

## BAB II TINJAUAN PUSTAKA

### 2.1. Studi Terdahulu

Penelitian terdahulu yang relevan ini menjadi salah satu acuan penulis dalam melakukan penelitian sehingga penulis dapat memperkaya teori yang digunakan dalam mengkaji penelitian yang dilakukan. Dari penelitian terdahulu, penulis tidak menemukan penelitian dengan judul yang sama seperti judul penelitian peneliti. Namun penulis mengangkat beberapa penelitian sebagai referensi dalam memperkaya bahan kajian pada penelitian. Berikut merupakan penelitian terdahulu berupa beberapa jurnal terkait dengan penelitian yang dilakukan peneliti.

*Pertama*, Nurul Hayati telah melakukan penelitian yang berjudul “Partisipasi Masyarakat dalam Pelaksanaan Pembangunan Infrastruktur di Desa Senyur Kecamatan Muara Ancalong Kabupaten Kutai Timur” di tahun 2017. Penelitian dilakukan untuk mengetahui partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan infrastruktur, serta mengetahui faktor-faktor apa saja yang menjadi pendukung dan penghambat implementasi pembangunan. Penelitian menggunakan metode analisis kualitatif dengan jenis deskriptif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa partisipasi dan kesadaran masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan infrastruktur di Desa Senyur masih rendah.

Adapun faktor pendukung dari implementasi kebijakan adalah adanya tenaga dan tingkat sosial masyarakat yang tinggi sehingga memudahkan pelaksanaan gotong royong, sedangkan faktor penghambatnya yaitu

kurangnya komunikasi antara pemerintah desa dengan masyarakat, serta tingkat ekonomi dan kesadaran masyarakat yang rendah.

**Kedua**, Anis Masyuroh telah melakukan penelitian yang berjudul “*Persepsi Masyarakat terhadap Pengelolaan Hutan Kota di Kota Serang*” di tahun 2020. Penelitian dilakukan untuk mengetahui persepsi dan pengetahuan masyarakat dari pembangunan hutan kota di Kota Serang. Penelitian menggunakan metode analisis kuantitatif dengan pengambilan data dengan kuesioner *purposive sampling*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa persepsi masyarakat dari tingkat kenyamanan terhadap keberadaan hutan kota didominasi oleh nyaman (46%), dan persepsi masyarakat yang menganggap hutan kota dapat dijadikan sebagai sarana pendidikan yaitu sebanyak 42%.

**Ketiga**, Firdaus (UIN, 2015) telah melakukan penelitian berjudul “*Persepsi Masyarakat Terhadap Fungsi Hutan Kota Di Lingkungan Padat Penduduk (Studi Kasus : Hutan Kota Dukuh Jakarta Timur)*”, penelitian ini dilakukan bertujuan untuk mengetahui tentang persepsi masyarakat terhadap fungsi hutan kota di lingkungan padat penduduk, sehingga penelitian ini dapat menjadi rujukan pemerintah daerah Jakarta untuk membangun atau menambah ruang terbuka hijau terutama hutan kota di pemukiman padat penduduk. Penelitian menggunakan Metode kuantitatif dan kualitatif (*Mixed Methods*). Hasil penelitian menunjukkan bahwa hasil perhitungan pada sub variabel pengetahuan masyarakat mengenai fungsi hutan kota termasuk ke dalam kategori cukup, dengan presentase 60,62%.

Berdasarkan penjelasan dari penelitian atau studi terdahulu yang relevan tersebut, terdapat perbedaan dengan penelitian penulis. Penulis Anis Masyruroh menggunakan metode kuantitatif untuk melihat persepsi masyarakat dari tingkat kenyamanan terhadap keberadaan hutan kota dan Firdaus menggunakan *mixed methods* untuk mengetahui persepsi masyarakat terhadap fungsi hutan kota di lingkungan padat penduduk, sedangkan persamaan dengan penulis terdapat pada lokasi penelitian yaitu Hutan Kota dan menggunakan masyarakat sebagai responden.

Penulis Nurul Hayati, menggunakan metode kualitatif untuk mengetahui partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan infrastruktur di Desa Senyur Kecamatan Muara Ancalong Kabupaten Kutai Timur, persamaan penelitian yang penulis lakukan yaitu terdapat pada metode penelitian dan dalam pelaksanaan pembangunan sedangkan perbedaannya terdapat pada lokasi penelitian.

## **2.2. Landasan Teori**

### **2.2.1 Kebijakan Publik**

Kebijakan publik merupakan suatu aktivitas yang dilakukan pemerintah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat pemanfaatan yang strategis terhadap sumber daya<sup>5</sup>. Pendapat lain menyatakan bahwa kebijakan publik adalah sejumlah aktivitas pemerintah untuk memecahkan masalah di tengah masyarakat, baik secara langsung maupun melalui

---

<sup>5</sup> Eko Handoyo, Kebijakan Publik, Semarang: Widya Karya (2012:34)

berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat<sup>6</sup>.

Kebijakan publik umumnya ditetapkan oleh pihak pemerintah sesuai dengan kebutuhan dan kondisi sosial ekonomi masyarakat. Suatu kebijakan dibuat secara sengaja, karena hendak mewujudkan tujuan tertentu. Kebijakan memiliki unsur-unsur yang dengannya dapat dimengerti mengapa kebijakan tersebut perlu ada. Unsur penting dari kebijakan, yaitu (1) tujuan kebijakan, (2) masalah, (3) tuntutan (*demand*), dan (4) dampak atau *outcomes*. 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 teori pelaksanaan kebijakan publik dalam teori Merilee S. Grindle dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni: isi kebijakan (*content of policy*); dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). Variabel tersebut mencakup sejauh mana kepentingan kelompok sasaran tertuang dalam isi kebijakan; jenis manfaat yang diterima oleh kelompok sasaran; sejauhmana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan; apakah penempatan lokasi program sudah tepat; apakah sebuah kebijakan telah

---

<sup>6</sup> Hesel Nogi S.Tangkilisan. Implementasi Kebijakan Publik: Transformasi Pemikiran, (Yogyakarta:Y.A.P, 2003)

menyebutkan pelaksanaannya secara detail; dan apakah sebuah program didukung oleh sumber daya yang memadai.

Menurut Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn, teori mereka menyatakan paling tidak dijumpai lima variabel yang mempengaruhi kinerja pelaksanaan kebijakan publik, yakni: standar dan sasaran kebijakan, sumberdaya, komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas, karakteristik agen pelaksana, dan kondisi sosial, ekonomi dan politik.

### **2.2.2 Implementasi Pembangunan**

Implementasi adalah melaksanakan suatu kebijakan atau peraturan perundang-undangan yang telah direncanakan atau diputuskan, dimana implementasi merupakan salah satu tahapan dari kebijakan tersebut<sup>7</sup>. Pendapat ahli lain menyatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan proses yang melibatkan beberapa sumber, antara lain orang, dana, dan kemampuan organisasi yang dilakukan oleh pemerintah dan swasta (individu atau kelompok)<sup>8</sup>. Berdasarkan pengertian para ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa implementasi pembangunan adalah rangkaian proses kegiatan secara terencana dan bertahap yang dilakukan oleh lembaga pelaksana berdasarkan kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah terkait.

---

<sup>7</sup> Ibid:30

<sup>8</sup> Widodo, Joko. *Analisa Kebijakan Publik*. (Malang: Bayu Media Publishing, 2007)

### 2.2.3 Kebijakan Kehutanan

Hutan menjadi begitu penting dalam skala ekonomi dalam fase-fase perkembangannya yang terus meningkat. Sebagai gambaran bahwa pada 10.000 tahun yang lalu, sekitar 50 persen dari daratan bumi ditutupi oleh hutan, sementara sekarang jumlah hutan di dunia telah menyusut menjadi 29 persen saja dari daratan. Penyusutan jumlah cadangan hutan berjalan terus seiring dengan tingkat kebutuhan atas hutan. Faktor-faktor penyebab penyusutan demikian digolongkan kepada 2 (dua) hal, yakni karena faktor alam dan faktor aktivitas manusia. Negara berkewajiban untuk memberlanjatkan fungsi hutan dunia yang masih ada. Sedapat mungkin memulihkan kembali tanah yang asal muasalnya adalah hutan. Dengan penekanan prinsip seperti ini, semua negara khususnya pemilik hutan dunia, hendaknya memandang bahwa hutan merupakan aset amat bernilai bagi faktor-faktor kehidupan umat manusia, baik dalam konteks lokalistik maupun secara globalistik. Karena hutan dalam fungsinya yang begitu bernilai, telah berkembang menjadi *the common heritage of mankind*, dalam perpektif ekologi dan sistem biosferik. Sehingga dengan demikian, negara harus membatasi setiap konversi hutan primer atau hutan alami lain pada kegunaan yang berkelanjutan, dan langsung memenuhi kebutuhan nyata manusia yang tak dapat dipenuhi dengan cara lain

### 2.2.4 Model Implementasi Kebijakan

Pada studi implementasi kebijakan secara umum terdapat tiga model pendekatan implementasi kebijakan yaitu bersifat atas ke bawah (top down),

dari bawah ke atas (bottom up) dan pendekatan kombinasi antara atas ke bawah dan bawah ke atas. Model pendekatan atas ke bawah adalah model implementasi yang dikerjakan oleh pemerintah untuk warganya, sedangkan pendekatan bawah ke atas adalah pelaksanaan dikerjakan oleh masyarakat walaupun kebijakan tersebut dibuat oleh pemerintah.

Definisi implementasi kebijakan menurut George Edwards III pada bukunya yang berjudul *“Implementation Public Policy”* adalah: *“Policy implementation as we have seen is the stage of policy making between the establishment of a policy such as the passage of a legislative act, the issuing of an executive order, the handing down of a judicial decision, or the promulgation of a regulatory rule and the consequences of the policy for the people whom it affects”*. Pengertian implementasi kebijakan tersebut dianggap sebagai pelaksanaan dari apa yang telah diputuskan oleh pihak legislatif atau pembuat kebijakan dimana tahap implementasi sangat penting. Empat faktor yang memengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan publik menurut teori George Edwards<sup>9</sup> adalah:

1. *Communication*
2. *Resources*
3. *Disposition*
4. *Bureaucracy structure*


Faktor-faktor yang terdapat pada model George Edwards dapat

---

<sup>9</sup> Edward III, George C. *Implementing Public Policy*. Washington DC: Congressional Quarterly Press (1980)

mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan dari implementasi kebijakan. Empat variabel atau faktor tadi antara lain meliputi variabel atau faktor communication, resources, dispositions, dan bureaucratic structure”. Empat variabel tersebut, yaitu:

1. Komunikasi (*communication*)



Komunikasi diartikan sebagai proses penyampaian informasi komunikator kepada komunikan. Komunikasi kebijakan berarti merupakan proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan (*policy maker*) kepada pelaksana kebijakan (*policy implementors*). Informasi kebijakan disampaikan kepada pelaksana atau pelaku kebijakan agar dapat mengetahui, dan memahami dengan jelas apa yang menjadi isi, tujuan, arah, kelompok sasaran kebijakan agar para pelaku atau pelaksana kebijakan dapat mempersiapkan dengan benar apa yang harus dipersiapkan dan dilakukan untuk melaksanakan kebijakan publik agar tujuan dan sasaran kebijakan dapat dicapai sesuai dengan yang diharapkan. Komunikasi kebijakan memiliki beberapa macam dimensi (widodo, 2017:97), yaitu:

- a. Transformasi (*transmission*) pada dimensi ini menghendaki agar kebijakan publik disampaikan tidak hanya kepada pelaksana kebijakan tetapi juga kepada kelompok sasaran di pihak lain yang berkepentingan, baik langsung maupun tidak langsung terhadap kebijakan publik tersebut.



b. Kejelasan (*clarity*) dimensi ini menghendaki agar kebijakan yang ditransmisikan kepada para pelaksana, kelompok sasaran, dan pihak lain yang terkait dengan kebijakan dapat diterima dengan jelas. Jika tidak jelas mereka tidak akan tahu apa yang seharusnya dipersiapkan dan dilaksanakan agar tujuan kebijakan dapat dicapai secara efektif dan efisien.

c. Konsistensi (*consistency*) dimensi ini menghendaki bahwa informasi yang berkaitan dengan kebijakan haruslah konsisten dan jelas, sehingga tidak menimbulkan kebingungan para pelaksana kebijakan, kelompok sasaran, maupun pihak terkait.

## 2. Sumber daya

Faktor sumber daya mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan. George Edward III (1984) dalam Widodo (2017:98) mengungkapkan bahwa bagaimanapun jelas dan konsistennya ketentuan-ketentuan atau aturan- aturan tersebut, jika para pelaksana kebijakan kurang mempunyai sumber- sumberdaya untuk melakukan pekerjaan secara efektif, maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan efektif. Sumber daya memiliki beberapa macam dimensi (Widodo, 2017:98), yaitu:

a. Sumber Daya Manusia, merupakan salah satu variabel yang mempengaruhi keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan kebijakan. George Edward III (1980) dalam Widodo (2017:98) menyatakan bahwa “sumber daya manusia, harus cukup (jumlah) dan cakap

keahlian”. Efektivitas pelaksanaan kebijakan sangat tergantung pada sumber daya manusia baik dari segi jumlah maupun kualitasnya (keahlian). Jika sumber daya manusia terbatas dari segi jumlah dan kualitasnya pelaksanaan kebijakan tidak akan efektif. Sumber daya manusia dalam implementasi kebijakan di samping harus mencakup juga

harus memiliki keahlian dan kemampuan untuk melaksanakan tugas, anjuran, perintah dari atasan. Oleh karena itu, sumber daya manusia harus ada ketepatan dan kelayakan antara jumlah staf yang dibutuhkan dan keahlian yang dimiliki sesuai dengan tugas pekerjaan yang ditanganinya (Widodo, 2017:99)

- b. Sumber Daya Anggaran, terbatasnya anggaran akan menyebabkan kualitas pelayanan pada publik yang harus diberikan juga terbatas. Dana digunakan untuk membiayai operasional pelaksanaan kebijakan, sehingga dapat mempengaruhi efektivitas pelaksanaan kebijakan. George Edward III menyatakan bahwa terbatasnya sumber daya anggaran juga menyebabkan para pelaku kebijakan tidak dapat melaksanakan tugas dan fungsinya secara optimal sehingga menyebabkan gagalnya pelaksanaan program (Widodo, 2017:100). Terbatasnya anggaran juga akan menyebabkan disposisi para pelaku kebijakan rendah, bahkan goal displacement yang dilakukan oleh pelaku kebijakan terhadap pencapaian tujuan dan sasaran kebijakan yang telah ditetapkan (Widodo, 2017:101).

c. Sumber Daya Peralatan, sumber daya yang tidak kalah penting dalam implementasi kebijakan adalah sumber daya peralatan. George Edward II menyatakan bahwa sumber daya peralatan merupakan sarana yang digunakan untuk operasional implementasi suatu kebijakan yang meliputi gedung, tanah, dan sarana yang semuanya akan memudahkan dalam memberikan pelayanan dalam implementasi kebijakan. Terbatasnya fasilitas dan peralatan yang diperlukan dalam pelaksanaan kebijakan menyebabkan gagalnya pelaksanaan kebijakan (Widodo, 2017:102).

d. Sumber Daya Informasi dan Kewenangan, sumber daya informasi menjadi faktor penting dalam implementasi kebijakan, karena dengan informasi yang jelas mengenai suatu kebijakan para pelaksana tidak akan melakukan suatu kesalahan dalam menginterpretasikan tentang bagaimana cara mengimplementasikan atau melaksanakan kebijakan tersebut. Selain itu, kewenangan merupakan sumber daya lain yang mempengaruhi efektivitas dalam pelaksanaan kebijakan, terutama menjamin dan meyakinkan bahwa kebijakan yang dilaksanakan adalah sesuai dengan apa yang telah dikehendaki (Widodo, 2017:103).

### 3. Disposisi

Disposisi merupakan kemauan, keinginan, dan kecenderungan para pelaku kebijakan untuk melaksanakan kebijakan secara sungguh-sungguh sehingga apa yang menjadi tujuan kebijakan dapat diwujudkan.

Edward III (1980) menegaskan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan bukan hanya ditentukan sejauh mana para pelaku kebijakan mengetahui apa yang harus dilakukan dan mampu melakukannya, tetapi juga ditentukan oleh kemauan para pelaku kebijakan tadi memiliki disposisi yang kuat terhadap kebijakan yang sedang diimplementasikan. Pengetahuan, pendalaman, dan pemahaman kebijakan akan menimbulkan sikap menerima, acuh tak acuh, dan menolak terhadap suatu kebijakan. Sikap itulah yang akan memunculkan disposisi pada diri pelaku kebijakan (Widodo, 2017:104). Edward III juga menjelaskan bahwa jika implementasi kebijakan ingin berhasil secara efektif dan efisien, para pelaksana tidak hanya mengetahui apa yang harus dilakukan dan mempunyai kemampuan untuk melakukan kebijakan itu, tetapi mereka juga harus mempunyai kemampuan untuk melaksanakan kebijakan tersebut (Widodo, 2017:105).

#### 4. Struktur Birokrasi

Implementasi kebijakan bisa jadi masih belum efektif karena adanya ketidakefisienan struktur birokrasi. Struktur birokrasi ini mencakup aspek seperti struktur organisasi, pembagian wewenang, hubungan antara unit organisasi yang ada dalam maupun organisasi luar dan sebagainya. Oleh karena itu, struktur birokrasi mencakup dimensi fragmentasi dan standar prosedur operasi (standart operating procedure) yang akan memudahkan dan menyeragamkan tindakan dari pelaksana kebijakan dalam melaksanakan apa yang menjadi bidang tugasnya.

Dimensi fragmentasi menegaskan bahwa struktur birokrasi yang terfragmentasi dapat meningkatkan gagalnya komunikasi, di mana para pelaksana kebijakan akan mempunyai kesempatan yang besar berita/instruksi nya akan terdistorsi. Demikian pula tidak jelasnya standart operating procedure ikut menentukan gagalnya pelaksanaan suatu kebijakan (Widodo, 2017:106)

Keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan dapat dilihat dari keluaran, hasil atau pencapaian<sup>10</sup>. Tinggi atau rendahnya implementasi terhadap kebijakan dapat menggambarkan kinerja implementor dalam melaksanakan setiap kebijakan. Pengukuran mengenai tingkat keberhasilan implementasi kebijakan dibagi menjadi dua bagian, yaitu<sup>11</sup>:

1. Keluaran kebijakan: artinya seberapa berpihak pembuat kebijakan terhadap kepentingan publik yang dapat dilihat dari kualitas kebijakan dan banyaknya kebijakan yang dikeluarkan.
2. Hasil kebijakan: konsekuensi langsung yang dirasakan kelompok sasaran sebagai akibat adanya realisasi kegiatan, aktivitas, pendistribusian hibah, subsidi, dan lain sebagainya.

Sabatier dan Mazmanian (1979) mengembangkan model kontrol efektif dan pencapaian. Menurutnya pendekatan tahapan-tahapan kebijakan tidak dapat membantu untuk memahami proses dalam pembuatan kebijakan

---

<sup>10</sup> Agus Purwanto, Erwan, 2012, Implementasi Kebijakan Publik Konsep dan Aplikasinya di Indonesia, Yogyakarta : Gava Media

<sup>11</sup> Ibid;200

karena pendekatan ini membagi suatu proses menjadi serangkaian bagian yang tidak artifisial dan realistis. Oleh sebab itu, dari sudut pandang ini dalam implementasi dan pembuatan kebijakan menjadi satu proses yang sama. Sabatier dan Mazmanian mendukung sintesis gagasan teoritis top-down dan bottom-up menjadi enam syarat yang dapat mencukupi dan harus ada agar implementasi yang efektif dari tujuan kebijakan telah dinyatakan secara legal. Enam syarat dimaksudkan adalah:

- a. Tujuan yang jelas dan konsisten sehingga dapat menjadi standar evaluasi dan sumber daya.
- b. Teori kausal yang memadai, dan dapat memastikan untuk kebijakan itu mengandung suatu teori yang akurat tentang bagaimana cara melahirkan perubahan.
- c. Struktur implementasi yang di susun secara legal supaya membantu pihak- pihak yang akan mengimplementasikan kebijakan dan kelompok-kelompok yang menjadi sasaran kebijakan tersebut.
- d. Para pelaksana implementasi yang ahli dan berkomitmen yang menggunakan kebijaksanaan mereka untuk mencapai tujuan kebijakan.
- e. Dukungan dari kelompok kepentingan dan “penguasa” di legislative dan eksekutif.
- f. Perubahan dan kondisi sosial ekonomi yang tidak melemahkan dukungan kelompok dan penguasa atau tidak dapat meruntuhkan teori kausal yang mendasari kebijakan.

Masmanian dan Zabatier mengklasifikasikan proses implementasi kebijakan kedalam tiga variabel, yaitu:

a. Variabel Independen

Mudah-tidaknya suatu masalah dapat dikendalikan yang berkenaan dengan suatu faktor masalah teori dan teknis dalam pelaksanaan, objek, keragaman dan perubahan seperti apa yang dikehendaki.

b. Variabel intervening

Diartikan sebagai suatu kemampuan dalam kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan faktor konsistensi tujuan dan kejelasan. Sehingga dapat dipergunakan dengan teori kausal, sumber dana, ketepatan alokasi, keterpaduan hirarkis di antara lembaga pelaksana, prekrutan pejabat pelaksana, aturan pelaksana dari lembaga pelaksana yang memiliki keterbukaan kepada pihak luar, serta variabel diluar kebijakan yang dapat mempengaruhi proses implementasi sehingga berkenaan dengan faktor sosial-ekonomi dan teknologi, sikap dan risorsis konstituen, dukungan publik, dukungan pejabat yang lebih tinggi, serta komitmen dan kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana.

c. Variabel dependen

Yaitu suatu tahap proses implementasi kebijakan publik yang menggunakan 5 (lima) tahapan, yang terdiri dari: Pertama, pemahaman tentang lembaga/badan pelaksana dalam bentuk tersusunya kebijakan pelaksana. Kedua, hasil yang nyata,. Ketiga, penerimaan atas hasil nyata

Ke-empat, kepatuhan terhadap objek. kelima, tahapan yang mengarah pada revisi atas kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan, baik sebagian maupun keseluruhan suatu kebijakan yang bersifat mendasar.

Winter dalam Peters and Pierre memperkenalkan model implementasi integratif (Integrated Implementation Model). Winter berpendapat bahwa keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh formulasi kebijakan, proses implementasi kebijakan, dan dampak/hasil implementasi kebijakan itu sendiri. Selanjutnya Winter mengemukakan 3 (tiga) variabel yang mempengaruhi keberhasilan proses implementasi yakni:

1. Perilaku hubungan antar organisasi. Dimensinya adalah: komitmen dan koordinasi antar organisasi
2. Perilaku implementor (aparatur/birokrat) tingkat bawah. Dimensinya adalah kontrol politik, kontrol organisasi dan etos kerja dan norma-norma profesional
3. Perilaku kelompok sasaran. Kelompok sasaran tidak hanya memberi pengaruh pada dampak kebijakan tetapi juga mempengaruhi kinerja aparat tingkat bawah, jika dampak yang ditimbulkan baik maka kinerja aparat tingkat bawah juga baik demikian dengan sebaliknya. Perilaku kelompok sasaran meliputi respon positif atau negatif masyarakat dalam mendukung atau tidak mendukung suatu kebijakan yang disertai adanya umpan balik berupa tanggapan kelompok sasaran terhadap kebijakan yang dibuat.



### 2.2.5 Partisipasi Masyarakat

Partisipasi masyarakat adalah bentuk interaksi antara pemerintah dan publik dengan menginformasikan dan mendengarkan di kedua sisi, hingga menerapkan solusi yang disepakati bersama. Dalam hal ini, partisipasi masyarakat dapat dilakukan dengan dialog, debat, dan analisis. Partisipasi masyarakat dapat digambarkan sebagai proses musyawarah yang melibatkan warga negara, organisasi masyarakat sipil, dan aktor pemerintah yang berkepentingan dalam pembuatan kebijakan sebelum keputusan politik diambil. Dalam melakukan partisipasi masyarakat, organisasi atau pemerintah akan mengumpulkan masukan dari spektrum yang luas dari kepentingan pemangku kepentingan, menghasilkan pandangan dan perhatian yang luas dan memberikan perlakuan yang adil kepada semua orang tanpa memandang ras, warna kulit, asal negara, orientasi seksual atau pendapatan, sehubungan. Partisipasi masyarakat ini melibatkan pencarian masukan publik pada titik-titik tertentu dalam proses pengambilan keputusan dan pada isu-isu spesifik di mana masukan tersebut memiliki potensi nyata untuk membantu membentuk keputusan atau tindakan, seperti isu pembangunan. Adapun manfaat dari pelaksanaan partisipasi masyarakat yaitu:

1. Bagi pemerintah atau lembaga dapat membuat keputusan yang lebih baik dan kemudian diimplementasikan kepada masyarakat. Hal ini memuat kepentingan dan nilai dari masyarakat kepada masyarakat.

2. Bagi masyarakat agar dapat mengembangkan kapasitas jangka panjang untuk memecahkan dan mengelola masalah sosial yang terjadi. Kebijakan berdasarkan partisipasi masyarakat kemudian mengatasi perbedaan dan kesalahpahaman yang sudah berlangsung lama.

### 2.3. Kerangka Pemikiran

Implementasi berkaitan dengan hasil dan proses dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Sedangkan kebijakan berbicara mengenai aturan yang dibuat pemerintah untuk menyelesaikan masalah yang terjadi. Berdasarkan fenomena diketahui bahwa penyediaan RTH di Kota Bekasi sebesar 30% dari luas wilayah, dengan RTH privat sebesar 10% dan RTH publik sebesar 20%. Namun berdasarkan kondisi eksisting realisasi RTH publik hanya mencapai 13-14%, termasuk penyediaan hutan kota. Terdapat beberapa masalah yang menjadi tantangan dalam pembangunan hutan kota, seperti pertumbuhan penduduk, meningkatnya sektor perdagangan dan jasa, kerusakan lingkungan akibat aktivitas manusia, pembangunan kawasan permukiman dan industri, dan lainnya.

Kondisi Kota Bekasi tidak didukung oleh adanya ketersediaan ruang terbuka hijau perkotaan yang mampu berfungsi baik secara ekologis, estetika maupun sosial budaya dan ekonomi. Hal tersebut menyebabkan adanya ketidak seimbangan ekosistem. Pemanfaatan ruang di Kota Bekasi belum dimanfaatkan secara optimal terkhusus untuk penyediaan ruang terbuka hijau. Ada 3 bentuk Ruang Terbuka Hijau (RTH) yang selalu bersinggungan langsung dengan masyarakat adalah RTH taman kota, RTH jalan, dan RTH

hutan kota. Penulis menggunakan RTH Taman dan Hutan Kota sebagai unit analisis dari objek penelitian.

Penulis menggunakan teori dari George Edwards III untuk membahas permasalahan pada penelitian ini terkait implementasi pembangunan Hutan Kota di Kota Bekasi. Dalam teori tersebut ditekankan bahwa sisi internal dalam organisasi banyak memberi pengaruh dalam keberhasilan suatu implementasi kebijakan, terlihat dari 4 elemen kunci yang dikategorikan menurut Edward III, komunikasi, sumberdaya, disposisi dan struktur birokrasi merupakan bagian yang terdapat dalam internal organisasi pelaksana kebijakan. Hal tersebut disesuaikan dengan bentuk dan serta fokus penelitian yang telah ditetapkan oleh peneliti.

*Communications* adalah proses penyampaian informasi atau sosialisasi dari DLH Kota Bekasi kepada masyarakat mengenai RTH. *Communications* terdiri dari 3 faktor yaitu transmisi, kejelasan, dan konsistensi. Transmisi adalah Transmisi penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula dalam suatu penyelesaian masalah, begitu pula dengan pengelolaan Hutan Kota Kota Bekasi.

Faktor kedua terkait dengan implementasi kebijakan adalah *resources*. *Resources* adalah sumber daya yang memadai dalam implementasi kebijakan. Variabel ini terdiri dari 2 faktor yaitu *personnel* dan *facilities*. *Personnel* terkait dengan jumlah dan kualitas sumber daya manusia sedangkan *facilities* terkait dengan perlengkapan kerja, bangunan kerja, dan anggaran.

Permasalahan dalam hal ini terkait dengan minimnya anggaran dan kurangnya tenaga kerja yang mengurus bidang ini.

Faktor ketiga adalah *disposition* yang merupakan suatu sikap dari pelaksana kebijakan. Variabel ini terdiri dari 3 faktor yaitu komitmen, sikap positif dan kejujuran. Komitmen mengenai tekad dalam melaksanakan kebijakan, sikap positif mengenai keyakinan akan terlaksananya, sedangkan kejujuran merupakan tanggung jawab dalam mengelola anggaran dan fasilitas lainnya.

Faktor keempat adalah *bureaucracy structure* yang artinya adalah struktur birokrasi yang berada di Dinas Lingkungan Hidup Kota Bekasi dan variabel ini terdiri dari dua faktor yaitu mengenai SOP dan fragmentasi. SOP adalah mekanisme dalam melaksanakan kebijakan, sedangkan fragmentasi adalah mengenai pembagian tugas dan tanggung jawab.



