atau tidak bergantung pada ketepatan masalah-masalah publik tersebut dirumuskan (Winarno, 2012: 124).

### **b. Agenda Kebijakan**

Tidak semua masalah publik akan masuk ke dalam agenda kebijakan. Masalah-masalah tersebut saling berkompetisi antar satu dengan yang

lain. Hanya masalah-masalah tertentu yang pada akhirnya akan masuk ke dalam agenda kebijakan. Suatu masalah untuk masuk ke dalam agenda kebijakan harus memenuhi syarat-syarat tertentu, seperti misalnya apakah masalah itu memberikan dampak yang besar bagi masyarakat dan membutuhkan penanganan yang harus segera dilakukan? Masalah publik yang telah masuk ke dalam agenda kebijakan akan dibahas oleh para perumus kebijakan (Winarno, 2012: 124).

**c. Pemilihan Alternatif Kebijakan Untuk Memecahkan Masalah**

Setelah masalah-masalah publik didefinisikan dengan baik dan para perumus kebijakan sepakat untuk memasukkan masalah tersebut ke dalam agenda kebijakan, maka langkah selanjutnya adalah membuat pemecahan masalah. Para perumus kebijakan akan berhadapan dengan alternatif-alternatif pilihan kebijakan yang dapat diambil untuk memecahkan masalah tersebut (Winarno, 2012: 124).

**d. Penetapan Kebijakan**

Setelah salah satu dari sekian alternatif kebijakan diputuskan diambil sebagai cara untuk memecahkan masalah kebijakan, maka tahap paling akhir dalam pembentukan kebijakan adalah menetapkan kebijakan yang dipilih tersebut sehingga mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Alternatif kebijakan yang diambil pada dasarnya merupakan kompromi dari berbagai kelompok kepentingan yang terlibat dalam pembentukan kebijakan tersebut. Penetapan kebijakan dapat berbentuk berupa undang-

undang, peraturan daerah, yurisprudensi, keputusan presiden, keputusan-keputusan menteri dan lain sebagainya.

#### **E. Tinjauan Tentang Dampak Kebijakan**

Leo Agustino (2008) menyatakan dampak dari kebijakan mempunyai beberapa dimensi, antara lain:

1. Pengaruh pada persoalan masyarakat yang berhubungan dan melibatkan masyarakat.
2. Kebijakan dapat mempunyai dampak pada situasi lain. Kebijakan dapat mempunyai akibat yang diharapkan atau yang tidak diharapkan atau bahkan keduanya dapat terjadi.
3. Kebijakan mempunyai pengaruh dimasa yang akan datang.

#### **F. Tinjauan Tentang Ruang Terbuka (*Open Space*)**

Ruang umum merupakan ruang terbuka, yaitu ruang yang direncanakan karena kebutuhan akan tempat-tempat pertemuan dan aktivitas bersama di udara terbuka. Ruang umum merupakan bagian dari lingkungan yang mempunyai pola. Ruang umum adalah tempat atau ruang yang terbentuk karena adanya kebutuhan akan perlunya tempat untuk bertemu ataupun berkomunikasi satu dengan lainnya. Pada dasarnya ruang umum dapat dikatakan sebagai suatu wadah yang dapat menampung kegiatan atau aktivitas tertentu dari manusia secara individu atau secara berkelompok (Mulyandari, 2011: 189).

Mulyandari (2011: 189) menyatakan ruang terbuka (*Open Space*) dapat diartikan sebagai tanah yang tidak dikembangkan atau suatu area lingkungan yang diperuntukan sebagai taman, jalan, dan tujuan alami (seperti area pertanian). Penggunaan ruang terbuka (*Open Space*) sebagai berikut (Mulyandari, 2011: 189):

- a. Ruang terbuka privat (*Private Open Space*), ruang terbuka yang dapat diakses oleh orang tertentu. Contoh: halaman rumah.
- b. Ruang terbuka publik (*Publik Open Space*), ruang terbuka yang dapat diakses siapa saja.
- c. Ruang terbuka berbentuk garis (*open space linier*), ruang terbuka berbentuk garis. Contoh: pedestrian jalan.

Ruang terbuka menurut Plato dalam Mulyandari (2011: 189) merupakan wadah yang menampung aktivitas manusia dalam suatu lingkungan yang tidak mempunyai penutup dalam bentuk fisik dan tidak dapat dipisahkan dari manusia baik secara psikologis, emosional ataupun dimensional. Manusia berada dalam ruang, bergerak, menghayati dan berpikir juga membuat ruang untuk menciptakan dunianya.

## **G. Tinjauan Tentang Ruang Terbuka Hijau (*Green Open Space*)**

### **1. Pengertian Ruang Terbuka Hijau (*Green Open Space*)**

Ruang terbuka hijau yang dimaksud dalam penelitian ini adalah area terbuka dalam artian tidak terdapat bangunan, dan ditutupi oleh tanaman-tanaman yang dijadikan sebagai ruang berinteraksi bagi masyarakat di sekitarnya serta mempunyai fungsi dalam melestarikan lingkungan dari bahaya pencemaran lingkungan. Ruang terbuka hijau dalam penelitian ini adalah THK Way Halim yang merupakan Ruang Terbuka Hijau berdasarkan Peraturan No. 4 Tahun 2004 tentang RTRW Tahun 2005-2015.

Definisi Ruang Terbuka Hijau (RTH) tersebut didukung oleh pendapat salah satu ahli arsitektur dan juga akademisi dibidang arsitektur Rustam Hakim yang mendefinisikan ruang terbuka hijau sebagai kawasan atau areal permukaan tanah yang didominasi oleh tumbuhan yang dibina untuk fungsi perlindungan habitat tertentu, sarana lingkungan di suatu wilayah, dan sebagai pengamanan jaringan prasarana atau budidaya pertanian. Selain untuk meningkatkan kualitas atmosfer, ruang terbuka hijau juga menunjang kelestarian air dan tanah. Ruang terbuka hijau yang berada di tengah-tengah ekosistem perkotaan juga berfungsi untuk meningkatkan lanskap kota (rustam2000.wordpress.com/ruang-terbuka-hijau/ diakses pada tanggal 17 februari 2014).

Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 5 Tahun 2008 tentang Pedoman Penyediaan Dan Pemanfaatan ruang terbuka hijau di kawasan perkotaan, ruang terbuka hijau didefinisikan sebagai area memanjang atau jalur dan mengelompok, yang penggunaannya lebih bersifat terbuka, tempat tumbuh tanaman, baik yang tumbuh tanaman secara alamiah maupun yang sengaja ditanam. Semua definisi tentang ruang terbuka hijau sebenarnya tidaklah berbeda antara definisi satu dengan definisi yang lain, sehingga dari definisi ruang terbuka hijau yang telah dikemukakan dapat disimpulkan bahwa ruang terbuka hijau adalah kawasan atau area terbuka yang berada di sekitar ruang terbangun atau tidak berada di sekitar ruang terbangun yang ditumbuhi tanaman-tanaman, dan mempunyai fungsi untuk melestarikan lingkungan dari bahaya pencemaran yang terjadi.

## **2. Klasifikasi Ruang Terbuka Hijau (RTH)**

Klasifikasi ruang terbuka hijau (RTH) dapat dibagi menjadi, antara lain (Hasni, 2010: 229):

1. Kawasan hijau pertamanan kota;
2. Kawasan hijau hutan kota;
3. Kawasan hijau rekreasi kota;
4. Kawasan hijau kegiatan olahraga;
5. Kawasan hijau pemakaman;
6. Kawasan hijau pertanian;
7. Kawasan hijau jalur hijau;

8. Kawasan hijau pekarangan;

Ditinjau dari sudut asalnya ruang terbuka hijau, terbagi menjadi 2 yaitu (Hasni, 2010: 230):

1. Ruang terbuka hijau secara alami.
2. Ruang terbuka hijau ada karena *planning* (RTH akibat pembangunan).

**3. Fungsi Pokok Ruang Terbuka Hijau (RTH)**

Hasni (2010: 231) menyatakan ditinjau dari kondisi ekosistem pada umumnya, apapun sebutan bagian-bagian ruang terbuka hijau kota tersebut, hendaknya semua selalu mengandung tiga fungsi pokok ruang terbuka hijau (RTH), yaitu:

1. Fisik-ekologis (termasuk kekayaan jenis dan plasma nutfahnya);
2. Ekonomi (nilai produktif atau finansial dan penyeimbang untuk kesehatan lingkungan); dan
3. Sosial-budaya (termasuk pendidikan, dan nilai budaya dan psikologisnya).

Ruang terbuka hijau juga memiliki beberapa fungsi lain diantaranya adalah (Hasni, 2010: 255):

1. Fungsi edhapis, yaitu sebagai tempat hidupnya satwa dan jasad renik lainnya, dapat dipenuhi dengan penanaman pohon yang sesuai, misalnya memilih pohon yang buah atau bijinya atau serangga yang hidup didaun-daunnya digemari oleh burung.

2. Fungsi hidro-orologis adalah perlindungan terhadap kelestarian tanah dan air, dapat terwujud dengan tidak membiarkan lahan terbuka tanpa tanaman penutup sehingga menimbulkan erosi, serta meningkatkan infiltrasi air kedalam tanah melalui mekanisme perakaran pohon dan daya air dari humus.
3. Fungsi klimatologis adalah terciptanya iklim mikro sebagai efek dari proses fotosintesis dan respirasi tanaman, untuk memiliki fungsi ini secara baik seyogyanya RTH memiliki cukup banyak pohon tahunan.
4. Fungsi protektif adalah melindungi dari gangguan angin, bunyi, dan terik matahari melalui kerapatan dan kerindangan pohon perdu dan semak.
5. Fungsi higienis adalah kemampuan RTH untuk mereduksi polutan baik di udara maupun di air.
6. Fungsi edukatif adalah RTH bisa menjadi sumber pengetahuan masyarakat tentang berbagai hal, misalnya macam dan jenis vegetasi, asal muasalnya, nama ilmiahnya, manfaat serta khasiatnya.
7. Fungsi estetis adalah kemampuan RTH untuk menyumbangkan keindahan pada lingkungan sekitarnya, baik melalui keindahan warna, bentuk, kombinasi tekstur, bau-bauan ataupun bunyi dari satwa liar yang menghuninya.
8. Fungsi sosial-ekonomi adalah RTH sebagai tempat berbagai kegiatan sosial dan tidak menutup kemungkinan memiliki nilai ekonomi seperti pedagang tanaman hias atau pedagang musiman.

#### **4. Dampak kurangnya ruang terbuka hijau (RTH)**

Ada beberapa dampak yang akan terjadi jika kurangnya ruang terbuka hijau di suatu kota, antara lain (Hasni, 2010: 238):

1. Tidak terserap dan terjerapnya partikel timbal;
2. Tidak terserap dan terjerapnya debu semen;
3. Tidak ternetralisirnya bahasa hujan asam;
4. Tidak terserapnya Karbonmonoksida (CO);
5. Tidak terserapnya Karbondioksida (CO<sub>2</sub>);
6. Tidak teredamnya kebisingan kota;
7. Tidak tertahannya hembusan angin;
8. Tidak terserap dan tertapisnya bau.

#### **5. Tujuan Penyediaan Ruang Terbuka Hijau (RTH)**

Ruang terbuka hijau memiliki peran yang sangat penting dalam menciptakan kualitas hidup bagi lingkungan maupun manusia, dalam Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 5 Tahun 2008 tentang Pedoman Penyediaan dan Pemanfaatan Ruang Terbuka Hijau di Kawasan Perkotaan disebutkan ada beberapa tujuan dan menjadi alasan pentingnya ketersediaan ruang terbuka hijau di suatu wilayah adalah:

- a. Menjaga ketersediaan lahan sebagai kawasan resapan air

- b. Menciptakan aspek planologis perkotaan melalui keseimbangan antara lingkungan alam dan lingkungan binaan yang berguna untuk kepentingan masyarakat.
- c. Meningkatkan keserasian lingkungan perkotaan sebagai sarana pengaman.
- d. Lingkungan perkotaan yang aman, nyaman, segar, indah, dan bersih.

## **H. Tinjauan Tentang Pengalihfungsian Lahan**

### **1. Pengertian Pengalihfungsian Lahan**

Alih fungsi lahan atau biasa disebut konversi lahan adalah perubahan fungsi sebagian atau seluruh kawasan lahan dari fungsinya semula, seperti yang direncanakan menjadi fungsi lain yang berdampak negatif terhadap lingkungan dan potensi lahan itu sendiri ([http://elib.unikom.ac.id/files/disk1/584/jbptunikompp-gdl-mochaditia-29192-9-unikom\\_m-i](http://elib.unikom.ac.id/files/disk1/584/jbptunikompp-gdl-mochaditia-29192-9-unikom_m-i) diakses pada tanggal 18 desember 2014).

### **2. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Alih Fungsi Lahan**

Adapun menurut Balai Penataan Ruang faktor-faktor yang mempengaruhi alihfungsi lahan adalah sebagai berikut:

1. Faktor peningkatan penduduk.
2. Kebutuhan lahan untuk kegiatan lain diluar kegiatan nonpertanian, seperti permukiman, kawasan ekonomi dan bisnis dan lain sebagainya.

3. Otonomi daerah yang mengutamakan pembangunan pada sektor menjanjikan keuntungan jangka pendek lebih tinggi guna meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), yang kurang memperhatikan kepentingan jangka panjang dan kepentingan nasional yang sebenarnya penting bagi masyarakat secara keseluruhan.
4. Lemahnya sistem Perundang-Undangan dan penegak hukum dari peraturan yang ada (<http://werdhapura.penataanruang.net/component/content/article/40-saya-ingin-tahu/286-alih-fungsi-lahan> diakses pada tanggal 18 Desember 2014).

## **I. Tinjauan Tentang Hutan Kota**

### **1. Pengertian Hutan Kota**

Peraturan Pemerintah No. 63 Tahun 2002 Tentang Hutan Kota menyebutkan bahwa hutan kota adalah hamparan lahan yang bertumbuhan pohon-pohon yang kompak dan rapat di dalam wilayah perkotaan baik pada tanah negara maupun tanah hak, yang ditetapkan sebagai hutan kota oleh pejabat yang berwenang. Hutan kota bertujuan untuk kelestarian, keserasian dan keseimbangan ekosistem perkotaan yang meliputi unsur lingkungan, sosial, dan budaya.

Wahana Lingkungan Hidup (Walhi) Lampung mengatakan bahwa keberadaan hutan kota di kawasan perkotaan dapat membuat kualitas lingkungan membaik dan berfungsi efektif dalam meredam kebisingan,

mereda panas suhu, meningkatkan kelembapan, mengurangi debu, mengakumulasi polutan serta menciptakan suasana nyaman, sehat, dan indah (sumber: data pra riset di kantor sekretariat Walhi Lampung).

## **2. Manfaat dan fungsi Hutan Kota**

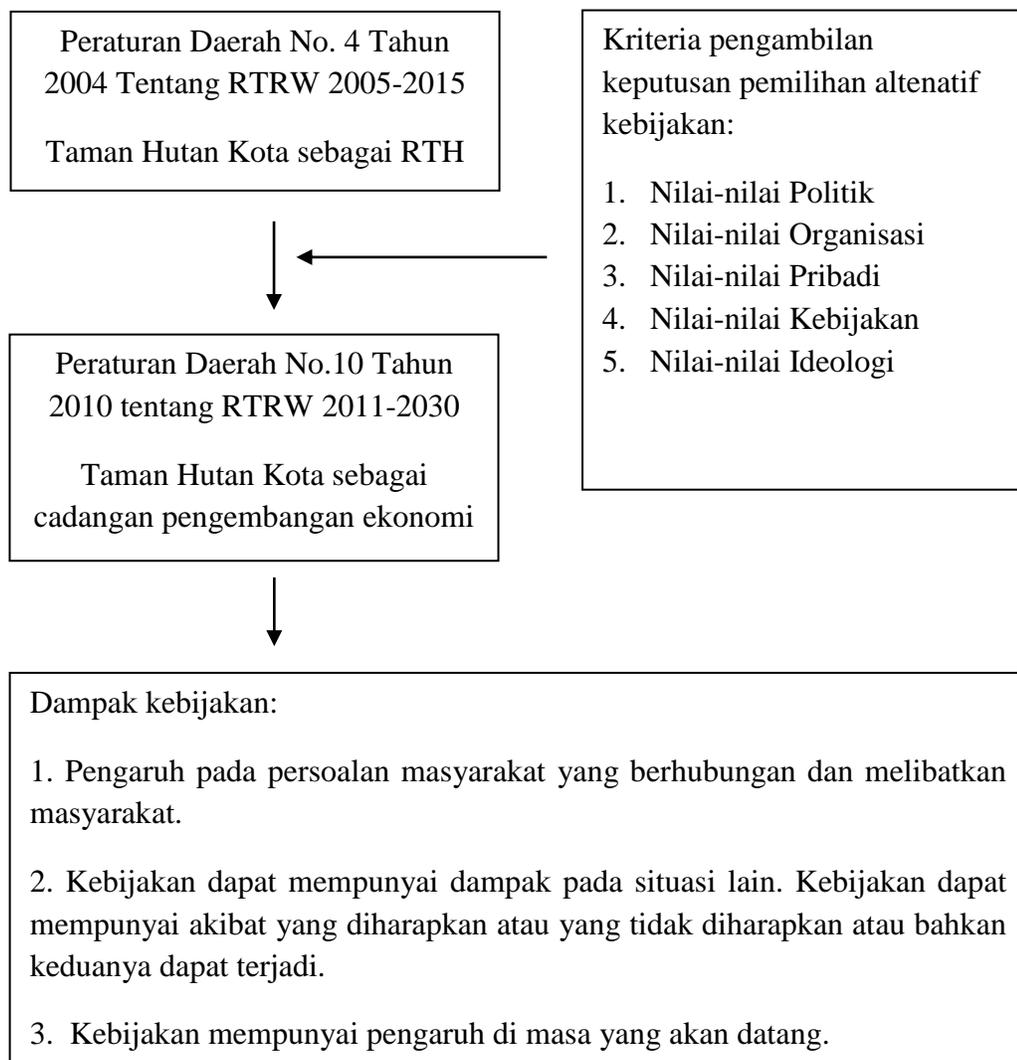
Fungsi hutan kota di kawasan perkotaan sebagaimana yang tercantum dalam Peraturan Pemerintah No. 63 Tahun 2002 Pasal (3), antara lain:

- a. Memperbaiki dan menjaga iklim mikro dan nilai keindahan atau estetika;
- b. Sebagai resapan air;
- c. Menciptakan keseimbangan dan keserasian lingkungan fisik kota; dan
- d. Mendukung pelestarian keanekaragaman hayati Indonesia.

## **J. Kerangka Pikir**

Taman Hutan Kota Way Halim di Bandar Lampung merupakan salah satu ruang terbuka hijau yang dimiliki oleh Kota Bandar Lampung. Fungsi Taman Hutan Kota Way Halim Bandar Lampung dalam Peraturan daerah No. 4 Tahun 2004 Tentang RTRW 2005-2015 adalah sebagai ruang terbuka hijau, namun pada RTRW 2011-2030 sebagai revisi RTRW 2005-2015 fungsi lahan THK Way Halim Bandar Lampung berubah fungsi sebagai cadangan pengembangan ekonomi dan jasa. Penelitian ini membahas tentang hal apa yang menjadi faktor atau dasar dari penyusunan kebijakan yang mengalihfungsikan THK Way Halim Bandar Lampung yang awalnya sebagai RTH menjadi cadangan pengembangan ekonomi dan jasa.

Mengacu pada teori dari Wahab tentang kriteria pengambilan keputusan pemilihan alternatif kebijakan dalam proses formulasi kebijakan yang terdiri dari Nilai-nilai Politik, Nilai-nilai Organisasi, Nilai-nilai Pribadi, Nilai-nilai Kebijakan, Nilai-nilai Ideologi. Serta menggunakan teori dampak kebijakan dari Leo Agustino yang terdiri dari 3 dimensi. Variabel-variabel tersebut digunakan sebagai alat bantu penelitian untuk mengetahui faktor yang mempengaruhi kebijakan penghapusan THK Way Hal



Gambar 1: Kerangka Pikir