

## **BAB II**

### **KAJIAN TEORI DAN KERANGKA BERPIKIR**

#### **2.1 Penelitian Terdahulu**

Dalam melakukan studi kepustakaan, selain mendapatkan teori-teori berkaitan variable penelitian yang bersumber dari buku referensi juga memperoleh dari hasil penelitian terdahulu yang memiliki kesamaan variable penelitian. Penelitian terdahulu dapat digunakan sebagai masukan serta bahan pengkajian yang berkaitan dengan permasalahan yang sedang diteliti.

1. Hasil penelitian yang dilakukan oleh Yuni Kartika Fajri (2019)

Judul Penelitian “*Dynamic Governance* Dalam Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau di Kota Makassar”. Tujuan penelitian untuk mengetahui pelaksanaan Ruang Terbuka Hijau berdasarkan *Thinking ahead, thinking again, thinking across*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa *Thinking ahead* (berpikir kedepan) dalam Ruang Terbuka Hijau Kawasan Perkotaan (RTHKP) mengharuskan setiap kota memiliki lahan terbuka hijau seperti taman perkotaan dan hutan kota minimal 30%. *Thinking again* (Berpikir lagi) yang dilakukan pemerintah kota masih kesulitan dalam memenuhi target RTH dimana kota Makassar masih dibawah 10 % dari 30 % persyaratan yang ada. *Thinking across* (berpikir lintas batas) yang dilakukan oleh pemerintah bahwa evaluasi yang perlu diperkuat adalah komitmen bersama untuk menambah luas lahan agar mencapai 30% luas lahan terbuka hijau kota selain itu perlunya peningkatan peran pemerintah, swasta dan masyarakat yang sinergis untuk mengoptimal Lahan Terbuka Hijau Kota Makassar.

2. Hasil penelitian yang dilakukan oleh Fran Sinatra (2022)

Judul penelitian “Prinsip Pengembang Ruang Terbuka Hijau Kota Sebagai Infrastruktur Hijau di Kota Bandar Lampung”. Tujuan penelitian untuk menyusun prinsip pengembangan RTH sebagai IH dalam mewujudkan Kota Bandar Lampung yang lebih berkelanjutan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Kota Bandar Lampung memiliki beberapa jenis RTH yang dapat digolongkan sebagai bagian dari IH yang meliputi: kawasan konservasi, diantaranya hutan lindung; lahan kepemilikan publik seperti Taman Hutan Rakyat Wan Abdul Rahman; lahan produktif meliputi lahan pertanian baik kebun maupun sawah; dan taman kota seperti Taman Gajah. Prinsip konservasi utamanya diterapkan pada kawasan konservasi seperti taman hutan raya, prinsip peningkatan kesehatan dan kesejahteraan diarahkan pada taman kota dan lahan pertanian, dan prinsip lain diterapkan pada semua elemen IH yang ada.

3. Hasil penelitian yang dilakukan Wahidatul Rizqi Firianti (2019).

Judul penelitian “Pengembangan Ruang Terbuka Hijau Kawasan Sungai Winongo di Kricak Kota Yogyakarta”. Tujuan penelitian untuk menjelaskan analisis pengembangan Ruang terbuka hijau dan kritik teori didalamnya. Hasil penelitian menunjukkan bahwa berdasarkan implementasi kebijakan rencana pemanfaatan ruang diketahui kelemahan terletak pada status tanah yang belum jelas, permasalahan persampahan dan bencana yang kemungkinan terjadi. Pembangunan dan pengembangan RTH perlu dilakukan dengan pendekatan bentuk dan struktur karena bentuk dan struktur RTH mempunyai hubungan yang menguntungkan dengan kualitas lingkungan di sekitarnya dan mempercepat serta mempermudah pelaksanaan pembangunan, pengembangan maupun pemeliharaan RTH.

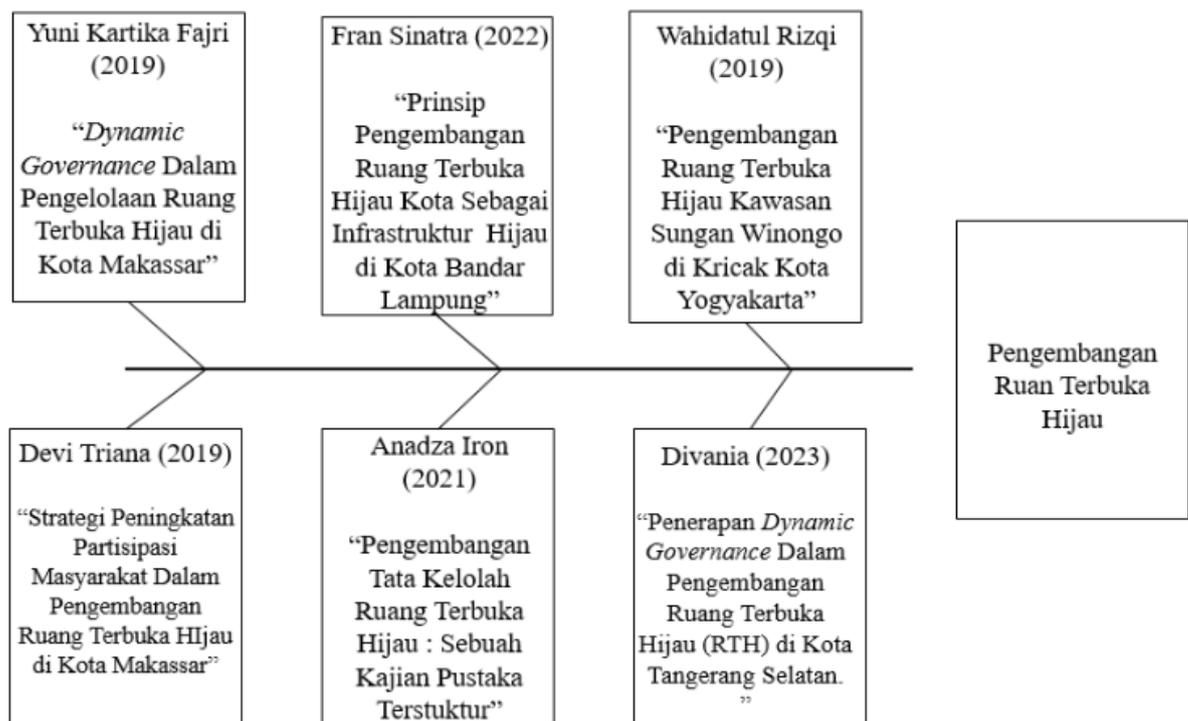
4. Hasil penelitian yang dilakukan oleh Devi Triana (2019)

Judul Penelitian “Strategi Peningkatan Partisipasi Masyarakat Dalam Pengembangan Ruang Terbuka Hijau di Kota Makassar”. Tujuan penelitian untuk merumuskan strategi guna meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengembangan RTH. Hasil penelitian menunjukkan bahwa total luas lahan kosong yang berpotensi untuk dijadikan RTH di Kota Makassar seluas 20,06%. Namun, hal tersebut belum

dikalkulasikan dengan luas lahan sawah yang juga merupakan RTH dengan persentase sebesar 15,14% dari luas wilayah kota Makassar.

5. Hasil penelitian yang dilakukan oleh Anadza Iron (2021)

Judul penelitian “Pengembangan Tata Kelola Ruang Terbuka Hijau : Sebuah Kajian Pustaka Terstruktur”. Tujuan penelitian untuk mengkaji lebih dalam terkait pengembangan tata kelola ruang terbuka hijau. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Taman merupakan pengembangan terpenting dalam mewujudkan pengembangan ruang terbuka hijau. Taman dinilai salah satu model pengembangan ruang terbuka hijau yang sangat cocok untuk memperbanyak ruang terbuka hijau terutama di perkotaan.



**Gambar 2.1** Diagram *Fishbone*

Berdasarkan diagram *fishbone* diatas, untuk dapat melihat *Novelty* dari penelitian terdahulu diuraikan dengan table penelitian terdahulu sebagai berikut:

**Tabel 2.2 Penelitian Terdahulu**

No.	Peneliti	Judul	Metode	Hasil Penelitian	Perbedaan
1.	Yuni Kartika (2019)	<i>Dynamic Governance</i> Dalam Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau di Kota Makassar	Penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif	RTH membutuhkan perencanaan yang lebih baik lagi untuk menjaga keseimbangan kualitas lingkungan perkotaan. Mempertahankan lingkungan perkotaan agar tetap berkualitas dengan memperhatikan kelestarian lingkungan hidup. Proporsi 30 (tiga puluh) persen merupakan ukuran minimal untuk menjamin keseimbangan ekosistem kota, baik keseimbangan sistem hidrologi dan system mikroklimat, maupun sistem ekologis lain, yang selanjutnya akan meningkatkan ketersediaan udara bersih yang diperlukan masyarakat, serta sekaligus dapat meningkatkan nilai estetika kota.	Perbedaannya terletak pada cara pemerintah untuk mencapai angka 20% untuk memenuhi lahan ruang terbuka hijau
2.	Fran Sinatra (2022)	Prinsip Pengembangan Ruang Terbuka Hijau Kota Sebagai Infrastruktur Hijau di Kota	Penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif	Prinsip konservasi utamanya diterapkan pada kawasan konservasi seperti taman hutan raya, prinsip peningkatan kesehatan dan	Perbedaannya terletak pada Prinsip Pengembangan RTH

		Bandar Lampung		kesejahteraan diarahkan 14 ada taman kota dan lahan pertanian, dan prinsip lain diterapkan pada semua elemen IH yang ada.	
3.	Wahidatul Rizqi (2019)	Pengembangan Ruang Terbuka Hijau Kawasan Sungai Winongo di Kricak Kota Yogyakarta	Penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif	Pembangunan dan pengembangan RTH perlu dilakukan dengan pendekatan bentuk dan struktur karena bentuk dan struktur RTH mempunyai hubungan yang menguntungkan dengan kualitas lingkungan di sekitarnya dan mempercepat serta mempermudah pelaksanaan pembangunan, pengembangan maupun pemeliharaan RTH.	Perbedaannya terletak pada cara yang dilakukan untuk pengembangan ruang terbuka hijau
4.	Devi Triana (2019)	Strategi Peningkatan Partisipasi Masyarakat Dalam Pengembangan Ruang Terbuka Hijau di Kota Makassar	Penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif	Hasil penelitian menunjukkan bahwa total luas lahan kosong yang berpotensi untuk dijadikan RTH di Kota Makassar seluas 20,06%. Namun, hal tersebut belum dikalkulasikan dengan luas lahan sawah yang juga merupakan RTH dengan persentase sebesar 15,14% dari luas wilayah kota Makassar.	Perbedaannya terletak pada Strategi Peningkatan ruang terbuka hijau
5.	Anadza Iron (2021)	Pengembangan Tata Kelola Ruang Terbuka Hijau : Sebuah	Penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif	Taman merupakan pengembangan terpenting dalam mewujudkan pengembangan ruang	Perbedaannya terletak pada tata kelola pengembangan

		Kajian Pustaka Terstruktur		terbuka hijau. Taman dinilai salah satu model pengembangan ruang terbuka hijau yang sangat cocok untuk memperbanyak ruang terbuka hijau terutama di perkotaan.	ruang terbuka hijau
--	--	----------------------------	--	--	---------------------

Pada penelitian terdahulu yang telah diuraikan sebelumnya menunjukkan bahwa terdapat peneliti-peneliti sebelumnya yang juga melakukan penelitian terkait pengembangan Ruang Terbuka Hijau. Hubungan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya diantaranya yaitu perbedaannya terdapat pada fokus yang diteliti, serta dalam penelitian terdahulu tersebut belum adanya penelitian yang membahas mengenai Penerapan *Dynamic Governance* Dalam Pengembangan Ruang Terbuka Hijau (RTH) di Kota Tangerang Selatan dan dalam penelitian tersebut belum ada penelitian dengan lokus Dinas Lingkungan Hidup Kota Tangerang Selatan.

## 2.2 Kajian Teori

### 2.2.1 *Good Governance*

Secara teoritis, kehadiran konsep tata kelola pemerintahan yang baik atau lebih dikenal dengan istilah *good governance* telah banyak memberikan inspirasi, khususnya dikalangan negara-negara berkembang dikawasan Asia, Afrika Selatan, dan Amerika Latin, dalam melakukan reformasi lembaga negara, pada umumnya, dan reformasi sistem pemerintahan, pada khususnya, guna mewujudkan tujuan pembangunan dan cita-cita demokrasi yang dijanjikan. Namun, sebagaimana dikemukakan oleh Grindle (2011, 415), tantangan utama bagi konsep *good governance* adalah *does one size fit for all?* Lebih jauh Grindle menjelaskan, “*a universal standard is important in setting international development agendas, but it has also proved to be particularly unrealistic and frustrating, especially for countries that have the farthest to go.*” Proposisi yang dikemukakan oleh Grindle tersebut sangat relevan untuk dipertimbangkan dalam menyikapi keberadaan konsep dan

aplikasi kebijakan *good governance* dalam proses reformasi sistem pemerintahan dan pembangunan di tanah air saat ini.

Menurut *World Bank*, *Good governance* ialah suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran terhadap kemungkinan salah satu alokasi atau investasi, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administrative, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan legal dan *political framework* bagi tumbuhan aktivitas usaha. Sedangkan menurut UNDP *Good Governance* menunjukkan suatu proses yang memposisikan rakyat dapat mengatur ekonominya, institusi dan sumber-sumber sosial dan politiknya tidak sekedar hanya dipergunakan untuk pembangunan. Tetapi juga untuk menciptakan kohesi, integritas serta untuk kesejahteraan rakyatnya (Teguh dalam M.Tahir, 2017:4).

Secara umum, *governance* adalah proses pembuatan keputusan dan proses bagaimana keputusan diimplementasikan diberbagai tingkat pemerintahan. Dalam *good governance* tidak lagi hanya pemerintah tetapi juga citizen, masyarakat terutama sektor usaha/swasta yang berperan dalam *governance*. Jadi ada penyelenggara pemerintah, penyelewang swasta, dan organisasi masyarakat. Hal ini karena perubahan paradigma pembangunan dengan peninjauan ulang peran pemerintah dalam pembangunan, yang semula bertindak sebagai regulator dan pelaku pasar, menjadi bagaimana menciptakan iklim yang kondusif dan melakukan investigasi prasarana yang mendukung dunia usaha. Sudah barang tentu, ini bisa dilakukan apabila masyarakat dan sektor swasta sendiri sudah semakin mampu/berdaya. Justru sekarang adalah usaha pembangunan melalui koordinasi/sinergi (keselarasan kerja/interaksi) antara pemerintah masyarakat swasta. Mungkin dapat dilihat sebagai bentuk pemerintah memberdayakan masyarakat, terutama sektor usaha agar menjadi partner pemerintah (Sentosa, 2001).

Menurut Wahab (Tangkilisan, 2005 : 34), menyebut *good governance* adalah suatu konsep dalam penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab sejalan dengan demokrasi dan pasar yang

efisien, penghindaran salah alokasi dan investasi yang langka dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun *administrative*, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political framework* bagi tumbuhnya aktivitas kewiraswastaan. Selanjutnya, menurut Ismanto (2005) *good governance* secara istilah merujuk pada kultur dan struktur pemerintahan yang menjalankan kekuasaan di dalam suatu negara, tidak hanya menyangkut lembaga eksekutif, namun seluruh Negara yang menyangkut penyelenggaraan kehidupan bernegara.

Dinamika perjalanan praktik pemerintahan yang senantiasa berhadapan dengan lingkungan dan harapan masyarakat yang juga menjadi pendorong berubahnya paradigma pemerintah menjadi konseptual. Tuntutan terhadap perbaikan kinerja pemerintah membuat pemerintah mencari praktek yang tepat yang dapat memenuhi harapan masyarakat. Hal ini juga secara akademik melahirkan kajian-kajian tentang konsepsi implementasi pemerintah yang dapat memenuhi harapan masyarakat dan tuntutan lingkungan strategis tersebut. Konsep yang aktual dalam konsep ini adalah konsep *good governance*. Menurut Sadjijono (2007 : 203) *good governance* mengandung arti: “Kegiatan suatu lembaga pemerintah yang dijalankan berdasarkan kepentingan rakyat dan normayang berlaku untuk mewujudkan cita-citanegara”. Sedangkan menurut IAN & BPKP (2005 : 5) yang dimaksud dengan *good governance* adalah: “Bagaimana pemerintah berinteraksi dengan masyarakat dan mengelola sumber-sumber daya dalam pembangunan”. Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2000, merumuskan arti *good governance* sebagai berikut: “Kepemerintahan yang mengembangkan dan menerapkan prinsip-prinsip profesionalitas, akuntabilitas, transparansi, pelayanan prima, demokrasi, efisiensi, efektivitas, supremasi hukum dan dapat diterima oleh seluruh masyarakat”.

Konsep *good governance* sebenarnya sudah lama dilaksanakan oleh semua pihak yaitu pemerintah, swasta, dan masyarakat. Namun demikian, masih banyak yang rancu memahami konsep *governance*. Secara sederhana, banyak pihak menerjemahkan *governance* sebagai tata pemerintahan. Tata

pemerintahan di sini bukan hanya dalam pengertian struktur dan manajemen lembaga yang disebut eksekutif, karena pemerintah (government) hanyalah salah satu dari tiga aktor besar yang membentuk lembaga yang disebut *governance*. Dua aktor lain adalah *private sector* (sektor swasta) dan *civil society* (masyarakat madani). Karenanya, memahami *governance* adalah memahami bagaimana integrasi peran antara pemerintah (birokrasi), sektor swasta dan *civil society* dalam suatu aturan main yang disepakati bersama.

*Good Governance* sering disebut dalam berbagai kesempatan dan dimaknai secara berlainan, bahkan menjadi konsep yang populer dalam banyak debat akademik dan politik Kontemporer. Satu sisi ada yang memaknai *Good Governance* sebagai kinerja suatu lembaga pemerintahan, perusahaan atau organisasi kemasyarakatan. Istilah ini merujuk pada arti asli *Governing* yang berarti mengarahkan atau mengendalikan atau mempengaruhi masalah publik dalam suatu negeri. Karena itu *Good Governance* dapat diartikan sebagai tindakan atau tingkah laku yang didasarkan pada nilai-nilai yang bersifat mengarahkan, mengendalikan atau mempengaruhi masalah publik untuk mewujudkan nilai-nilai itu dalam tindakan dan kehidupan keseharian. Dengan demikian ranah *Good Governance* tidak terbatas pada negara melalui birokrasi pemerintahan, tetapi juga pada ranah masyarakat sipil yang direpresentasikan oleh organisasi non pemerintah seperti lembaga swadaya masyarakat (LSM) dan juga sektor swasta singkatnya, tuntutan terhadap tata kelola pemerintahan yang baik tidak selayaknya ditujukan hanya kepada penyelenggara negara atau pemerintahan, melainkan juga pada masyarakat di luar pemerintahan yang secara bersemangat menuntut penyelenggaraan pemerintahan yang baik (Nawawi, 2016).

Dari uraian tersebut, maka unsur utama yang dilibatkan dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam menurut UNDP terdiri atas 3 macam, yaitu *the state* (Negara/pemerintahan), *the private sector* (swasta), *civil society organization* (organisasi masyarakat). Hubungan antara ketiga unsur utama dalam penyelenggaraan *governance* tentunya saling mempengaruhi,

membutuhkan, atau bahkan saling ketergantungan dalam upaya mewujudkan pemerintahan yang baik (Widodo dalam M.Tahir, 2017 : 4).

Menurut *United Nation Development Pogram* (UNDP), mengemukakan bahwa karakteristik atau prinsip-prinsip yang dikembangkan dalam pemerintahan yang baik (*good governance*) adalah sebagai berikut : (1) Partisipasi : setiap orang atau setiap warga Negara baik laki-laki maupun perempuan harus memiliki hak suara yang sama dalam proses pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui lembaga perwakilan, sesuai dengan kepentingan dan aspirasinya masing-masing. Partisipasinya yang luas ini perlu dibangun dalam suatu tatanan kebebasan berserikat dan berpendapat, serta kebebasan untuk berpartisipasi secara konstruktif. (2) Aturan Hukum (*Rule of Law*) : Kerangka aturan hukum dan perundang-undangan haruslah berkeadilan ditegakkan dan dipatuhi secara utuh (*impartially*), terutama tentang aturan hukum tentang hak asasi manusia. (3) Transparansi : transparansi harus dibangun dalam kerangka kebebasan aliran informasi berbagai proses, kelembagaan harus dapat diakses secara bebas oleh mereka yang membutuhkannya, dan informasi harus dapat disediakan secara memadai dan mudah dimengerti, sehingga dapat digunakan sebagai alat monitoring dan evaluasi.

Untuk mengetahui gagasan dan praktek *good governance*, maka inti *good governance* adalah seni pemerintah yang berpihak pada *rule of law* dengan elemen transparansi, akuntabilitas, fairness, dan *responsibility*. Elemen-elemen tersebut menyadarkan kita bahwa *good governance* adalah seperangkat tindakan yang memberikan pagar yang lebih jelas dari proses pemerintahan dengan fungsi dan wewewangnya.

Istilah “*good governance*” terus mengalami pasang surut dalam maknanya. Mulai tahun 1980-an dan 1990-an, negara-negara dan lembaga donor cenderung terus untuk melakukan redefinisi dan reformasi mengenai ketentuan serta persyaratan bantuan di negara penerima bantuan. Selama ini negara dan lembaga donor-donor seperti *International Monetary Fund*, *World Bank*, dan Amerika Serikat semakin bersikeras menuntut atas kinerja

dan tata kelola pemerintahan yang baik sebagai prasyarat bantuan yang disebut dengan "selektivitas", yaitu komitmen dari negara penerima bantuan untuk menunjukkan keseriusannya terhadap reformasi di bidang ekonomi dan sosial termasuk beberapa aspek lainnya, yaitu adanya reformasi yang substansial dalam pemerintahan, administrasi dan birokrasi yang didasarkan pada asumsi *neoliberalisme*, *market-dividen* dan penerapan prinsip-prinsip *neo-managerial*.

Dalam konteks globalisasi, dominasi ideologi *neo-liberalism* dan kebijakan dorongan pasar sebagian besar telah meluas dan diadopsi di beberapa negara dalam upaya melakukan reformasi sektor publik antara lain mempercayai adanya asumsi superioritas pasar, penolakan peran dominan negara, pengurangan dalam aktifitas sektor publik, preferensi aturan-aturan pasar dalam penyediaan terhadap layanan publik, menggunakan prinsip-prinsip bisnis dalam pelayanan publik dan kepedulian terhadap pilihan serta mengedepankan kepuasan terhadap pelanggan. Sementara itu, di negara-negara kapitalis maju sejak akhir periode 1970-an sudah terlihat munculnya fokus *neo-liberalism* pada perampangan negara dan memperluas kekuatan pasar untuk mengatasi inefisiensi, stagnasi, dan pengangguran.

*Good governance* awalnya ditukukan untuk masalah reformasi pada sektor publik, namun seiring dengan tingkat persaingan yang semakin ketat pada lingkungan perusahaan maka memungkinkan *good governance* untuk diaplikasikan ke dalam perusahaan dengan tujuan untuk menjamin efektivitas pencapaian target yang ditetapkan oleh perusahaan tersebut yang dikenal dengan *good corporate governance* (GCG).

Dari beberapa pemaparan mengenai *good governance* diatas terdapat beberapa unsur penting didalamnya dan saling berkesinambungan. Unsur-unsur dalam pemerintahan terdapat tiga macam unsur yaitu : (1) Negara/Pemerintah : konsepsi pemerintahan pada dasarnya adalah kegiatan kenegaraan, tetapi lebih jauh dari itu melibatkan pula sektor swasta dan kelembagaan masyarakat madani. (2) Sektor swasta : pelaku sektor swasta mencakup perusahaan swasta yang aktif dalam interaksi dalam sistem

pasar, seperti : industri pengolahan perdagangan, perbankan dan koperasi termasuk kegiatan sektor informal. (3) Masyarakat madani : kelompok masyarakat dalam konteks kenegaraan pada dasarnya berada diantara atau ditengah-tengah antara pemerintah dan perseorangan, yang mencakup baik perseorangan maupun kelompok masyarakat yang berinteraksi secara sosial, politik dan ekonomi

### 2.2.2 *Dynamic Governance*

Dinamisme (*dynamism*) pada hakekatnya merujuk pada kondisi adanya berbagai idea baru, persepsi baru, perbaikan secara terus-menerus, respon yang cepat, penyesuaian secara fleksibel dan inovasi-inovasi yang kreatif (Neo & Chen, 2007, p. 1). Dengan kata lain, dinamisme atau kondisi yang dinamis itu menggambarkan proses belajar yang tiada henti, cepat dan efektif, serta perubahan yang tiada akhir. Ketika kondisi dinamis itu menyangkut lembaga pemerintah, maka kondisi yang dinamis menyangkut proses lembaga yang secara konstan atau konsisten melakukan perbaikan dan penyesuaian terhadap lingkungan sosial- ekonomi di mana masyarakat, swasta dan pemerintah berinteraksi. Lembaga pemerintah yang dinamis ini mempengaruhi proses pembangunan ekonomi yang tengah berjalan dan beragam perilaku sosial melalui kebijakan-kebijakan, aturan- aturan dan struktur-struktur yang menciptakan insentif dan sekaligus pembatasan-pembatasan untuk beragam aktivitas yang berlangsung. Pada gilirannya, kemampuan ini akan dapat menopang dan memperkuat pembangunan dan kesejahteraan Negara (Neo & Chen, 2007).

Sementara itu, konsep *governance* telah diartikan sangat beragam oleh para ahli. Bahkan keberagaman pemaknaan konsep tersebut telah mengakibatkan konsep *governance* termasuk ke dalam kelompok konsep yang tidak terdefinisi secara jelas, seperti dikemukakan oleh Pierre dan Peters (2000: 7, dalam Chhotray & Stoker, 2009) bahwa konsep *governance* merupakan konsep yang “*notoriously slippery*”. Namun demikian, Schneider mengatakan bahwa ketidakjelasan tersebut justru menjadi “*the secret of its success*” sehingga menjadi sebuah konsep yang mengglobal. Dalam

pengertiannya yang paling sederhana, Crook dan Manor (1995) mengatakan bahwa governance dimaknai sebagai “*ways of governing*”. Secara substantif, Chhotray dan Stokker (2009) memaknai governance sebagai “*the rules of collective decision-making in settings where there are a plurality of actors or organizations and where no formal control system can dictate the terms of the relationship between these actors and organizations*”. Definisi ini memberikan catatan penting terkait empat hal yang menjadi prinsip atau elemen dasar dari konsep governance. Yang pertama terkait “*the rules*”, di mana yang dimaksud adalah beragam aturan baik formal maupun informal seperti konvensi dan kebiasaan lainnya (*customs*) dalam proses pengambilan keputusan (*what to decide, how to decide, and who shall decide*). Elemen yang kedua terkait makna “*collective*”, dimana beragam keputusan dibuat oleh “*a collection of individuals*”, yang melibatkan “*issues of mutual influence and control*”. Ketiga, menyangkut makna “*decision-making*”, dimana dalam konsep governance proses memutuskan sesuatu secara kolektif dapat dilakukan baik untuk skala yang besar menyangkut masyarakat luata, atau berskala kecil menyangkut proses internal organisasi. Keempat, menyangkut makna “*no formal control system can dictate*” yang merujuk pada kondisi dimana *governance* menekankan pada *collective governing*, bukan *monocratic government*.

Pemaknaan serupa juga dikemukakan oleh Bhatta (2005, p. 252), yang menyatakan bahwa governance merupakan “*the relationship between governments and citizens that enable public policies and programs to be formulated, implemented and evaluated. In the broader context, it refers to the rules, institutions, and networks that determine how a country or an organization functions.*”

Dari kedua konsep tersebut – dinamis dan *governance* – Neo dan Chen (2007, p. 7) mengatakan bahwa *governance* menjadi dinamis manakala pilihan- pilihan kebijakan dapat diadaptasikan dengan perkembangan terkini dalam lingkungan yang tidak pasti dan berubah sangat cepat sehingga berbagai kebijakan dan lembaga pemerintah tetap relevan dan efektif dalam

mencapai tujuan jangka panjangnya. Adaptasi ini lebih dari sekedar membuat perubahan sekali saja (*onetime change*) atau proses recovery dari sebuah kegagalan. Lebih dari itu, dinamis lebih bermakna sebagai “*on-going sustained change for long-term survival and prosperity.*”

*Governance* yang dinamis memerlukan proses pembelajaran yang terus-menerus, untuk memperoleh pemahaman yang mendalam tentang masa depan yang dapat mempengaruhi Negara, kesediaan untuk meninjau beragam kebijakan yang kadaluarsa karena perubahan keadaan, dan keterbukaan untuk beradaptasi dengan pengetahuan global yang disesuaikan dengan konteks unik Negara. Oleh karena itu, *dynamic governance* dapat dimaknai sebagai “*the ability of government to continually adjust its public policies and programs, as well as change the way they are formulated and implemented, so that the long-term interests of the nations are achieved.*”

Konsep *dynamic governance* telah menjadi sangat populer di era milenial yang sangat cepat mengalami perubahan di berbagai bidang kehidupan, tidak terkecuali penyelenggaraan pemerintahan sebagai akibat dari perkembangan yang begitu pesat dari teknologi informasi. Namun, hal mendasar terhadap penyelenggaraan pemerintahan tidak pernah beranjak dari tuntutan prosesnya yang harus efektif dan efisien. Era milenial dengan ditandai dengan perubahan yang begitu cepat pada akhirnya megubah fokus mewujudkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan tidak hanya dilihat dari kemampuan pemerintah untuk merumuskan, melaksanakan dan mengontrol berbagai kebijakannya semata. Kompleksitas permasalahan yang dihadapi oleh setiap pemerintahan dari berbagai negara dewasa ini, mengindikasikan bahwa *good governance* dan *good policies* saja tidak cukup. Lebih dari itu, tantangan era milenial yang paling penting adalah “*dynamic, cut across many decisions, involve the need for continuous learning, and rest on effective and rapid implementation* (Neo & Chen, 2007).

Saat ini, semua Negara di dunia menghadapi lingkungan yang penuh dengan ketidakpastian dan perubahan yang begitu cepat dan sulit diprediksi. Kemajuan yang diraih sekarang, tidak menjamin keberlangsungan hidup di

masa depan. Bisa jadi, seperangkat prinsip, kebijakan dan praktek-praktek yang pada awalnya baik, governance yang statis dan mempertahankan status quo pada akhirnya akan membawa keadaan yang stagnan dan tidak berkembang. Tidak ada perencanaan yang hati-hati akan menjamin relevansi dan efektivitas governance, jika lembaga-lembaga pemerintahan tidak memiliki kapasitas untuk belajar, berinovasi dan berubah di tengah lingkungan global yang terus berubah dan sulit diprediksi (Neo & Chen, 2007).

Tantangan lain yang dihadapi dunia saat ini adalah inovasi teknologi yang berjalan begitu cepat, telah mengakibatkan banyak kebijakan menjadi cepat usang (*obsolescence*) dan terbukanya peluang-peluang baru. Demikian halnya dengan kondisi perubahan di masyarakat itu sendiri, di mana semakin banyak dari mereka yang mengenyam pendidikan yang lebih baik (*well-educated*) dan berinteraksi secara intensif dengan perkembangan global, yang pada akhirnya menuntut untuk terlibat di dalam proses perumusan dan implementasi berbagai kebijakan Negara. Tidak kalah penting adalah berbagai permasalahan di masyarakat yang semakin kompleks, dengan dampaknya yang semakin tidak terduga serta hubungan kausal yang semakin rumit, membutuhkan penyelesaian yang multi-perspektif dan koordinasi dari *multi-agency* (Neo & Chen, 2007).

Dengan merujuk pengalaman Negara Singapura, Neo dan Chen meyakini bahwa untuk menghadapi beragam tantangan tersebut, Pemerintah menjadi elemen sentral. Pemerintah lewat lembaga-lembaganya memainkan peran dalam menciptakan kerangka hubungan antara pemerintah, masyarakat dan dunia bisnis, serta kondisi untuk dapat memfasilitasi atau sebaliknya, menghambat keberlanjutan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi. Meski Pemerintah tidak secara langsung menciptakan persaingan industri, namun dapat berperan sebagai “*a catalyst and a challenger in shaping the context and institutional structure that stimulates business to gain competitive advantages.*”(Neo & Chen, 2007). Di sinilah perlunya dinamisme Pemerintah. Pemerintah melalui lembaga-lembaganya yang dinamis menurut

Neo dan Chen (2007), “*can enhance the development and prosperity of a country by constantly improving and adapting the socio-economic environment in which people, business and government interact.*” Pemerintah dapat mempengaruhi dan mengendalikan pembangunan ekonomi melalui beragam kebijakan, peraturan dan struktur-struktur kelembagaan yang memberikan insentif atau pembatasan atas beragam aktivitas yang berjalan. Dengan kata lain, kemampuan untuk memperbaiki dan beradaptasi secara terus-menerus merupakan kapasitas mendasar yang perlu dimiliki oleh Pemerintah jika ingin memiliki *sustained economic development and prosperity*.

*Dynamic Governance* merupakan system tata kelola pemerintahan yang diterapkan oleh pemerintah Negara Singapura yang mampu membawa mereka pada system pemerintahan dan pelayanan public yang prima. Konsep *Dynamic Governance* akan lebih bermanfaat apabila kebijakan pemerintah turut berinovasi. Rajan (2017) mengungkapkan, tata kelola organisasi yang dinamis lebih kepada perubahan sistem intitusional lembaga pemerintah dengan gerakan reformasi birokrasi, perubahan kebijakan pemerintah, dan devolusi (desentralisasi) strategis (kasus negara India).

Dynamic governance yang merupakan outcome yang diharapkan, terwujud manakala kebijakan-kebijakan yang adaptif (*adaptive policies*) dilaksanakan. Adaptasi atas kebijakan ini tidak dilakukan secara pasif, akan tetapi proaktif melalui berbagai inovasi, kontekstualisasi dan implementasi. Adapun yang menjadi dasar dari proses menghasilkan dynamic governance adalah landasan nilai budaya (*institutional culture*) yang dimiliki oleh bangsa. Nilai budaya ini pada gilirannya akan mempengaruhi perilaku. Tiga kapabilitas dinamis, yakni *thinking ahead*, *thinking again*, dan *thinking across* yang memfasilitasi kebijakan-kebijakan adaptif. Kapabilitas ini harus tertanam dan termanifestasi dalam strategi dan proses kebijakan (membuat pilihan kebijakan, implementasi dan evaluasi) dari lembaga-lembaga pemerintah sehingga mereka senantiasa terus belajar, berinovasi dan beradaptasi dengan perubahan.

Konsep dari *Dynamic Governance* sebagai kemampuan pemerintah untuk terus menyesuaikan kebijakan dan program terhadap masyarakat, sehingga kepentingan jangka panjang sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan (Porter,2007:8). Konsep teori *Dynamic Governance* mencerminkan upaya pemimpin yang dengan sengaja untuk membentuk masa depan mereka. Adapun konsep dasar *Dynamic Governance* adalah mengkombinasikan budaya dengan kapabilitas sehingga dapat menghasilkan perubahan ke arah yang lebih baik Oleh karena itu dalam konsep *Dynamic Governance*, pemimpin harus berpikir secara cerdas dan taktis dengan mengartikulasikan ide-idenya. Penelitian ini menggunakan teori Neo dan Chen 2007, yang mana terdapat tiga kapabilitas dalam dynamic governance, yaitu :

1. *Think ahead* (berpikir kedepan) kemampuan menganalisa kondisi di masa depan yang penuh dengan ketidakpastian dari lingkungan eksternal dengan melihat peluang-peluang baru dan potensi ancaman yang ada. Kemampuan ini membuat sebuah institusi dapat memprediksikan perkembangan di masa depan. Hal ini akan berdampak pada pencapaian tujuan dari institusi pemerintah untuk mengatur negaranya.
2. *Think again* (berpikir lagi) kemampuan mengevaluasi dan mengidentifikasi perubahan kebijakan yang telah ditetapkan agar memperoleh hasil dan kualitas yang lebih baik. Sehingga intitusi dapat mengemukakan permasalahan dan isu yang dihadapi, dan melihat bagaimana cara untuk meningkatkan performa institusi tersebut. Hal ini membutuhkan efesiensi dan efektifitas kebijakan yang telah dibuat dan juga ketepatan dalam penjapaian tujuan dan penetapan strategi.
3. *Think across* (berpikir lintas batas) kemampuan melintasi batas-batas tradisional untuk “berpikir diluar batas”, juga untuk “belajar dari orang lain” apabila terdapat ide-ide bagus yang dapat diadopsi dan diadaptasi sebagai inovasi baru dalam pembuatan kebijakan. Itu seperti meng-copy aturan dan kegiatan/ praktek yang telah berhasil

diterapkan di suatu tempat. Hal ini mengizinkan transfer pengetahuan antar negara dengan mengadopsi program dari suatu negara dan disematkan kedalam institusi lokal dan lingkungan kebijakan.

Dynamic governance yang merupakan *outcome* yang diharapkan, terwujud manakala kebijakan-kebijakan yang adaptif (*adaptive policies*) dilaksanakan. Adaptasi atas kebijakan ini tidak dilakukan secara pasif, akan tetapi proaktif melalui berbagai inovasi, kontekstualisasi dan implementasi. Adapun yang menjadi dasar dari proses menghasilkan dynamic governance adalah landasan nilai budaya (*institutional culture*) yang dimiliki oleh bangsa. Nilai budaya ini pada gilirannya akan mempengaruhi perilaku. Tiga kapabilitas dinamis, yakni *thinking ahead*, *thinking again*, dan *thinking across* yang memfasilitasi kebijakan-kebijakan adaptif. Kapabilitas ini harus tertanam dan termanifestasi dalam strategi dan proses kebijakan (membuat pilihan kebijakan, implementasi dan evaluasi) dari lembaga-lembaga pemerintah sehingga mereka senantiasa terus belajar, berinovasi dan beradaptasi dengan perubahan.

Untuk dapat memiliki kapabilitas *dynamic governance*, terdapat dua pilar utama, yakni sumberdaya manusia yang mampu dan proses yang gesit dan responsif. *Governance system* sangat dipengaruhi oleh lingkungan eksternal melalui ketidakpastian masa depan dan juga berbagai praktek yang dilakukan oleh Negara lain (Neo & Chen, 2007, p. 13).

*Dynamic governance* tercapai melalui berbagai kebijakan yang diadaptasi secara terus-menerus terhadap perubahan yang terjadi di lingkungan sekitar. Adaptasi kebijakan (*policy adaptation*) bukan merupakan reaksi pasif terhadap tekanan yang datang dari luar, tetapi merupakan tindakan proaktif melalui inovasi dengan ide-ide baru yang diinputkan ke dalam berbagai kebijakan untuk hasil yang lebih baik; kontekstualisasi ide-ide baru tersebut agar mendapat dukungan dari masyarakat; dan implementasi atau eksekusi kebijakannya sebagai manifestasi dari *dynamic governance* (Neo & Chen, 2007, p. 13)..

### 2.2.3 Konsep Tata Ruang

Ruang adalah wadah yang meliputi ruang daratan, ruang lautan, dan ruang udara sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lainnya hidup dan melakukan kegiatan guna memelihara kelangsungan hidupnya (Budihardjo & Sujarto, 1999). Ruang memiliki nilai yang sangat vital bagi kehidupan dan kelangsungan hidup makhluk hidup yang ada di dunia. Tanpa adanya ruang yang memadai, dapat dipastikan manusia tidak akan bisa hidup dengan baik. Selain sebagai tempat hidup, ruang juga diyakini akan menjadi tempat manusia ketika mati. Oleh karena itu, masyarakat tradisional meyakini ruang juga mengandung nilai religius magis, sehingga juga harus dijaga dan dilestarikan untuk memelihara keseimbangan antara manusia dengan ekosistem lainnya.

Penataan ruang merupakan proses perencanaan ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang. Oleh karenanya dalam proses penataan ruang, tidak terbatas pada proses perencanaan saja. Tetapi, meliputi aspek pemanfaatan yang merupakan wujud operasional rencana tata ruang serta proses pengendalian pemanfaatan ruang. Sedangkan tata ruang merupakan wujud struktural dan pola pemanfaatan ruang, baik yang direncanakan maupun tidak direncanakan. Tujuan tata ruang adalah terselenggaranya pemanfaatan ruang berwawasan lingkungan yang berlandaskan wawasan nusantara dan ketahanan nasional. Sehingga kehidupan yang harmonis, lestari dan asri dapat diperoleh oleh manusia (Thohir, 1991).

Konsep atau perencanaan tata ruang adalah suatu proses untuk menentukan struktur ruang dan pola ruang yang meliputi penyusunan dan penetapan rencana tata ruang. Perencanaan pengembangan ini, meliputi banyak aspek dalam konsep tata ruang, seperti pengembangan sistem prasarana wilayah, pengembangan kawasan strategis, dan lain sebagainya usaha untuk mengembangkan ekonomi daerah. Salah satu yang dianggap banyak orang paling penting adalah infrastruktur dari daerah itu sendiri. Infrastruktur dan sistem prasarana yang baik akan membuat masyarakat

nyaman untuk tinggal di daerah tersebut. Selain itu, sarana dan infrastruktur daerah juga secara langsung akan meningkatkan perekonomian dan pembangunan pada daerah tersebut.

Penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan tata ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang. Hal tersebut merupakan ruang lingkup penataan ruang sebagai objek Hukum Administrasi Negara. Jadi, hukum penataan ruang menurut Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 yaitu hukum yang berwujud struktur ruang (ialah susunan pusat-pusat pemukiman dan sistem jaringan prasarana dan sarana yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan ekonomi masyarakat yang secara hierarkis memiliki hubungan fungsional) dan pola ruang (ialah distribusi peruntukan ruang dalam suatu wilayah yang meliputi peruntukan ruang untuk fungsi lindung dan peruntukan ruang untuk fungsi budi daya).

Secara tradisional masyarakat Indonesia sebenarnya sudah mengenal adanya konsep tata ruang dalam melakukan pembangunan. Adanya ruang yang dikeramatkan, hutan yang dikeramatkan, lahan yang tidak boleh untuk mendirikan rumah, kawasan pemukiman yang berkelompok, kawasan untuk kuburan, kawasan untuk jalan, kawasa untuk pemujaan, merupakan bentuk tata ruang tradisional yang dikenal oleh masyarakat Indonesia pada umumnya.

Untuk menjaga keseimbangan alam dan daya dukung lingkungan masyarakat tradisional biasanya melakukan penanaman pohon bambu di sisi sungai, mengkramatkan pohon yang besar, mengkramatkan beberapa areal hutan, dan mewajibkan menanam pohon pada waktu melangsungkan pernikahan. Akan tetapi, oleh masyarakat “modern” tata ruang yang telah dibangun oleh nenek moyang ini dianggap sebagai sebuah konsep yang “kosong, tidak berdasar” dan “tanpa makna”, karena tidak mampu dijelaskan secara rasional dan ilmiah. Akibatnya, penggunaan ruang dilakukan sesuai dengan keinginan tanpa memperhatikan kapasitas ruang dan daya dukung lingkungan. Kondisi ini menyebabkan tata ruang menjadi rusak dan tanpa bentuk yang pasti.

Berdasarkan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 ditegaskan bahwa penataan ruang diselenggarakan berdasarkan asas:

1. Keterpaduan. Keterpaduan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengintegrasikan berbagai kepentingan yang bersifat lintas sektor, lintas wilayah, dan lintas pemangku kepentingan. Pemangku kepentingan antara lain, adalah pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat.
2. Keserasian, keselarasan, dan keseimbangan. Keserasian, keselarasan, dan keseimbangan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mewujudkan keserasian antara struktur ruang dan pola ruang, keselarasan antara kehidupan manusia dengan lingkungannya, keseimbangan pertumbuhan dan perkembangan antar daerah serta antara kawasan perkotaan dan kawasan perdesaan.
3. Keberlanjutan. Keberlanjutan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan menjamin kelestarian dan kelangsungan daya dukung dan daya tampung lingkungan dengan memperhatikan kepentingan generasi mendatang.
4. Keberdayagunaan dan keberhasilgunaan. Keberdayagunaan dan keberhasilgunaan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengoptimalkan manfaat ruang dan sumber daya yang terkandung di dalamnya serta menjamin terwujudnya tata ruang yang berkualitas.
5. Keterbukaan. Keterbukaan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan memberikan akses yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan penataan ruang.
6. Kebersamaan dan kemitraan. Kebersamaan dan kemitraan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan melibatkan seluruh pemangku kepentingan.

7. Perlindungan kepentingan umum. Perlindungan kepentingan umum adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengutamakan kepentingan masyarakat.
8. Kepastian hukum dan keadilan. Kepastian hukum dan keadilan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan berlandaskan hukum/ketentuan peraturan perundang-undangan dan bahwa penataan ruang dilaksanakan dengan mempertimbangkan rasa keadilan masyarakat serta melindungi hak dan kewajiban semua pihak secara adil dengan jaminan kepastian hukum.
9. Akuntabilitas. Akuntabilitas adalah bahwa penyelenggaraan penataan ruang dapat dipertanggungjawabkan, baik prosesnya, pembiayaannya, maupun hasilnya.

Penyelenggaraan penataan ruang harus memperhatikan hal sebagai berikut:

1. Kondisi fisik wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang rentan terhadap bencana.
2. Potensi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya buatan, kondisi ekonomi, sosial, budaya, politik, hukum, pertahanan keamanan, lingkungan hidup, serta ilmu pengetahuan dan teknologi sebagai satu kesatuan.
3. Geostrategi, geopolitik, dan geoekonomi.

Penataan ruang wilayah nasional, penataan ruang wilayah provinsi, dan penataan ruang wilayah kabupaten/kota harus dilakukakn secara berjenjang dan komplementer. Komplementer yang dimaksud disini adalah bahwa penataan ruang wilayah nasional, penataan ruang wilayah provinsi, dan penataan ruang wilayah kabupaten/kota saling melengkapi satu sama lain, bersinergi, dan dalam penyelenggaraannya tidak terjadi tumpah tindih kewenangan.

#### **2.2.4 Konsep Pemerintahan Daerah**

Konsep pemerintahan daerah berasal dari terjemahan konsep *local government* yang pada intinya mengandung tiga pengertian, yaitu: pertama berarti pemerintah lokal, kedua berarti pemerintahan lokal, dan ketiga berarti wilayah lokal (Hoessein dalam Hanif, 2007:24). Pemerintah lokal pada pengertian pertama, menunjuk pada organisasi/badan/lembaga yang berfungsi menyelenggarakan pemerintahan daerah. Dalam konteks ini, pemerintah lokal atau pemerintah daerah merujuk pada organisasi yang memimpin pelaksanaan kegiatan pemerintahan daerah, dalam artian ini di Indonesia menunjuk pada Kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kedua lembaga ini yang menggerakkan kegiatan pemerintahan daerah sehari-hari. Oleh karena itu, kedua lembaga ini dimaknai dengan Pemerintah daerah (*local government* atau *local authority*).

Pemerintahan lokal pada pengertian kedua, menunjuk pada kegiatan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah, pemerintah daerah melakukan kegiatan-kegiatan pengaturan. Kegiatan ini merupakan fungsi penting yang pada hakikatnya merupakan fungsi untuk pembuatan kebijakan pemerintah daerah yang dijadikan dasar atau arah dalam menyelenggarakan pemerintahan. Hal tersebut sama dengan fungsi pemerintah pusat yang meliputi fungsi legislatif, fungsi eksekutif dan fungsi yudikatif. Pemerintahan daerah (*local government*) pada dasarnya hanya melaksanakan fungsi legislatif dan fungsi eksekutif sedangkan fungsi yudikatif tetap ditangani pemerintah pusat. Fungsi legislatif yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah hakikatnya merupakan fungsi pembuatan kebijakan pemerintahan daerah. Jadi, bukan fungsi legislatif seperti halnya fungsi parlemen di mana dalam konteks Indonesia fungsi ini dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Sementara itu, fungsi yudikatif dipegang oleh badan-badan peradilan (Mahkamah Agung, Pengadilan Tinggi, Pengadilan Negeri dan Pengadilan lainnya). Hoessein berpendapat bahwa istilah legislatif dan eksekutif juga tidak lazim digunakan pada *local government*. Istilah yang lazim digunakan pada *local government* adalah fungsi pembuatan kebijakan (*policy making*).

function) dan fungsi pelaksanaan kebijakan (policy executing function). Fungsi pembentukan kebijakan dilakukan oleh pejabat yang dipilih melalui pemilu, sedangkan fungsi pelaksanaan kebijakan dilakukan oleh pejabat yang diangkat/birokrat lokal (Hoessein dalam Hanif, 2007:24).

Pemerintahan lokal pada pengertian ketiga, menunjuk pada wilayah pemerintahan atau daerah otonom. Dalam konteks Indonesia, daerah otonom adalah daerah yang memiliki hak untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang telah diserahkan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya. Hak mengatur ini diwujudkan dengan pembuatan peraturan daerah yang pada intinya merupakan kebijakan umum pemerintahan daerah sedang hak untuk mengurus rumah tangga daerah diwujudkan dalam implementasi peraturan daerah tersebut berupa kegiatankegiatan yang berkenaan dengan pelaksanaan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, dan pembinaan masyarakat.

Pemerintah daerah dalam bentuk Local Self Government berwenang mengatur dan mengurus pemerintahan sendiri. Pemerintahan daerah dalam bentuk Local Self Government ini diperlukan oleh sistem pemerintahan negara untuk menyelenggarakan berbagai urusan pemerintahan yang sesuai dengan kondisi daerah artinya dalam hal-hal tertentu penyelenggaraan pemerintahan negara di daerah akan lebih efisien dan efektif jika diserahkan kepada pemerintahan daerah tertentu.

Hal ini karena pemerintah daerah lebih memahami kebutuhan daerah dan masyarakat daerah, demikian juga untuk menyelenggarakan pemerintahan di daerah-daerah khusus tertentu, perlu dibentuk pemerintahan yang mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang ada di daerah tersebut. Walaupun pemerintahan daerah dalam bentuk Local Self Government memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang menjadi urusan rumah tangganya akan tetapi kedudukannya tetap merupakan sub sistem dari sistem pemerintahan negara. Bentuk pemerintahan daerah Local Self Government merupakan konsekuensi

dari dianutnya asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara.

Dengan undang-undang dibentuk pemerintahan daerah tertentu dan selanjutnya daerah tersebut disertai kewenangan untuk mengurus urusan pemerintahan tertentu dan pada perkembangannya dapat dipecah atau dimekarkan menjadi beberapa daerah tertentu. Sebaliknya, berdasarkan undang-undang daerah dimaksud dapat digabungkan dengan daerah lain atau bahkan dapat dihapuskan jika ternyata dalam perkembangannya daerah tersebut dipandang tidak mampu mengurus urusan pemerintahan yang menjadi urusan rumah tangganya. Bentuk Local Self Government itu diperlukan untuk merespons perkembangan kebutuhan masyarakat di daerah yang tidak mungkin ditangani secara terpusat oleh pemerintah pusat. Penanganan urusan pemerintahan ini akan lebih baik jika ditangani oleh pemerintahan daerah tertentu (Local Self Government).

Local state government adalah unit organisasi pemerintahan wilayah, unit organisasi pemerintahan di daerah yang dibentuk berdasarkan asas dekonsentrasi. Pemerintahan wilayah atau pemerintahan administratif dibentuk untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi wewenang pemerintah pusat di daerah. Tidak semua urusan pemerintah pusat itu dapat ditangani secara langsung oleh pemerintah pusat secara efisien dan efektif. Untuk itu, dibentuklah pemerintahan wilayah yang tujuannya untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan tertentu yang menjadi kewenangan pemerintah pusat di daerah. Local state government atau pemerintahan wilayah bertugas hanya untuk menyelenggarakan instruksi-instruksi, arahan, petunjuk-petunjuk, dan kebijakan-kebijakan pemerintah pusat. Pemerintahan wilayah itu diperlukan untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintah pusat di wilayah negara yang sangat luas dengan kondisi komunikasi yang tidak lancar serta mengakibatkan sulitnya komunikasi langsung antara pemerintah dengan masyarakat. Komunikasi sosial merupakan suatu hal yang sama pentingnya dengan komunikasi fisik. Banyak pelayanan yang harus diberikan oleh pemerintah itu ditentukan oleh seberapa jauh hubungan face to face antara

pejabat pemerintah pemberi pelayanan dengan masyarakat dengan tujuan untuk menjelaskan kebijakan pemerintah dan untuk memperoleh respons dari anggota masyarakat secara langsung. Pentingnya pemerintahan wilayah pada hakikatnya untuk memaksimalkan respek masyarakat terhadap program pemerintah. Sebagai konsekuensinya tugas pemerintahan wilayah hanya sebatas pada pelaksanaan tugas yang diberikan oleh pemerintah pusat.

Pengertian pemerintah daerah di Indonesia mengalami perubahan dari waktu ke waktu seiring dengan berlakunya dasar hukum penyelenggaraan pemerintah daerah sebab seperti diketahui bahwa penyelenggara hukum pemerintahan daerah di Indonesia sudah berganti-ganti sesuai dengan perkembangan dan perjalanan pemerintahan itu sendiri sejak kemerdekaan. Pengertian pemerintah daerah menurut Undang-undang No.22 Tahun 1994 tentang pemerintah daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas Desentralisasi.

Sedangkan pengertian Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah beserta Perangkat Daerah otonom sebagai Badan Eksekutif Daerah. Desentralisasi menurut Hoogerwarf, merupakan pengakuan atau penterahan wewenang oleh badan-badan publik yang lebih tinggi kepada badan-badan publik yang lebih rendah kedudukannya untuk secara mandiri dan berdasarkan kepentingan sendiri mengambil keputusan dibidang pengaturan (regelandaad) dan dibidang pemerintahan (bestuurdaad) (Assiddhiqie dalam Abdullah, 2016).

Menurut Undang-undang No.32 Tahun 2004 mengenai pemerintahan daerah, bahwa pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Menurut Undang-Undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan

prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintah daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

#### **2.2.5 Ruang Terbuka Hijau**

Ruang terbuka adalah ruang yang bisa diakses oleh masyarakat baik secara langsung dalam kurun waktu terbatas maupun tidak langsung dalam kurun waktu tidak tertentu. Ruang terbuka berfungsi sebagai ventilasi kota, seperti jalan, trotoar, ruang terbuka hijau dan sebagainya. Ruang terbuka dapat diartikan sebagai ruang interaksi seperti kebun binatang dan taman rekreasi. Dilihat dari sifatnya ruang terbuka dapat dibedakan menjadi: 1). Ruang terbuka Privat memiliki batas waktu tertentu mengaksesnya dan kepemilikannya bersifat pribadi, seperti halaman rumah tinggal. 2). Ruang terbuka semi privat, kepemilikannya pribadi, namun dapat diakses langsung oleh masyarakat seperti Senayan dan Ancol. 3). Ruang terbuka umum, kepemilikannya oleh pemerintah dan dapat diakses langsung oleh masyarakat tanpa batas waktu (M.Tahir, 2017).

Ruang terbuka hijau adalah area atau jalur dalam suatu wilayah perkotaan yang penggunaannya lebih bersifat terbuka dengan dominasi vegetasi, baik secara alami maupun yang sengaja dibangun, RTH memiliki fungsi ekologis, estetis, sosial, dan ekonomi yang penting dalam mendukung keseimbangan lingkungan perkotaan.

Smart Green Land, merupakan inovasi konsep RTH bagaimana membuat RTH memiliki fungsi sebagai paru-paru kota dan sebagai tempat yang nyaman melalui penyediaan fasilitas penunjang dalam rangka menjaga kelestarian lingkungan. Daerah sisi jalan adalah daerah yang berfungsi untuk keselamatan dan kenyamanan pemakai jalan, lahan untuk pengembangan jalan, kawasan penyangga, jalur hijau, tempat pembangunan fasilitas pelayanan, dan perlindungan terhadap bentukan alam (Carpenter, 1975). Keterbatasan lahan hijau menuntut peraturan daerah tersendiri yang mengatur

kebijakan seperti pergantian tembok pembatas antar gedung bertingkat yang masif dengan pepohonan dan taman berfungsi peneduh sehingga dapat menyatu dengan trotoar yang berada di tepian badan jalan (Direktorat Jenderal Penataan Ruang, 2006).

Penataan ruang wilayah nasional, penataan ruang wilayah provinsi, dan penataan ruang wilayah kabupaten/kota harus dilakukakn secara berjenjang dan komplementer. Komplementer yang dimaksud disini adalah bahwa penataan ruang wilayah nasional, penataan ruang wilayah provinsi, dan penataan ruang wilayah kabupaten/kota saling melengkapi satu sama lain, bersinergi, dan dalam penyelenggaraannya tidak terjadi tumpah tindih kewenangan.

Menurut Nirwono dan Iwan Ismaun, tujuan pembangunan ruang terbuka hijau merupakan sebagai infrastruktur di wilayah perkotaan yaitu dapat meningkatkan kualitas lingkungan hidup perkotaan yang nyaman, segar dan bersih, sebagai sarana lingkungan perkotaan, menciptakan keserasian lingkungan alami dan lingkungan binaan yang berguna untuk kepentingan masyarakat dan menciptakan kota yang sehat, layak huni dan berkelanjutan, sehat, ruang terbuka hijau dapat menghasilkan udara yang bersih, menjaga ekosistem maupun sebagai daerah resapan air sehingga dapat mengurangi resiko terjadinya banjir. Oleh karena itu keberadaan ruang terbuka hijau dapat menjaga keseimbangan lingkungan di wilayah perkotaan.

Fungsi dan manfaat ruang terbuka hijau sebagai berikut:

#### 1. Fungsi Ekologis

- Pengaturan Iklim Mikro

Ruang terbuka hijau membantu mengurangi suhu lingkungan melalui proses evapotranspirasi dan penyediaan area yang teduh.

- Penyerap Karbon

Vegetasi pada RTH berfungsi sebagai penyerap karbon dioksida dan penghasil oksigen, yang berkontribusi pada kualitas udara yang lebih baik.

- Konservasi Keanekaragaman Hayati

Ruang terbuka hijau menyediakan habitat bagi berbagai jenis flora dan fauna, yang mendukung keanekaragaman hayati di perkotaan.

## 2. Fungsi Sosial

- Ruang Rekreasi

Ruang terbuka hijau menyediakan tempat untuk kegiatan rekreasi, olahraga, dan interaksi sosial bagi masyarakat perkotaan.

- Kesehatan Mental dan Fisik

Akses ke ruang terbuka hijau dapat meningkatkan kesehatan mental dan fisik warga, memberikan efek relaksasi, dan mengurangi stress.

## 3. Fungsi Estetis

- Keindahan Lanskap

Ruang terbuka hijau meningkatkan estetika lingkungan perkotaan dengan menambahkan elemen keindahan alami, seperti taman, hutan kota, dan jalur hijau.

## 4. Fungsi Ekonomi

- Nilai Properti

Keberadaan ruang terbuka hijau dapat meningkatkan nilai property di sekitarnya.

- Pariwisata

Ruang terbuka hijau yang menarik dan dikelola dengan baik dapat menjadi daya tarik wisata yang mendatangkan pendapatan bagi kota.

### **2.3 Kerangka Pikir**

Ruang terbuka hijau merupakan bagian dari penataan ruang kota dengan tujuan menjaga kelestarian lahan sebagai kawasan resapan air, menciptakan keseimbangan antara lingkungan alam dan meningkatkan keserasian lingkungan perkotaan. Pembangunan RTH direncanakan berdasarkan Rencana

Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang telah ditetapkan. Akan tetapi, dalam perkembangannya permintaan akan pemanfaatan lahan kota yang terus tumbuh dan bersifat akseleratif untuk pembangunan fasilitas perkotaan. Pada perjalanannya kondisi tersebut merugikan keberadaan RTH. Sejumlah areal RTH publik kawasan perkotaan mulai dialihkan oleh pembangunan fasilitas-fasilitas lain sehingga terjadi alih fungsi lahan hijau di kawasan perkotaan.

Perkembangan wilayah yang cepat secara tidak langsung akan berimbas pada perubahan luasan RTH publik akibat kebutuhan ruang terbangun yang semakin tinggi. Tidak konsistennya pemanfaatan ruang yang dilakukan baik oleh pemerintah maupun masyarakat yakni dalam bentuk konversi lahan yang tidak sesuai dengan RTRW menjadi salah satu penyebab perubahan luasan RTH publik yang ada di Kota Tangerang Selatan.

Kemudian untuk dapat memudahkan pemahaman atas penelitian ini kerangka berfikir disajikan pada gambar di bawah ini.

**Penerapan *Dynamic Governance* Dalam Pengembangan Ruang Terbuka Hijau (RTH) di Kota Tangerang Selatan**



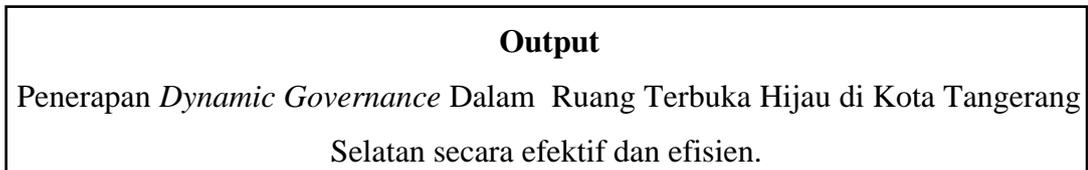
Permasalahan Ruang Terbuka Hijau di Kota Tangerang Selatan, antara lain :

1. Luas ruang terbuka hijau di Kota Tangerang Selatan mengalami penurunan karena pembangunan terus berkembang.
2. Rendahnya komitmen stakeholder untuk membangun Ruang Terbuka Hijau.
3. Ketersediaan ruang terbuka hijau (RTH) di Kota Tangerang Selatan masih jauh dari target.



Penerapan *Dynamic Governance* Ruang Terbuka Hijau Kota Tangerang Selatan Menggunakan teori *Dynamic Governance* menurut Neo dan Chen (2007), yaitu :

1. *Think ahead* (berpikir kedepan).
2. *Think again* (berpikir lagi).
3. *Think across* (berpikir lintas batas).



### **Gambar 2.2 Kerangka Pikir Penelitian**

Pada Gambar 2.2 di teroti *dynamic governance* Ruang Terbuka Hijau Kota Tangerang Selatan menggunakan teori *dynamic governance* menurut Neo dan Chen (2007), yaitu :

1. *Think ahead* (berpikir kedepan) kemampuan menganalisa kondisi di masa depan yang penuh dengan ketidakpastian dari lingkungan eksternal dengan melihat peluang-peluang baru dan potensi ancaman yang ada.
2. *Think again* (berpikir lagi) kemampuan mengevaluasi dan mengidentifikasi perubahan kebijakan yang telah ditetapkan agar memperoleh hasil dan kualitas yang lebih baik.
3. *Think across* (berpikir lintas batas) kemampuan melintasi batas-batas tradisional untuk “berpikir diluar batas”, juga untuk “belajar dari orang lain” apabila terdapat ide-ide bagus yang dapat diadopsi dan diadaptasi sebagai inovasi baru dalam pembuatan kebijakan.