

BAB III

GAMBARAN UMUM OBJEK PENELITIAN

A. Gambaran Umum Dinas Pertamanan Provinsi DKI Jakarta

Dinas Pertamanan DKI Jakarta dibentuk pada tanggal 3 Agustus 1970 berdasarkan keputusan Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor Cd3.1/1/1970. Dinas Pertamanan adalah salah satu unit kerja Pemerintah Provinsi DKI Jakarta yang diberi tugas dan wewenang untuk membangun dan mengelola Ruang Terbuka Hijau Kota. Hingga tahun 2005, peran Dinas Pertamanan Provinsi DKI Jakarta dalam meningkatkan kualitas visual dan lingkungan kota Jakarta semakin terlihat. Program pedestrianisasi di sepanjang jalan protokol Sudirman-Thamrin (dan akan berlanjut ke kawasan lainnya), peningkatan fungsi dan kualitas serta penambahan ruang terbuka hijau (terutama di kawasan permukiman kumuh-padat), peningkatan kualitas ornamen ruang kota, dan penanaman sejumlah pohon pelindung di beberapa kawasan kota Jakarta, merupakan sebagian hasil kerja nyata Dinas Pertamanan dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya.

1. Visi, Misi, Tujuan Dinas Pertamanan Provinsi DKI Jakarta

Dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya, maka Dinas Pertamanan Provinsi DKI Jakarta merumuskan visi dan misi, yaitu:

1. Mewujudkan Tertatanya Ruang Terbuka Hijau dan Keindahan Kota

2. Membangun Ruang Terbuka Hijau Sesuai Kebutuhan Kota Jakarta
3. Melaksanakan Penghijauan di Seluruh Ruang Terbuka Kota Jakarta
4. Meningkatkan Keindahan Kota Melalui Penataan Elemen Sarana dan Ornamen Kota
5. Menggalang Peran Serta Aktif Masyarakat di Bidang Pertamanan dan Keindahan Kota

Untuk mencapai visi dan misi yang ditetapkan, maka tujuan Dinas Pertamanan didefinisikan sebagai berikut:

- Meningkatnya kuantitas dan kualitas RTH Kota secara optimal melalui pembangunan taman kota dan jalur hijau kota, pembangunan taman di daerah pemukiman pada penduduk, penanaman atau penghijauan pohon.
- Meningkatnya keindahan kota, melalui penataan elemen sarana dan ornamen kota direncanakan atau dilaksanakan secara terpadu.
- Tersedianya kajian-kajian/studi perencanaan / perancangan teknis kegiatan pertamanan dan keindahan kota dan pengendalian perencanaan pertamanan, penghijauan dan keindahan kota.
- Pengembangan/penataan Taman Medan Merdeka sesuai dengan perencanaan yang sudah ditetapkan.
- Meningkatnya peran serta masyarakat untuk kepeduliannya terhadap kegiatan pertamanan dan keindahan kota.

2. Tugas Pokok dan Fungsi Dinas Pertamanan

Berikut ini diuraikan tugas pokok dan fungsi Dinas Pertamanan:

Dinas Pertamanan menyelenggarakan penataan dan pengelolaan ruang terbuka hijau, ruang terbuka kota, keindahan tata hias kota serta penyelenggaraan pelayanan di bidang Pertamanan. Sementara fungsinya adalah:

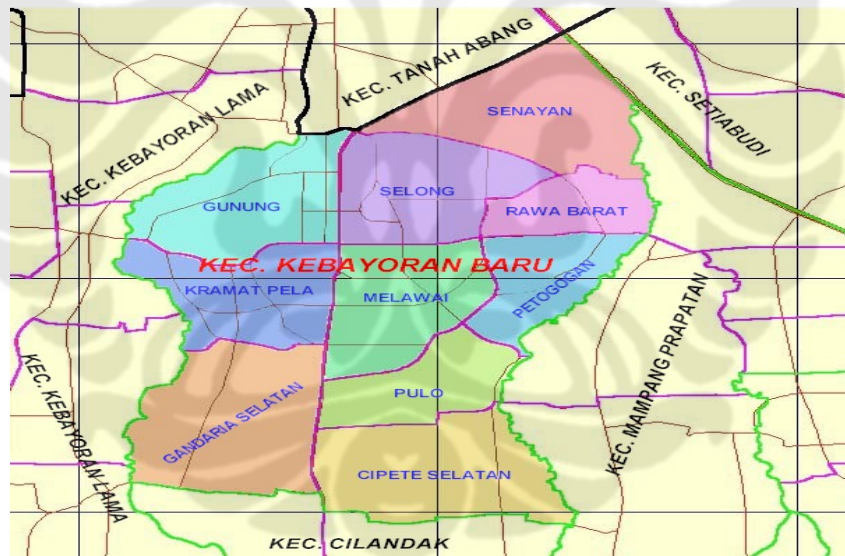
- Perumusan kebijakan teknis di bidang Pertamanan dan Keindahan Kota.
- Pemberian perizinan atau rekomendasi, legalisasi dan sertifikasi di bidang Pertamanan dan Keindahan Kota.
- Pemungutan retribusi di bidang Pertamanan dan Keindahan Kota.
- Pemeliharaan, pengelolaan dan pengamanan di bidang Pertamanan dan Keindahan Kota.
- Pemberdayaan usaha dan peran serta masyarakat dibidang Pertamanan dan Keindahan Kota.
- Pelayanan Perencanaan teknis Pertamanan dan Keindahan Kota.
- Pelayanan dan penyediaan taman / tanaman untuk masyarakat.
- Pengelolaan dukungan teknis dan administratif.
- Pembinaan teknis pelaksanaan kegiatan Suku Dinas.

Bagian- Bagian dari Dinas Pertamanan antara lain:

- Bagian Tata Usaha
- Sub Dinas Bina Program
- Sub Dinas Budi Daya Tanaman

- Sub Dinas Jalur Hijau
- Sub Dinas Taman
- Sub Dinas Keindahan Kota
- Sub Dinas Bina Peran Serta Masyarakat
- Suku Dinas Pertamanan
- Seksi Pertamanan Kecamatan
- Kelompok Jabatan Fungsional.

B. Gambaran Umum Taman Ayodia



Gambar III.1
PETA KECAMATAN KEBAYORAN BARU

Taman Ayodia terletak di Kelurahan Kramat Pela, Kecamatan Kebayoran Baru, Jakarta Selatan. Taman yang terletak di ujung jalan Mahakam II itu lebih dikenal dengan nama Taman Barito dengan luas kurang lebih 8000 m². Taman

Ayodia dirancang oleh seorang arsitek lokal yang bernama Moh Soesilo (1948). Kebayoran Baru merupakan adaptasi kota taman bergaya Eropa (Belanda) dalam iklim tropis, sehingga sering disebut sebagai kota taman tropis yang banyak dikembangkan oleh Thomas Karsten di beberapa kota di Jawa (Bogor, Bandung, Malang) dan luar Jawa. Menilik dari sejarah perkembangan Jakarta, aset dan potensi Kebayoran Baru memang layak dikategorikan sebagai kawasan cagar budaya. Dengan demikian, kota taman Kebayoran Baru yang telah berusia lebih dari 50 tahun dapat dikategorikan sebagai kawasan cagar budaya yang patut dilindungi, dilestarikan, dan dikembangkan secara hati-hati. Hal ini, termasuk dengan melestarikan Pasar Barito, yang telah hampir 40 tahun berdiri di Jl Mahakam II.⁶⁵

Sejak tahun 1970an, Taman Ayodia mulai berubah fungsi menjadi pasar bunga dan ikan hias, sehingga taman ini lebih terkenal dengan nama Pasar Bunga dan Ikan Hias Barito. Sebagai bagian dari wilayah Kecamatan Kebayoran Baru, Pasar Barito, Jakarta Selatan, sebenarnya termasuk dari rencana proyek pusat-pusat perniagaan, di antara pasar-pasar lain, seperti Pasar Blok M, Pasar Santa, Pasar Blok A, dan Pasar Mayestik.

⁶⁵ Nusantara HK Mulkan, "Barito Bagian Dari Cagar Budaya", *www.inilah.com*, diunduh 10 Maret 2008.



Gambar III.2
TAMAN AYODIA

Dari gambar tersebut dapat dilihat bahwa letak Taman Ayodia yang sangat strategis telah membuatnya tumbuh sebagai salah satu pasar tradisional yang sangat terkenal di Jakarta, bahkan ASEAN, namun dengan keberadaan para pedagang di Taman Ayodia, banyak masyarakat yang tidak mengetahui bahwa dibalik para pedagang yang berada di Pasar Barito terdapat taman seluas 8000m² dengan sebuah danau seluas 2500m² didalamnya. Potensi inilah yang ingin digali kembali oleh Dinas Pertamanan Provinsi DKI Jakarta dengan cara merefungsi Taman Ayodia kembali menjadi RTH.

C. Refungsi RTH di Taman Ayodia

Data Pemprov DKI Jakarta menyebutkan bahwa dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Jakarta 2000-2010, target luas RTH sebesar 13,94% . Sementara luas RTH di lapangan, hanya berkisar 9,4% (6.190 hektar dari total luas Jakarta

yang sebesar 66.152 hektar). Hal ini menyebabkan Jakarta mengalami krisis ruang terbuka hijau. Hal ini dapat memberikan dampak negatif bagi lingkungan, karena keberadaan RTH dalam kota cukup banyak antara lain:

- Fungsi pengendali iklim mikro

Taman kota sebagai sumber daya alam mampu mencegah terjadinya kekeringan dan kepanasan, juga banjir yang sangat merugikan manusia. Pada saat angin kencang melintas kota, maka RTH taman kota dapat menahan debu yang berterbangan sehingga manfaat kenyamanan benar-benar dirasakan oleh penduduk kota.

- Fungsi pengendali polusi

Beberapa penyebab timbulnya perubahan iklim yang dianggap serius saat ini adalah meningkatnya kadar CO₂ dan zat berbahaya lain yang berasal dari bahan penyemprot, asap knalpot mesin kendaraan bermotor, dan gas buangan industri. Jadi apabila keadaan RTH kota terganggu, maka tentunya hal ini akan berdampak pada meningkatnya polusi udara.

- Fungsi ekologi

RTH kota, terutama taman kota, merupakan daerah resapan air yang memiliki curah hujan tinggi. Apabila hal tersebut diabaikan, maka akan mengakibatkan bencana alam, seperti banjir.

- Fungsi estetika

Pada fungsi estetika, RTH mampu memberikan identitas kota untuk menampilkan keunikan tanaman yang memberikan daya tarik sebagai penanda kota. Fungsi estetika antara lain juga menyangkut pembatas ruang kota, pembatas antara bangunan, penghalang

bangunan, pengarah atau titik orientasi, penyatu ruang atau antar bangunan, dan pelembut bangunan.

Tahun 2008, Dinas Pertamanan DKI Jakarta menargetkan penambahan ruang terbuka hijau (RTH) mencapai 4-5 hektare. Untuk penambahan RTH seluas itu, pemda antara lain melakukan refungsi RTH atau mengembalikan fungsi lahan RTH yang telah disalahfungsikan kembali ke fungsi semula sebagai RTH. Hal inilah yang terjadi pada para pedagang bunga dan ikan hias yang berada di Taman Ayodia, Barito.

Tabel III.1
JUMLAH TAMAN dan JALUR HIJAU yang TELAH DIREFUNGSI (2002-2004)⁶⁶

REFUNGSI TAMAN & JALUR HIJAU							
NO.	WILAYAH	TAHUN PELAKSANAAN					
		2002		2003		2004	
1	Jakarta Pusat	4 Lok	7,500 m ²	2 Lok	4,500 m ²	1 Lok	5,000 m ²
2	Jakarta Utara	2 Lok	1,000 m ²	1 Lok	1,500 m ²	- Lok	- m ²
3	Jakarta Barat	3 Lok	10,418 m ²	1 Lok	1,000 m ²	4 Lok	7,014 m ²
4	Jakarta Selatan	2 Lok	4,160 m ²	1 Lok	1,500 m ²	3 Lok	4,372 m ²
5	Jakarta Timur	1 Lok	700 m ²	3 Lok	10,500 m ²	1 Lok	5,000 m ²

Dari tabel tersebut dapat disimpulkan bahwa dalam kurun waktu tahun 2002-2004, Dinas Pertamanan telah merefungsikan taman dan jalur hijau sebanyak 29 taman dan jalur hijau dengan total luas keseluruhan sebesar 64.164m². Hal ini

⁶⁶ www.pertamanan.jakarta.go.id , diunduh 12 Mei 2008.

masih jauh dari target lokasi keseluruhan hingga tahun 2010 yang harus difungsikan dengan jumlah hampir 250 lokasi.



BAB IV

ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN REFUNGSI RTH di TAMAN AYODIA

Untuk menganalisis implementasi kebijakan Instruksi Gubernur No. 36/2006 tentang Relokasi Pedagang Taman Ayodia dan sekitarnya Kotamadya Jakarta Selatan untuk direfungsi menjadi RTH, peneliti melakukan wawancara dengan pihak-pihak terkait seperti Kepala Sub Dinas Taman Dinas Pertamanan DKI Jakarta, wakil dari pedagang-pedagang Barito, wakil dari LSM dan masyarakat sekitar Taman Ayodia. Pada bab IV ini, akan dibahas mengenai hasil temuan dari penelitian yang telah dilakukan.

A. Kondisi RTH di DKI Jakarta

Pembangunan fisik di kota Jakarta telah menimbulkan dampak negatif berupa kurangnya kuantitas dan kualitas ruang terbuka hijau (RTH) kota. Karena perubahan dalam pola spasial kota dengan berkembangnya atau dibangunnya kawasan-kawasan permukiman, industri, perdagangan, perkantoran dan kawasan-kawasan lainnya. Kota Jakarta, memiliki rencana pengembangan RTH kota sebesar 13,94% atau 9.544 ha yang harus dipenuhi pada tahun 2010, namun saat ini hanya terealisasi seluas 9,4 % atau 6.623 ha. Berikut kutipan wawancara dengan Kepala Sub Dinas (Kasubdin) Taman Dinas Pertamanan DKI Jakarta:

“RTH di Jakarta itu sampai tahun 2010 harus mencapai 13,94% atau 14% ya, sementara yang sekarang itu baru mencapai 9,4% sampai 10% lah ya. Jadi masih kurang 4%. Nah diantara yang 10% ini masih banyak yang belum sesuai dengan fungsinya. Dalam arti kata masih banyak tempat seperti Barito, SPBU yang masih dipergunakan oleh beberapa unit, yang di dalamnya ada kesepakatan atau ijin-ijin prinsip sehingga mereka bisa menempati tempat tersebut. Mereka menempati taman karena tempat yang paling mungkin dan paling mudah untuk menampung banyak orang adalah taman atau jalur hijau. Yang menempati tempat-tempat tersebut biasanya adalah pedagang kaki lima, tunawisma”⁶⁷

Keberadaan Ruang Terbuka Hijau Kota yang ada berdasarkan inventarisasi Dinas Pertamanan Provinsi DKI Jakarta dan dinas-dinas yang menangani RTH terkait (Pertanian, Kehutanan, Pemakaman dan lain-lain) adalah sebagaimana terlihat pada tabel di bawah ini:

Tabel IV.1
KONDISI RTH dan RENCANA PERLUASAN, DKI JAKARTA

NO.	JENIS RTH	KONDISI RTH (Ha)		RENCANA RTH (Ha)		KETERANGAN
		LUASAN (Ha)	% x DKI	LUASAN (Ha)	% x DKI	
I.	HIJAU LINDUNG	340,80	0,50%	340,80	0,50%	
	A. Cagar Alam	196,22		196,22		
	B. Hutan Lindung	44,76		44,76		
	C. Hutan Wisata	99,82		99,82		
II.	HIJAU BINAAN	6.482,82	9,47%	9.204,01	13,44%	
	1 Hutan Kota/Tmn Kota/Lingk.	786,69*		1.294,78		
	2 RTH Jalur Jalan/Median	555,8*		2.320,61		
	3 RTH Pengaman Sungai	28,84		159,64		
	4 RTH Hijau Olahraga	498,55		498,55		
	5 RTH Pemakaman	566,48		745,18		
	6 RTH Pertanian	3.431,55		3.431,55		
	7 RTH Jalur Tegangan Tinggi	23,70		23,70		
	8 RTH Pulau-pulau	51,00		190,00		
	9 RTH Lain-lain : Taman Bangunan Umum, Rel KA, Taman Rekreasi, dll.	1.882,70		540,00		
		6.823,62	9,97%	9.544,81	13,94%	

Sumber: RTRW DKI Jakarta 2010

⁶⁷ Wawancara dengan Kasubdin Taman Dinas Pertamanan DKI Jakarta pada tanggal 30 Mei 2008.

Berdasarkan tabel tersebut, Pemda DKI Jakarta harus memperluas lahan sebesar kurang lebih 4% untuk memenuhi luasan yang diinginkan yaitu sebesar 13,94%. Pemda DKI berupaya untuk melakukan pembebasan lahan untuk kembali difungsikan menjadi RTH terutama dalam bentuk taman kota, jalur hijau, median jalan dan sebagainya. Terkait dengan hal tersebut berikut adalah kebutuhan RTH dalam bentuk taman kota, tahun 2000-2010, di DKI Jakarta.

Tabel IV.2
KEBUTUHAN RTH (TAMAN KOTA) TAHUN 2000-2010, DKI
JAKARTA

NO.	JENIS RTH TAMAN (FASOS/FASUM)	LUASAN JIWA	STANDARISASI (M2/JW)	PENDUDUK 2010 12.500.000 JW	KETERANGAN
1.	Taman Bermain	1.500 M2 3.000 Jw	0,5 M2/Jw	6.125.000 M2	Tingkat RW
2.	Taman Warga	750 M2 3.000 Jw	0,25 M2/Jw	3.062.500 M2	Tingkat RW
3.	Taman Olah Raga	1.500 M2 30.000 Jw	0,05 M2/Jw	612.500 M2	Tingkat Kecamatan
4.	Taman Lingkungan	2.000 M2 30.000 Jw	0,07 M2/Jw	875.000 M2	Tingkat Kecamatan
5.	Taman Olah Raga	10.000 M2 120.000 Jw	0,08 M2/Jw	1.000.000 M2	Tingkat Kotamadya
6.	Taman Kota	50.000 M2 1.500.000 Jw	0,03 M2/Jw	375.000 M2	Tingkat Propinsi
Jumlah (RTRW 2010)			0,98 M2/Jw	12.050.000 M2 1.205 Ha	
Jumlah (Kep Men PU 378/87)			2,30 M2/Jw	28.750.000 M2 2.875 Ha	

Sumber: RTRW DKI Jakarta 2010

Agar pembangunan ruang terbuka hijau dapat berhasil dengan baik, maka diperlukan perencanaan teknis secara matang. Perencanaan penggunaan lahan merupakan inti dari perencanaan kota seperti yang diungkapkan oleh Kasubdin Taman Dinas Pertamanan DKI Jakarta berikut:

“Dalam pengaturan guna lahan, didasarkan pada perundangan yang berlaku, yang kemudian akan disusun bersama dengan para perencana kota, ahli lansekap, dan pemerintah tentunya. Saat ini, kedudukan RTH dalam RTRW jelas ada.”⁶⁸

Kedudukan RTH pada Pada Undang-Undang No. 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang disebutkan bahwa di tingkat daerah dilakukan upaya penataan ruang dengan mengacu pada dokumen Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota/Kabupaten tertentu. Lebih lanjut dijelaskan dalam gambar berikut ini:

RTRW NASIONAL	<ul style="list-style-type: none"> •RTH diwujudkan dalam bentuk kawasan lindung. •Kedudukan RTH dilihat dari peranan ekologis (sebagai pengaman gangguan dari luar)
RTRW PROVINSI	<ul style="list-style-type: none"> •RTH diwujudkan dalam bentuk kawasan lindung, budidaya pertanian maupun kawasan konservasi. •Kedudukan RTH sebagai kawasan yang memberikan sumbangsih ekologis untuk kesejahteraan masyarakat
RTRW KABUPATEN/KOTA	<ul style="list-style-type: none"> •RTH diwujudkan dalam bentuk budidaya pertanian kawasan konservasi maupun kawasan khusus (TPA sampah, cagar budaya) •Kedudukan RTH sebagai batas-batas perkembangan SDA yang menjadi dasar dalam pemberian izin lokasi dan administrasi pertanahan.
RDTRWK	<ul style="list-style-type: none"> •RTH diwujudkan dalam bentuk taman, lapangan olahraga, dsb. •Kedudukan RTH sebagai penyeimbang lahan terbangun dengan tidak terbangun, juga sebagai arahan dalam penentuan presentase RTH di setiap peruntukan.

Gambar IV.1

KEDUDUKAN RTH DALAM RTRW⁶⁹

Dapat dilihat dari gambar tersebut bahwa kedudukan RTH dalam RTRW beragam. Hal tersebut disesuaikan dengan tingkat RTRW tersebut berada. Pada

⁶⁸ Wawancara dengan Kasubdin Taman Dinas Pertamanan DKI Jakarta pada tanggal 30 Mei 2008.

⁶⁹ Dardak A Hermanto, dkk. Ruang Terbuka Hijau: Sebagai Unsur Utama Tata Ruang Kota. Dirjen Penataan Ruang DPU. Jakarta, 2006, hal. 106-113.

Rencana Detail Tata Ruang Wilayah Kota (RDTRWK), RTH diwujudkan dalam bentuk taman kota. Kedudukan RTH dalam Undang-Undang jelas ada, pemerintah dalam hal ini memiliki dasar hukum yang kuat dalam melaksanakan pembebasan lahan guna memperluas luasan RTH di DKI Jakarta.

B. Implementasi Kebijakan Refungsi Taman Ayodia Menjadi Ruang Terbuka Hijau

Refungsi Taman Ayodia menjadi RTH telah terdengar sejak empat tahun silam. Namun menurut para pedagang di Barito rencana tersebut selalu tidak terlaksana, hingga awal tahun 2008 ini, akhirnya pasar Barito digusur untuk dikembalikan fungsinya sebagai RTH oleh Pemda. Seperti yang diungkapkan seorang pedagang berikut ini: “Sebenarnya masalah penggusuran ini sudah sering kita dengar beberapa kali, tetapi kami masih bisa menyelesaikannya, pemerintah memberi tenggat waktu pada kami.”⁷⁰

Pemda melalui Dinas Pertamanan pun, mengakui bahwa hal ini telah direncanakan selama kurang lebih empat tahun, namun karena hal-hal lain yang lebih mendesak, refungsi ini baru dapat terealisasikan bulan Januari 2008.

“Taman barito ingin dibuat untuk kepentingan publik. Kita beri peringatan pada pedagang daripada dibongkar paksa lebih baik bongkar sendiri. Awalnya ya mereka tidak mau, akhirnya terjadi tarik ulur yang membutuhkan waktu kurang lebih 4 tahun.

⁷⁰ Wawancara dengan salah satu pedagang bunga di Barito pada tanggal 2 Juni 2008.

Pertama kali terbersit tahun 2002, lalu tahun 2004 baru kita benar ingin merefungsi dan akhirnya baru terlaksana tahun 2008 ini.”⁷¹

Dari pernyataan tersebut dapat dilihat bahwa refungsi Taman Ayodia tidak berlangsung dalam waktu singkat, bahkan dapat dikatakan cukup lama. Hal ini berkaitan dengan proses pembuatan kebijakan yang kompleks, melibatkan banyak pihak. Dalam wawancara dengan Kasubdin Taman Dinas Pertamanan DKI Jakarta, Pemda memiliki alasan yang cukup spesifik dalam mengimplementasikan kebijakan refungsi ini, alasan itu antara lain:

“Ada isu global warming, pencemaran lingkungan, semakin sulitnya orang mendapatkan tempat beraktivitas di ruang terbuka. Mengapa kita tidak mengembangkan itu menjadi sebuah kebijakan. Mereka itu bukan lagi PKL tapi pedagang yang boleh dibilang kuat. Kita lihat dari data-data ekonomi dari lurah dan camat, omset mereka itu tidak kecil. Melihat hal itu dan dengan pertimbangan lain, di Jakarta ini sulit mencari lahan. Kenapa tidak lahan-lahan yang kita pinjamkan itu tidak kita kembalikan ke fungsinya semula.”⁷²

Dari wawancara tersebut dapat disimpulkan bahwa Pemda DKI Jakarta cukup tanggap kepada isi-isu global yang sedang terjadi di dunia ini. Isu *global warming* adalah salah satu masalah terbesar yang sedang dihadapi dunia ini, selain masalah lain yang tidak kalah penting seperti kelaparan dan kemiskinan. Tidak dapat dipungkiri bahwa dengan semakin berkembangnya globalisasi, satu hal yang sulit untuk dicegah adalah pertumbuhan ekonomi yang mengacu pada

⁷¹ Wawancara dengan Kasubdin Taman Dinas Pertamanan DKI Jakarta pada tanggal 30 Mei 2008.

⁷² Wawancara dengan Kasubdin Taman Dinas Pertamanan DKI Jakarta pada tanggal 30 Mei 2008.

pertumbuhan kota-kota di dunia, yang bila tidak dikelola dengan baik maka akan berpengaruh kepada kestabilan lingkungan hidup di perkotaan. Salah satu hal umum yang terjadi adalah banjir, polusi udara, dan kurangnya ruang terbuka bagi masyarakat untuk melakukan kegiatan sosial. Namun, hal ini menjadi polemik jika dilihat dari keadaan kota Jakarta yang masih jauh dari sempurna. Kemiskinan masih menjadi masalah utama di kota ini, kurangnya lapangan pekerjaan membuat para warga Jakarta mencari sumber pendapatan dari sektor informal.

Dalam kebijakan refungsi ini, usaha Pemda untuk mengurangi dampak dari banjir, polusi udara dan *global warming* terbentur dengan kepentingan ratusan pedagang yang mencari nafkah dari sektor informal ini. Namun, kebijakan refungsi ini juga diputuskan dengan dasar yang membuat Pemda berada dalam posisi yang sulit.

“Refungsi ini dicanangkan karena sulit sekali membebaskan lahan, walaupun mau, mereka tidak mau dibayar dengan harga NGOP (harga terendah), maunya dengan harga pasar. Memang di Jakarta ini masih banyak lahan kosong, tapi lahan itu bukan milik Pemda. Sekarang coba dilihat, Jakarta ini luasnya 650 km², satu persennya saja adalah 650 hektar. Bayangkan Monas saja luasnya 110 hektar, jadi 4% adalah kurang lebih 24 kalinya monas, pemerintah punya uang darimana. Sedangkan kepentingan lain yang lebih mendesak ada, seperti kesehatan, pendidikan. Sedangkan untuk taman buat apa bebaskan tanah kalau menyedot dana sebegitu besar. Oleh karena itu kami mengambil kebijakan utama adalah merefungsionalisasi asset pemda yang selama ini dipinjamkan. Jadi tidak hanya PKL tapi juga SPBU.”⁷³

⁷³ Wawancara dengan Kasubdin Taman Dinas Pertamanan DKI Jakarta pada tanggal 30 Mei 2008.

Dari pendapat tersebut, peneliti melihat bahwa ada yang salah dengan kebijakan awal penempatan para pedagang di Taman Ayodia. Pada awalnya, Taman Ayodia adalah sebuah RTH yang kemudian dengan izin pemerintah, disalah fungsikan menjadi tempat berdagang, yang pada akhirnya membawa masalah yang cukup signifikan dalam usaha pengurusan.

Para pedagang Barito adalah PKL resmi, bukan pedagang gelap. Hampir seluruh pedagang Barito memiliki izin usaha yang sah dari Pemda. Berikut disajikan data para pedagang yang terdapat di Barito:

Tabel IV.3 JUMLAH PEDAGANG di TAMAN AYODIA dan SEKITARNYA

Kecamatan	Kelurahan	Alamat Lokasi		Jumlah Pedagang	Jenis Dagangan
		Jalan	Jalur		
Kebayoran Baru	Kramat Pela	Jn. Barito Taman Kota	Ssi Timur	51	Ikan Hias
		Jn. Barito I	Ssi Timur	64	Burung
		Jn. Barito I	Ssi Timur	17	Buah-buahan
		Jn. Lamandau	Ssi Barat	51	Bunga Basah

Hal tersebut ditegaskan oleh salah seorang pedagang ikan hias di Barito:

“Begini, kita ini yang berjualan di Barito bukanlah pedagang gelap. Kita ini binaan UKM Jakarta Selatan. Kalau sampai akhirnya seperti ini, digusur, yah sebenarnya kami tidak masalah untuk diminta pindah baik-baik. Tetapi Pemerintah harusnya memberikan kompensasi yang bagus juga.”⁷⁴

⁷⁴ Wawancara dengan salah satu pedagang ikan hias di Barito pada tanggal 2 Juni 2008.

Hal tersebut juga diperkuat dengan pendapat lain dari Ketua Koordinator

Pelaksana pedagang Barito:

”Kita inikan bukan liar. Ada SK Gubernur yang tiap tahun diperbaharui. Kita adalah kaki lima resmi. Kita bisa diajak berdiskusi. Selama 37 tahun, kita dibiarkan untuk berjalan sendiri. Perjuangan kita pada intinya bukan hanya uang tapi untuk kehidupan rakyat kecil. Kita bisa maju, kenapa kita tidak bisa perjuangkan semua ini. Kita tidak pernah berpikiran mencari masalah dengan Pemda secara ngotot.”⁷⁵

Menanggapi hal tersebut, Kasubdin Dinas Pertamanan Provinsi DKI Jakarta mengungkapkan bahwa secara hukum, tanah tersebut adalah milik Pemda, dan Pemda memiliki hak penuh atas tanah itu, selain itu penempatan pedagang di Taman Ayodia bersifat sementara dan bukan permanen.

“Dalam proses itu memang ada argumentasi. Ada yang mengeluh sudah puluhan tahun menetap, ada yang beli tempatnya mahal. Itu yang salah. Kan mereka tidak punya hak milik akan tanah ini, tapi kok diperjualbelikan. Tentunya ada oknum-oknum. Padahal di Barito itu sudah ada palangnya mba, tertulis penempatan sementara pedagang kaki lima dan saya juga tegaskan kembali bahwa telah jelas penempatan di Barito ini adalah sementara dan untuk PKL. Yang dimaksud PKL itu adalah pedagang kecil, mereka ini omsetnya dari pedagang yang paling kecil saja, pedagang ikan, bunga bisa 5 juta sebulan, nett. Apalagi pedagang yang besar. Ini kan sudah tidak termasuk PKL lagi.”⁷⁶

Secara hukum, Pemda memang memiliki hak penuh atas tanah tersebut, namun seiring berjalannya waktu, Jakarta Selatan telah tumbuh menjadi salah satu

⁷⁵ Wawancara dengan Ketua Koordinator Pelaksana wakil pedagang Barito pada tanggal 2 Juni 2008.

⁷⁶ Wawancara dengan Kasubdin Taman Dinas Pertamanan DKI Jakarta pada tanggal 30 Mei 2008.

tempat berjalannya aktivitas ekonomi, daerah Kebayoran Baru yang sedianya hanyalah kota satelit bagi daerah Menteng dan sekitarnya telah berkembang menjadi restoran, hotel, mal dan pasar tradisional. Hal itu pula yang terjadi di Barito, Taman yang tadinya diperuntukkan untuk berdagang sementara telah menjadi Pasar Bunga yang sangat terkenal tidak hanya di Jakarta namun di Asia Tenggara. Hal ini menyebabkan Taman Ayodia menjadi komoditas ekonomi yang diperjualbelikan oleh oknum-oknum yang tidak bertanggung jawab, namun pada akhirnya Pemda juga yang harus bertanggung jawab kesejahteraan para warganya. Ketika ratusan pedagang kehilangan mata pencahariannya, maka seyogyanya, para pedagang berteriak meminta kompensasi yang layak atas pengusuran tersebut. Berdasarkan hasil temuan peneliti, hal ini yang akhirnya menimbulkan protes dari para pedagang, yaitu relokasi yang tidak layak dan tidak adanya komunikasi yang jelas dari Pemda perihal pengusuran itu.

C. Dimensi-dimensi dalam Implementasi Kebijakan Refungsi RTH di Taman Ayodia

Keberhasilan suatu implementasi kebijakan ditentukan oleh banyak dimensi. Apabila kondisi dimensi-dimensi yang menentukan mendukung implementasi suatu kebijakan, maka kemungkinan besar kebijakan akan berhasil dengan baik. Namun sebaliknya, apabila dimensi-dimensi yang menentukannya tidak mendukung, maka akan berakibatkan terhadap gagalnya pelaksanaan suatu kebijakan. Dalam kaitannya dengan implementasi kebijakan Refungsi Ruang Terbuka Hijau di Taman Ayodia, terkait dengan konsepsi Edward III dan Grindle,

ada enam dimensi yang turut menentukan yaitu: (1) komunikasi, (2) sumber daya, (3) disposisi, (4) struktur birokrasi, (5) *interests affected*, dan (6) *type of benefits*. Untuk mengetahui kondisi masing-masing dimensi tersebut, peneliti melakukan wawancara dengan para pegawai terkait, yaitu pegawai di Dinas Pertamanan Provinsi DKI Jakarta, wakil dari pedagang Barito masyarakat sekitar Taman Ayodia, dan wakil dari LSM. Hasil wawancara yang sudah diperoleh dan juga didukung dengan data-data sekunder disajikan pada uraian berikut.

1. Komunikasi

Komunikasi merupakan salah satu aspek penting dalam proses implementasi kebijakan. Komunikasi dapat berlangsung secara vertikal, horizontal dan diagonal. Komunikasi vertikal dilaksanakan dalam garis hirarki baik ke atas maupun ke bawah. Komunikasi horizontal dilakukan oleh dua atau lebih unit setara dalam satu instansi kerja. Sementara komunikasi diagonal dilaksanakan oleh satu unit kerja terhadap satu unit yang lebih tinggi di luar lingkup kerjanya.

Para implementator harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan dalam proses implementasi. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas, maka ada kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran.⁷⁷ Sosialisasi

⁷⁷ AG Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori dan Aplikasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006), hal. 90.

merupakan salah satu bentuk komunikasi, dengan adanya sosialisasi, diharapkan kejelasan akan tujuan dari suatu implementasi kebijakan akan dapat diterima oleh kelompok sasaran. Selain itu, tanpa didukung oleh adanya komunikasi yang baik, koordinasi tidak dapat berjalan, sehingga dapat menciptakan konflik di dalam organisasi yang akan menghambat proses implementasi kebijakan secara keseluruhan.

Dalam implementasi kebijakan refungsi RTH di Taman Ayodia, terkait dengan proses komunikasi, Dinas Pertamanan Provinsi DKI Jakarta melakukan koordinasi dengan instansi-instansi terkait, antara lain dengan Walikotamadya Jakarta Selatan, Camat, Lurah, Dinas Usaha Kecil Menengah, Tramtib dan dinas terkait lainnya. Dinas Pertamanan dalam hal ini memiliki empat fungsi, yaitu: perumusan kebijakan teknis pertamanan dan keindahan kota, legalisasi dan sertifikasi pertamanan dan keindahan kota, pengelola dan pelayanan dukungan teknis dan keindahan kota, dan pembina teknis pelaksana kegiatan suku dinas.

“Kerjasamanya begini, pertama sosialisasi yang melibatkan walikota, camat, lurah, ukm, dinas pertamanan, dan dinas terkait lainnya. Disitu dibicarakan mengenai isi, tujuan dari implementasi kebijakan, secara internal, agar seluruh instansi terkait mengetahui perihal kebijakan dengan jelas. Pada kenyataannya, kita mencoba mengorganisirnya agar rencana itu dapat terlaksana ternyata agak sulit. Bukan karena komunikasi yang sulit, namun karena ada tugas dan wewenang dari unit-unit itu yang berbeda. Akan ada sesuatu yang hilang akibat kebijakan yang akan diambil oleh pemda ini.”⁷⁸

⁷⁸ Wawancara dengan Kasubdin Taman Dinas Pertamanan DKI Jakarta pada tanggal 30 Mei 2008.

Dari wawancara tersebut dapat dilihat bahwa komunikasi internal dalam Pemda berjalan dengan baik, namun masalah timbul karena adanya kepentingan dari unit lain yang berhubungan dengan struktur birokrasi yang panjang. Berbeda dengan pendapat tersebut, salah satu hal yang memicu adanya resistensi dari para pedagang adalah kurangnya koordinasi dari para aparat. Hal tersebut diungkapkan oleh Ketua Koordinator Pelaksana dari pedagang Barito:

” Asal muasal kita mau dipindahkan karena pasca kebakaran tahun 2005, tidak ada menyangkut RTH. Di putusan 2006 kita katanya mau dipindahkan atau direlokasi ke Pasar Santa pasca kebakaran. Akhir Juli 2006 rencananya kita mau dipindahkan. Tapi kita aman, karena ada acara Barito Day yang menjadi acara unggulan. Nah mulai lagi gonjang-ganjing pada tahun 2007. Saya menangkap keanehan-keanehan dalam Pemda. Biasanya surat ijin usaha kita kan selalu ditandatangani oleh Gubernur, bahwa kita boleh berdagang. Tapi surat itu tidak dikeluarkan, malah ditahan oleh Dinas Pertamanan, mereka tidak mengeluarkan surat ijin usaha. Yang anehnya juga tahun 2006 itu Sutiyoso juga yang menandatangani surat agar kita pindah ke pasar Santa. Tapi tahun 2007 malah setuju agar kita di Barito. Koordinasinya itu tidak ada.”⁷⁹

Belum maksimalnya koordinasi yang dilakukan oleh Dinas Pertamanan Provinsi DKI Jakarta juga disampaikan oleh seorang anggota LSM di Jakarta, sebagaimana diungkapkan sebagai berikut:

“Kalo ngomong pelaksanaan refungsi, koordinasinya yang tidak ada. Tidak ada yang namanya lintas kerja sektoral antara perencanaan kota, pelaksana kebijakan, dan instansi terkait. Masing-masing bicaranya beda-beda, sangat disayangkan karena hal tersebut membuat mereka terlihat tidak serius dalam pelaksanaan.”⁸⁰

⁷⁹ Wawancara dengan Ketua Koordinator Pelaksana wakil pedagang Barito pada tanggal 2 Juni 2008.

⁸⁰ Wawancara dengan anggota LBH Jakarta pada tanggal 5 Juni 2008.

Dari hasil penelitian di lapangan, peneliti melihat bahwa yang menjadi salah satu masalah dalam implementasi kebijakan ini adalah masalah kurangnya sosialisasi baik berupa koordinasi internal pada lingkup Pemda dan eksternal dalam bentuk dialog dengan para pedagang. Seperti yang diungkapkan oleh Ketua Koordinator Pelaksana para pedagang Barito berikut ini:

“Tidak ada dialog, hanya *one way communication*. Disaat kita tidak hadir, mereka langsung memberikan Surat Peringatan 1, Surat Peringatan 2 dalam rentang waktu yang sangat cepat. Ada undangan sosialisasi. Kita diminta datang hanya untuk diminta langsung pindah, itu saja. Tidak ada diskusi. Anda bisa mempertanyakan berapa kali sosialisasi yang terjadi sebelum kami ini digusur. Hanya Desember 2007 yang diprakarsai oleh LBH dan 4 Januari 2008.”

Dari pernyataan tersebut dapat dilihat bahwa hanya terdapat satu kali rapat yang terjadi pada tanggal 17 Desember 2007, yang diprakarsai oleh LBH. Di dalam rapat tersebut pun, para pedagang merasa bahwa yang terjadi *hanyalah one way communication*, saran yang diajukan para pedagang untuk mencapai solusi yang mufakat tidak digubris oleh Pemda.

Di setiap pengambilan keputusan, masyarakat sebagai pihak yang bersentuhan langsung dengan kebijakan harus diikutsertakan. Seperti contoh pengelolaan taman di New York yang tidak hanya melibatkan Pemda namun juga swasta dan masyarakat sekitar taman. Dalam implementasi kebijakan ini, peneliti melihat bahwa ada perbedaan mengenai masalah sosialisasi antara para pedagang dengan Pemda. Hal ini dapat dilihat dari pernyataan berikut yang mengemukakan bahwa Pemda telah melakukan sosialisasi kepada pedagang melalui Tramtib.

“Yang memberikan sosialisasi dan sebagainya itu Tramtib karena hanya dia yang punya kewenangan untuk memberikan tempo atau waktu bagi pedagang tersebut. Peringatan pertama dan kedua sudah diberikan. Sosialisasi saya lakukan langsung datang ke Barito pertama kali, yang kedua di Taman Langsung kita coba lagi berdiskusi dengan mereka, akan tetapi yang ketiga kali para pedagang tidak ada yang mau datang lagi karena surat mereka yang berisi rencana tentang Jakarta Flower and Pet Shop Centre tidak dijawab oleh Gubernur.”⁸¹

Dari pernyataan tersebut ada persamaan bahwa memang ada sosialisasi namun memang tidak ada dialog, dalam arti pertemuan dilakukan untuk memberi tahu para pedagang untuk segera pindah dari Barito, sampai batas waktu yang telah ditetapkan. Sosialisasi ada, yang tidak ada adalah dialog dan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan.

”Sosialisasi sudah ada, saya akui. Tapi itu tawaran inisiatif dari pedagang dan pendampingnya seperti kita. Sebelumnya tidak ada. Harusnya kritik pedagang itu dikumpulkan. Konsep LBH kan duduk bareng, cari kata mufakat, *win-win solution* yang bagus begitu. Yang harus kita pisahkan disini, jika bicara sosialisasi, itu pasti terkesan satu arah, itu gaya orde baru banget. Jangan nyorotin sosialisasi aja, tapi konsepnya itu lebih ke tidak adanya partisipasi masyarakat.”⁸²

Dari uraian di atas tampak jelas bahwa komunikasi dari Dinas Pertamanan kepada para pedagang hanya sebatas sosialisasi dan pengeluaran Surat Peringatan (SP), tidak ada dialog dan partisipasi masyarakat. Rapat yang dilaksanakan pada bulan Desember 2007 pun terasa hambar, karena tidak terjadi dialog dalam rapat tersebut, saran dari para pedagang tidak diakomodasi oleh Dinas Pertamanan.

⁸¹ Wawancara dengan Kasubdin Taman Dinas Pertamanan DKI Jakarta pada tanggal 30 Mei 2008.

⁸² Wawancara dengan anggota LBH Jakarta pada tanggal 5 Juni 2008.

Komunikasi tidak hanya sebatas sosialisasi namun harus ada kejelasan mengenai isi dan tujuan kebijakan serta keterbukaan akan informasi dan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan. Hal inilah yang menyebabkan resistensi dari para pedagang, komunikasi yang tidak terkoordinasi dan tidak tersampaikan dengan baik kepada kelompok sasaran, dalam hal ini adalah para pedagang di Barito. Komunikasi merupakan variabel penting dalam proses implementasi kebijakan ini, tanpa adanya komunikasi, kegiatan tidak akan berjalan dengan baik. Banyak permasalahan yang timbul akibat dari kurangnya komunikasi yang berbentuk sosialisasi maupun dialog dengan para pedagang.

“Setahun sebelumnya sudah ada sinyal-sinyal mau digusur, seperti Surat Izin Usahanya tidak dikeluarkan. Beritanya itu jadi simpang siur semua pada tahun 2007. Pemerintah tidak ada memanggil pedagang langsung, berbicara baik-baik bilang kalau mau digusur, anda dipindahkan kesini. Tapi kenyataannya tidak ada mereka bicara seperti itu. Hanya mengatakan ini Taman Ayodia mau direfungsikan. Setelah itu kita sudah memberi konsep Taman Hibrida itu, ditolak mentah-mentah oleh mereka. Dengan alasan mau dibikin Taman.”⁸³

Salah satu elemen dari kesuksesan sebuah kebijakan kota adalah pemberian kesempatan kepada masyarakat untuk menyampaikan pendapatnya mengenai pelayanan publik dan kejelasan mengenai nilai-nilai, maksud dan tujuan dari kebijakan. Dalam kasus ini, Pemda telah gagal melaksanakan kewajibannya untuk melaksanakan kedua hal tersebut yang pada akhirnya memicu protes dari para pedagang. Peran serta masyarakat dalam suatu kebijakan itu penting, karena kebijakan tersebut juga dilaksanakan dengan berdasarkan tujuan yang ingin dicapai, untuk kepentingan masyarakat luas.

⁸³ Wawancara dengan anggota LBH Jakarta pada tanggal 5 Juni 2008.

Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah seharusnya merupakan sebuah usaha untuk mengakomodasi kepentingan masyarakat, bukan sebaliknya. Oleh karena itu tugas utama manajemen perkotaan kontemporer adalah membangun struktur relasi yang memiliki kapasitas untuk melakukan aktivitas ekonomi secara berkelanjutan sesuai dengan agenda sosial dan lingkungan hidup.

Kurangnya koordinasi dari Pemda juga terlihat pada proses implementasi ini, tidak terciptanya koordinasi lintas sektoral menyebabkan, instansi-instansi terkait yang seharusnya memiliki visi yang sama menjadi berbeda, sehingga mempersulit pencapaian tujuan.

2. Sumber Daya

Sumber daya baik yang berupa sumber daya manusia maupun sumber daya finansial merupakan salah faktor yang memiliki peranan paling penting dalam upaya implementasi suatu kebijakan. Sumber daya manusia yang melaksanakan suatu kebijakan atau implementor merupakan faktor yang akan mengelola dan menyatukan faktor-faktor lainnya (seperti sarana dan prasana, anggaran) untuk menunjang keberhasilan implementasi kebijakan. Faktor SDM merupakan faktor mutlak yang keberadaannya sangat menentukan proses implementasi kebijakan.

Dalam proses implementasi kebijakan Refungsi RTH di Taman Ayodia, implementor, yang dalam hal ini banyak dilaksanakan oleh Dinas Pertamanan

DKI Jakarta, juga memiliki peranan yang sangat vital untuk mewujudkan keberhasilan implementasi ini.

Dalam wawancara dengan Kepala Sub Bagian Kepegawaian Dinas Pertamanan, peneliti melihat bahwa kualitas SDM dari Dinas Pertamanan memang masih kurang memuaskan.

“Kemampuan pegawai di Dinas Pertamanan belum maksimal, yah rata-rata saja lah. Tenaga ahli juga kekurangan dan rata-rata pegawai sudah cukup tua karena memasuki usia pensiun, sehingga kurang produktif dalam bekerja. Selain itu penyebab lainnya antara lain karena jarang diadakan kegiatan pelatihan.”⁸⁴

Kondisi seperti ini harus segera diatasi dengan mengadakan kegiatan-kegiatan pendidikan dan pelatihan selain itu juga perlu melakukan *outsourcing* untuk memenuhi kebutuhan tenaga ahli. Selain itu, lemahnya proses rekrutmen, seleksi serta pengembangan SDM juga membuat SDM pegawai negeri sipil menjadi kurang kompeten. Bila hal ini tidak segera diperhatikan, maka hal ini dapat menjadi bumerang bagi Dinas Pertamanan dalam menjalankan tugasnya.

Hal senada diakui oleh Kasubdin Dinas Pertamanan, seperti dikutip dalam wawancara berikut:

“Sdmnya banyak tapi kualitasnya memang masih kurang. Kondisi sdm di Dinas Pertamanan memang menjadi kendala yang cukup serius dalam upaya melaksanakan kebijakan refungsi ini. Kurangnya tenaga-tenaga ahli dan tingkat pendidikan yang rendah juga banyaknya pegawai yang memasuki masa pensiun menjadi masalah yang harus segera diatasi.”⁸⁵

⁸⁴ Wawancara dengan Kasubbag Kepegawaian Dinas Pertamanan Provinsi DKI Jakarta pada tanggal 30 Mei 2008.

⁸⁵ Wawancara dengan Kasubdin Taman Dinas Pertamanan DKI Jakarta pada tanggal 30 Mei 2008.

Berikut adalah data pegawai Dinas Pertamanan didasarkan atas golongan dan pendidikan:

Tabel IV.4
REKAPITULASI PEGAWAI DINAS PERTAMANAN PROVINSI DKI JAKARTA
BERDASARKAN GOLONGAN

NO	DINAS/SUKU DINAS	GOLONGAN I				GOLONGAN II				GOLONGAN III				GOLONGAN IV				JUMLAH
		A	B	C	D	A	B	C	D	A	B	C	D	A	B	C	D	
1	DINAS	-	-	1	6	54	11	17	13	16	31	10	17	6	3	-	-	185
2	SUDIN JAKARTA BARAT	-	-	-	1	18	-	4	2	1	8	7	4	1	-	-	-	46
3	SUDIN JAKARTA SELATAN	-	-	-	-	23	2	7	-	3	12	8	7	-	-	-	-	62
4	SUDIN JAKARTA PUSAT	-	-	1	1	8	2	1	3	-	6	8	8	-	1	-	-	39
5	SUDIN JAKARTA UTARA	-	-	-	-	6	-	5	3	4	3	9	3	1	-	-	-	34
6	SUDIN JAKARTA TIMUR	-	-	-	-	7	-	2	1	2	15	11	2	-	1	-	-	41
7	KEP. SERIBU	-	-	-	-	-	-	-	1	1	2	-	-	1	-	-	-	5
J U M L A H SELURUHNYA :		-	-	2	8	116	15	36	23	27	77	53	41	9	5	-	-	412

Dari segi golongan, hanya 2,4% (10) pegawai berada pada golongan I, hal ini sangatlah minim, sehingga Dinas Pertamanan kekurangan tenaga kerja lapangan seperti juru tebang, juru mesin rumput, dan harus melakukan *outsourcing* agar dapat melaksanakan kegiatan-kegiatan tersebut. Pegawai Dinas Pertamanan Provinsi DKI Jakarta didominasi oleh golongan II yaitu 46% (190) pegawai, dan golongan III yaitu 48% (198) pegawai. Sedangkan sisanya sebesar 3,3% (14) pegawai berada pada golongan IV. Hal ini menunjukkan bahwa kualitas SDM di Dinas Pertamanan kurang optimal bila dilihat dari segi golongan.

Tabel IV.5

**REKAPITULASI PEGAWAI DINAS PERTAMANAN PROVINSI DKI JAKARTA
BERDASARKAN PENDIDIKAN**

NO	PENDIDIKAN	PENDIDIKAN YANG ADA SAAT INI
I	SD	123
II	SLTP	38
II	-SMU UMUM	93
	-SMK PERTAMANAN	2
	-SMK LISTRIK	12
	-SMK MESIN	5
	-SMK BANGUNAN	21
	-SMK ELEKTRO	1
IV	- D3 PERTAMANAN	7
	-D3 T.INDUSTRI	1
	-D3 MANAJEMEN	1
	-D3 EKONOMI	1
V	-S1 PERTAMANAN	13
	-S1 PERTANIAN	27
	-S1 BIOLOGI	5
	-S1 AKUNTANSI	1
	-S1 EKONOMI	7
	-S1 KOMUNIKASI	2
	-S1 HUKUM	2
	-S1 PENDIDIKAN	1
	-S1 T.INDUSTRI	1
	-S1 MANAJEMEN	4
	-S1 ADM. NEGARA	26
VI	-S2 ADMINISTRASI	3
	-S2 PENDIDIKAN	1
	-S2 MANAJEMEN	7
	-S2 PERTAMANAN	1
	-S2 STUDI PEMBANGUNAN	3
	-S2 ILMU LINGKUNGAN	1
	-S2 PENGEMBANGAN PERKOTAA	1
	-S2 KULTUR JARINGAN	1
		412

Sumber: Sub Bag Kepegawaian 2008

Dari data tersebut dapat dilihat bahwa Dinas Pertamanan hanya memiliki 4,4% atau 18 tenaga ahli yang memiliki jenjang pendidikan Strata 2 (S2), sedangkan sisanya adalah 21,6% atau 89 tenaga ahli jenjang Strata 1 (S1), dan

sisanya adalah jenjang pendidikan D3, SMU dan sederajat, SLTP dan SD. Hal ini menyebabkan kualitas SDM Dinas Pertamanan Provinsi DKI Jakarta bila dilihat dari segi pendidikan kurang memuaskan.

Selain SDM, faktor lain yang mempengaruhi adalah anggaran. Walaupun didukung oleh SDM yang bagus dan komunikasi yang baik, implementasi tidak dapat berjalan dengan baik bila tidak didukung oleh kondisi keuangan yang memadai. Dalam konteks implementasi kebijakan refungsi RTH ini, Dinas Pertamanan, juga membutuhkan dana untuk membiayai operasionalisasi kerja sehari-hari. Dalam hal ini dana berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi DKI Jakarta.

Dari sisi keuangan, dapat dikatakan bahwa dana yang dialokasikan untuk pengelolaan RTH masih belum mencukupi jika dibandingkan dengan kebutuhan yang ada. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh Kasubdin Taman sebagai berikut:

“Anggaran yang tersedia untuk pengelolaan RTH masih dirasa kurang, apalagi jika dikaitkan dengan upaya pembebasan lahan yang saya telah sebutkan sebelumnya, menelan biaya tidak sedikit. Selain itu, kebijakan anggaran di Dinas Pertamanan itu mengacu pada skala prioritas, jadi mana yang lebih penting didahulukan. Tidak jarang hal ini, berpengaruh pada program-program lain yang akhirnya menjadi terhambat.”⁸⁶

Dari wawancara tersebut dapat disimpulkan bahwa kemampuan anggaran Pemda untuk merefungsi RTH disesuaikan dengan skala prioritas. Hal ini berpengaruh besar terhadap keberadaan taman-taman kota. Mengacu pada jumlah

⁸⁶Wawancara dengan Kasubdin Taman Dinas Pertamanan DKI Jakarta pada tanggal 30 Mei 2008.

luasan RTH yang harus diwujudkan, dana yang dibutuhkan oleh Pemda pasti sangatlah besar, oleh karena itu, Pemda perlu melibatkan masyarakat dan pihak swasta sebagai penunjang dalam program-programnya. Hal inilah yang telah mulai dilaksanakan oleh Pemda, seperti yang diungkapkan berikut:

”Taman kalau sudah menyangkut kawasan yang lebih luas, banyak unit-unit didalamnya yang ikut terlibat juga. Dalam pembangunan taman tersebut kita juga memerlukan dorongan dari masyarakat juga. Seperti perusahaan swasta banyak yang punya program CSR yang bisa membawa keuntungan buat masyarakat. Untuk lingkungan maupun kesehatan masyarakat, hal itulah yang sedang kita kejar saat ini, karena memang perusahaan swasta yang besar wajib untuk menyisihkan anggaran mereka untuk membuat program CSR ini seperti perusahaan Honda, Toyota, Daihatsu yang menyumbang ribuan pohon.”⁸⁷

Dari uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa dari dimensi sumber daya, SDM Dinas Pertamanan masih kurang memuaskan dari segi kualitas, hal ini cukup menyulitkan Dinas Pertamanan dalam implementasi kebijakan refungsi RTH. Kendala lain timbul dari masalah anggaran, yang memang terbatas pada skala prioritas. Hal ini juga yang menyebabkan Pemda merefungsikan Taman Ayodia, yang merupakan salah satu aset milik Pemda.

3. Disposisi

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, dan lain sebagainya. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka proses implementasi kebijakan akan berjalan dengan

⁸⁷Wawancara dengan Kasubdin Taman Dinas Pertamanan DKI Jakarta pada tanggal 30 Mei 2008.

efektif. Sebagai besar dari keberhasilan suatu program akan sangat bergantung pada kualitas para pelaksananya. Namun demikian, kelemahan ini juga yang biasanya ada pada negara-negara berkembang, khususnya Indonesia.

Masalah ini juga muncul dalam implementasi kebijakan refungsi RTH di Taman Ayodia. Kasubdin Taman Dinas Pertamanan DKI Jakarta mengungkapkan bahwa dalam implementasi ini memang terdapat hambatan yang berasal dari kondisi internal dari Pemda. Adanya perbedaan prinsip antara para elit pemerintahan dengan para pelaksana, khususnya di tingkat terendah.

“Dalam birokrasi, tentunya bagaimana pimpinan dapat mengarahkan bawahannya. Biasanya ada kepentingan, dulu ada unit-unit tertentu yang diuntungkan dari Barito seperti retribusi, dan lain sebagainya. Namun karena ada perintah dari atasan, ya harus dilaksanakan. Meskipun ada tarik ulur dalam pelaksanaannya.”⁸⁸

Pendapat senada dikeluarkan oleh Ketua Koordinator Pelaksana pedagang Barito:

“Tahun 2006 itu Sutiyoso yang menandatangani surat agar kita pindah ke pasar Santa. Tapi tahun 2007 malah setuju agar kita di Barito. Konsistensinya itu tidak ada. Kitapun selalu dibilang kalau kita itu dibilang jorok, mencemarkan sungai menjadi tidak bening lagi. Kita coba bawa sampel air tersebut ke laboratorium, hasilnya bukan kami yang membuat sungai tersebut menjadi kotor, melainkan limbah dari hotel-hotel. Kita ingin tahu kenapa kita selalu dikambinghitamkan, kenapa kita mau digusur. Tapi tidak ada tanggapan. Kita coba membuat kompos dari hasil buangan bunga. Malah kita mendapatkan penghargaan dari BPPT tahun 2007. Anehnya, 3 hari setelah penghargaan ini, yang memberi penghargaan itu atas nama walikota, bicara di TV bilang kalau Barito itu jorok. Lho kok orang yang mengeluarkan penghargaan itu bisa mengatakan hal yang terbalik seperti ini, sangat aneh. Sampai sebelum digusur kita masih dimintain

⁸⁸ Wawancara dengan Kasubdin Taman Dinas Pertamanan DKI Jakarta pada tanggal 30 Mei 2008.

retribusi loh, Walikotanya ditanya sama gubernur hanya diam saja.”⁸⁹

Dari kedua pernyataan tersebut dapat disimpulkan bahwa memang terdapat perbedaan pandangan antara para pelaksana pada tingkat bawah dan para *decision maker* yang berada pada tingkat atas, namun semua hal tersebut adalah bagian dari struktur birokrasi di Indonesia yang memang berbelit-belit. Dalam kasus Taman Ayodia, ada beberapa unit yang mendapat retribusi dari para pedagang Barito, sehingga pada saat kios digusur, maka akan ada yang hilang. Hal inilah yang tidak dipikirkan oleh para *decision maker*, yang pada akhirnya menyebabkan adanya perbedaan antara keduanya.

Disposisi memang masih menjadi kelemahan dalam pelaksanaan birokrasi pada implementasi kebijakan ini, hal ini juga telah diakui oleh Kasubdin Taman Dinas Pertamanan DKI Jakarta, namun hal itu memang tidak dapat dihindarkan.

“Jadi gini mba, yang diatas itu kan uangnya banyak, sedangkan yang di bawah, kerja 24 jam, gajinya berapa sih? Akhirnya kembali lagi ke ketika ada kesempatan mereka akan ambil kesempatan itu. Karena gaji PNS itu tidak cukup, tidak seperti di Malaysia, Singapura. Tapi kesempatan kerja itu sudah tidak ada lagi, jadi orang-orang berlomba untuk jadi pegawai negeri. Pemerintah pun belum sanggup untuk memberi standar kebutuhan gaji pegawainya untuk standar hidup yang layak bagi pegawainya.”⁹⁰

⁸⁹ Wawancara dengan Ketua Koordinator Pelaksana wakil pedagang Barito pada tanggal 2 Juni 2008.

⁹⁰ Wawancara dengan Kasubdin Taman Dinas Pertamanan DKI Jakarta pada tanggal 30 Mei 2008.

Dari wawancara tersebut dapat disimpulkan bahwa salah satu penyebab lemahnya disposisi dari para pegawai negeri sipil di Dinas Pertamanan adalah karena faktor kurangnya kesejahteraan para pegawai. Disposisi dari para implementor salah satu kendala utama dalam proses implementasi kebijakan ini. Sewajarnya para implementor memiliki sifat dan karakteristik seperti kejujuran, komitmen dan sifat demokratis namun hal yang kerap terjadi adalah sebaliknya. Para birokrat sebagai wakil dari masyarakat justru lebih banyak mementingkan kepentingan pribadinya dibanding dengan kepentingan masyarakat. Hal ini diperburuk oleh struktur birokrasi yang panjang dan rumit yang terjadi memicu penyelewengan seperti korupsi dan kolusi. Hal inilah yang terjadi dalam proses implementasi kebijakan. Ada ketidakkonsistenan dalam perilaku para birokrat, dalam segala hal, mulai dari pungutan liar, masalah perizinan usaha, sampai pada pembenaran akan hal yang pada dasarnya telah salah.

Selain itu terdapat juga keganjilan pada pungutan-pungutan liar yang yang ditarik oleh Pemda, seperti yang telah diungkapkan sebelumnya bahwa sampai beberapa hari sebelum pengusuran, para pedagang masih tetap diharuskan membayar retribusi. Namun tidak dapat dipungkiri semua hal tersebut dapat terjadi karena kurangnya kesejahteraan dari para pegawai negeri, khususnya yang berada pada tingkat bawah. Di satu sisi pemerintah juga tidak dapat melakukan banyak hal mengenai hal tersebut sehingga hal seperti itu dianggap sebagai hal yang biasa terjadi.

4. Struktur Birokrasi

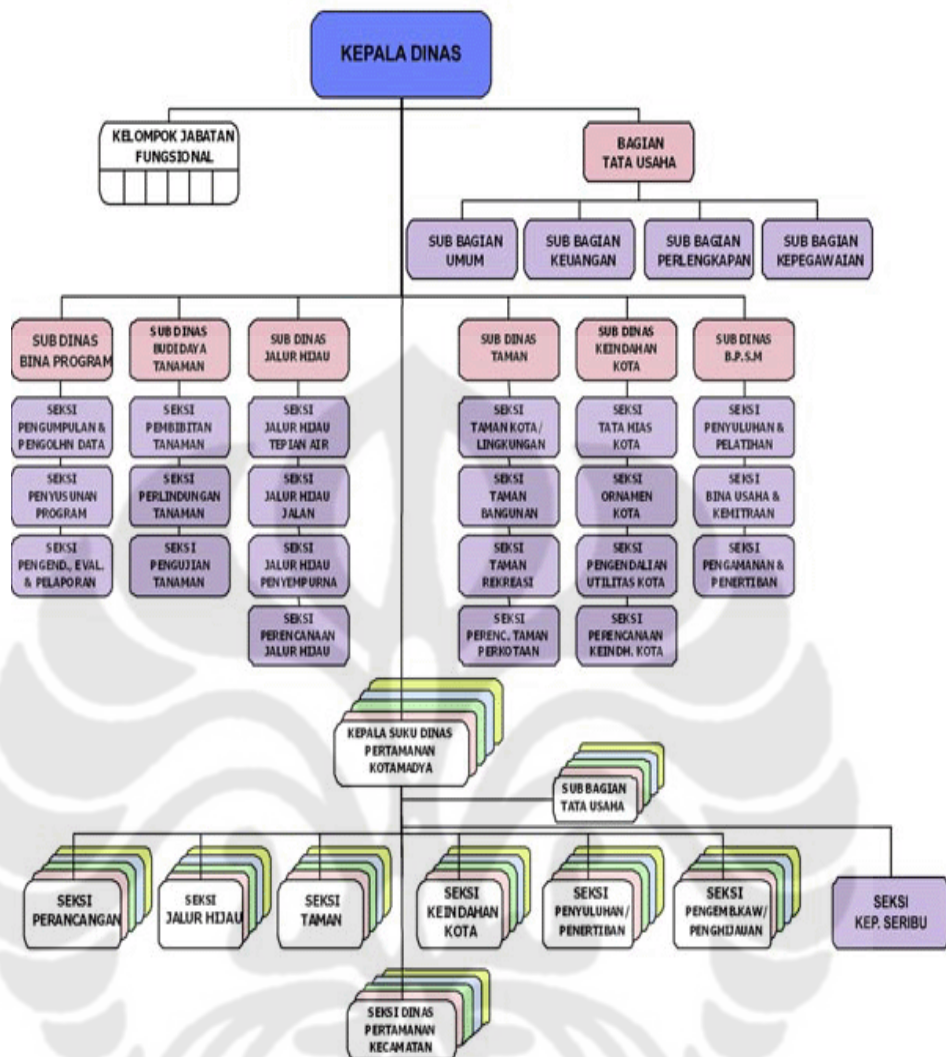
Birokrasi adalah suatu hal yang tak terhindarkan, Rourke menyatakan bahwa birokrasi adalah:

“Sistem administrasi dan pelaksanaan tugas keseharian yang terstruktur dalam sistem hierarki yang jelas, dilakukan dengan aturan tertulis (*written procedures*), dilakukan oleh bagian tertentu yang terpisah dengan bagian lainnya, oleh orang-orang yang dipilih karena kemampuan dan keahlian di bidangnya.”⁹¹

Organisasi merupakan bagian dari birokrasi dan struktur organisasi adalah salah satu bagian terpenting dalam proses implementasi kebijakan. Struktur organisasi merupakan pola hubungan antar komponen dalam suatu organisasi. Karakteristik yang ada dalam struktur organisasi juga ikut menentukan dalam upaya implementasi suatu kebijakan, karena menentukan aliran-aliran tugas dan tanggung jawab.

Berikut adalah struktur organisasi Dinas Pertamanan DKI Jakarta:

⁹¹ M Mas'ud Said, *Birokrasi di Negara Birokratis: Makna, Masalah, dan Dekonstruksi Birokrasi di Indonesia*, (Malang: UMM Press, 2007), hal. 2.



Sumber: Dinas Pertamanan Provinsi DKI Jakarta

Gambar IV.2

STRUKTUR ORGANISASI DINAS PERTAMANAN PROVINSI DKI JAKARTA

Struktur organisasi yang terlalu panjang cenderung akan melemahkan pengawasan dan berpotensi menimbulkan *red-tape*, yaitu prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Oleh karena itu koordinasi sangatlah diperlukan dalam implementasi kebijakan. Koordinasi merupakan proses pemaduan sasaran dan

kegiatan antar unit-unit kerja, bagian, bidang yang terpisah untuk dapat mencapai tujuan yang ingin dicapai secara efektif.

Terkait dengan koordinasi pada proses implementasi ini, di Dinas Pertamanan Provinsi DKI Jakarta, sampai saat ini koordinasi belum berjalan secara maksimal. Hal ini dapat dilihat dari pendapat yang dikemukakan oleh Kepala Sub Dinas Taman berikut:

“Pada kenyataannya, kita mencoba mengkoordinasinya agar rencana itu dapat terlaksana ternyata agak sulit. Karena ada tugas dan wewenang dari unit-unit itu yang berbeda. Akan ada sesuatu yang hilang akibat kebijakan yang akan diambil oleh pemda ini. Ada yang merasa keberatan dengan rencana kita ini. Oleh karena itu kita berusaha untuk mengkoordinasi unit-unit yang berkepentingan mulai dari unit yang terkecil. Karena memang tidak mudah untuk menjaga agar tidak ada hal yang kurang atau terlewat nantinya.”⁹²

Dari pendapat tersebut terlihat jelas bahwa pelaksanaan koordinasi masih sebatas formalitas sehingga tidak berjalan efektif. Terutama untuk koordinasi dengan instansi terkait di Pemda DKI. Dalam implementasi ini ada hambatan yang ditemui oleh Dinas Pertamanan yang berasal dari struktur birokrasi pemerintah kita yang jauh dari sempurna. Seperti yang diungkapkan oleh Kasubdin Taman berikut.

“Dalam membereskan lahan kita harus bikin kajian yang butuh proses. Ada izin prinsip yang lama selesainya minimal satu bulan sampai satu bulan setengah bulan, namun karena ada kepentingan dari DPRD izin seminggu sudah keluar. Kalau sudah seperti itu,

⁹² Wawancara dengan Kasubdin Taman Dinas Pertamanan DKI Jakarta pada tanggal 30 Mei 2008.

yang susah kita sebagai pelaksana yang berhadapan langsung dengan masyarakat.”⁹³

Struktur birokrasi yang rumit di Indonesia memang sudah merupakan rahasia umum yang tidak dapat dibanggakan. Pembagian kerja atau spesialisasi yang dilakukan dalam birokrasi modern dalam rangka meningkatkan kinerja dari tiap-tiap unit seringkali menjadi dalih membenaran atas sikap sibuk dengan agenda masing-masing. Bahkan tak jarang terjadi persaingan antar unit dalam perebutan suatu proyek.

“Sumber daya dalam menangani hal ini sebenarnya banyak, hanya saja itulah masalah kepentingan yang susah untuk dikontrol yaitu masalah birokrasi apalagi kalau sudah menyangkut dana atau retribusi. Itu berhubungan dengan struktur birokrasi yang memang susah dihilangkan.”⁹⁴

Dari wawancara tersebut dapat disimpulkan bahwa struktur birokrasi turut berdampak pada proses implementasi kebijakan refungsi ini. Dinas Pertamanan sebagai implementor mendapat hambatan dengan adanya unit-unit kerja lain yang mendapat keuntungan dari keberadaan para pedagang di Barito. Hal tersebut juga diperkuat dengan pernyataan dari seorang anggota LSM yang menjadi pemerhati masalah Barito.

”Dari setiap dinasnya alasan berbeda-beda. Satpol PP maunya gusur, karena mereka dapat duit dari proyek penggusuran itu. Dari Dinas UKM, ini saya sayangkan kerana mereka tidak mengambil peranan didalam usahanya membantu pedagang, padahal kan pedagang binaannya UKM. Terus Dinas pertamanan,

⁹³ Wawancara dengan Kasubdin Taman Dinas Pertamanan DKI Jakarta pada tanggal 30 Mei 2008.

⁹⁴ Wawancara dengan Kasubdin Taman Dinas Pertamanan DKI Jakarta pada tanggal 30 Mei 2008.

maunya gusur aja. Kritiknya kami, harusnya ini lintas sektoral, bukan Dinas Pertamanan saja. Disana ada Dinas UKM ya dikutsertakan dong.”⁹⁵

Salah satu hal penting yang terkait dengan struktur organisasi yaitu adanya suatu prosedur standar operasi (SOP). SOP ini menjadi bagian yang penting dalam struktur organisasi atau birokrasi. Dalam melaksanakan suatu kebijakan, organisasi harus memiliki acuan baku untuk memberikan petunjuk yang berguna bagi implementor kebijakan, sehingga tidak membingungkan dalam mengimplementasikan kebijakan.

Berkenaan dengan keberadaan SOP tersebut, Dinas Pertamanan selaku implementor dari kebijakan sudah memilikinya, dan menjadi acuan standar bagi para pelaksana kebijakan.

“Sesuai Perda No.8 tahun 2007 tentang Ketertiban Umum, disebutkan bahwa yang namanya jalur hijau itu tidak boleh ada bangunan apaun ataupun orang yang melintas. Lalu Instruksi Gubernur juga telah ada No. 36 tahun 2006. Dalam refungsi ini, ada SOP yang dibuat mengacu pada undang-undang.”⁹⁶

Struktur birokrasi merupakan salah satu dimensi yang juga penting dalam implementasi kebijakan, mengingat kedudukan Pemda sebagai suatu organisasi publik yang menjadi pelaksana dari aktivitas-aktivitas pemerintah yang terdapat dalam kawasan perkotaan, seharusnya struktur birokrasi tidak menjadi hambatan bagi Pemda dalam memberikan pelayanan bagi masyarakat. Namun, yang terjadi

⁹⁵ Wawancara dengan anggota LBH Jakarta pada tanggal 5 Juni 2008.

⁹⁶ Wawancara dengan Kasubdin Taman Dinas Pertamanan DKI Jakarta pada tanggal 30 Mei 2008.

justru sebaliknya, birokrasi yang panjang menyebabkan terjadinya red tape. Hal ini juga diperburuk dengan kondisi SDM yang kurang baik dan disposisi yang buruk dari para pelaksana kebijakan, dalam implementasi kebijakan ini hal itu terlihat pada pungutan-pungutan liar yang ditujukan kepada para pedagang. Kesenjangan kesejahteraan yang besar antara para pegawai tingkat atas dan tingkat bawah telah membuat suatu fenomena baru yang sulit untuk dihindarkan. Pada akhirnya, Pemda dituntut agar dapat menyejahterakan anggotanya serta memberikan pelayanan publik yang bermanfaat bagi masyarakat.

5. Interests Affected

Dalam setiap kebijakan pasti akan ada tujuan yang ingin dicapai, yang didalamnya terdapat kepentingan-kepentingan yang berbeda-beda. Kepentingan kelompok sasaran adalah salah satu hal yang menentukan dalam proses implementasi kebijakan. Bila kepentingan kelompok sasaran termuat dalam kebijakan maka implementasi kebijakan pun dapat berjalan tanpa halangan berarti, namun bila kepentingan kelompok sasaran merasa diancam maka yang terjadi adalah penolakan.

Pada refungsi ini, hal yang terjadi adalah, kepentingan kelompok sasaran, dalam hal ini, para pedagang Barito, tidak termuat dengan baik. Dalam kebijakan ini, para pedagang harus pindah dari Taman Ayodia untuk direlokasi ke tempat penampungan sementara yang telah disediakan Pemda, di Radio Dalam. Namun dalam implementasinya, para pedagang merasa bahwa hal ini tidak diakomodasi dengan baik oleh Pemda.

”Kita bicara mengenai hak kita. Kita tahu itu adalah tanah Pemda. Kita bertahan di Barito karena kita tidak mendapat tempat ganti yang layak, itu saja, kalau mau dipindahkan tidak apa-apa, asal kompensasinya juga samalah bagusnya. Kita gak minta duit dari Pemda. Kita punya slogan, pindahkan kami dengan layak. Ketika kami hanya diberi 2x2 meter itu bukan tempat yang layak. Kita menolak untuk berada disitu. Yah yang kita perjuangkan inikan bukan untuk kepentingan pribadi saja, melainkan untuk membuktikan pada Pemda bahwa membuat relokasi tanpa kajian itu salah. Kita tidak pernah mengklaim tanah itu milik kita meskipun sudah berada disana hampir 37 tahun. Kita menawarkan solusi kepada Pemda yaitu taman Hibrida. Alasan yang dikemukakan oleh Pemda akhir-akhir inikan tentang RTH.”⁹⁷

Dari wawancara tersebut, dapat dilihat bahwa para pedagang menolak untuk berada di Radio Dalam karena pemindahan dilakukan tanpa kajian dan tempat relokasi yang baru di daerah Radio Dalam, tidak layak pakai. Selain itu pada saat pengusuran terjadi, kios di Radio Dalam belum sepenuhnya terealisasi dan ukuran kiosnya terlalu kecil, hanya ukuran 2x2m.

”Maksudnya layak itu ya kalau pedagang bunga dipindahkan ke tempat yang ukurannya lebih kecil hanya 2x2 meter saja itu kan ga layak, kurang besar. Bagaimana dengan promosinya dan lain-lainnya. Kalau Pemda melihat kami sebagai aset daerah mereka bisa berdiskusi dengan kami, mencari win-win solution. Nah ini yang tidak pernah didengarkan oleh Pemda. Ketika kami mengajukan proposal yang sudah kami rancang dari zaman Sutiyoso, mereka tidak menerimanya. Padahal kami mencoba mengkonsultasikan dengan ahli-ahli pada RTH yang menurut mereka harusnya bisa. Kami menawarkan rancangan itu tanpa harus membuat Pemda mengeluarkan uang sepeserpun. Tapi hal ini yang tidak dilihat oleh Pemda.”⁹⁸

⁹⁷ Wawancara dengan Ketua Koordinator Pelaksana wakil pedagang Barito pada tanggal 2 Juni 2008.

⁹⁸ Wawancara dengan Ketua Koordinator Pelaksana wakil pedagang Barito pada tanggal 2 Juni 2008.

Menanggapi pendapat tersebut, Dinas Pertamanan mengatakan bahwa yang akan dilakukan pemerintah adalah merefungsi Taman Ayodia menjadi RTH bukan sebagai tempat berjualan. Selain itu Pemda juga melakukan kajian terhadap refungsi ini. Menurut Pemda ada kepentingan lain yang lebih mendesak dibanding kepentingan para pedagang.

“Kepentingan yang lebih mendesak itu bebasin lahan susah kok tanah yang kita punya hanya dimanfaatkan oleh segelintir orang. Hanya pedagang saja, dan konsumennya adalah orang-orang yang punya duit, oleh karena itu melihat kepentingan masyarakat yang lebih luas. Nah kebijakan ini diambil karena mereka berdiri di ruang terbuka hijau, setelah ditinjau dan berulang kali diperingatkan karena mereka telah menjadi kuat maka diambil untuk kembali menjadi fungsinya semula sebagai RTH. Kebijakan ini diambil ada landasan hukumnya, ada payung hukumnya, untuk implementasinya ada kajiannya, tidak hanya berdasar payung hukum. Ada wacana, ada kebutuhan, kita kan terdesak ini harus memperluas RTH menjadi 30% loh. Namun dalam implementasinya dilihat kepentingan masyarakat luas, penerapannya tentu bertahap.”⁹⁹

Pengembalian fungsi menjadi taman adalah tujuan utama Pemda dalam merelokasi para pedagang Barito. Dalam implementasinya, Pemda pun telah menyediakan kios di Radio Dalam, yang mengenai ukurannya yang terbilang kecil, Dinas Pertamanan mengatakan bahwa ukuran kios merupakan ukuran standar dari PD Pasar Jaya.

“Tujuannya adalah mengembalikan fungsi semula taman bagi khalayak ramai, terutama bagi masyarakat kalangan bawah. Sebelum mereka digusur, disediakanlah tempat penampungan yaitu di Radio Dalam. Itu juga sebenarnya milik PD Pasar Jaya namun karena asetnya Pemda maka sah-sah saja mereka disitu. Kita harus bisa menerapkan refungsi tersebut sesuai dengan

⁹⁹ Wawancara dengan Kasubdin Taman Dinas Pertamanan DKI Jakarta pada tanggal 30 Mei 2008.

aturan. Kiosnya kecil itu karena standarnya PD Pasar Jaya itu ukuran 2x2. Mereka minta diterapkan sama seperti di Barito, kalau begitu harus ambil 3 atau 4 kios agar sama besarnya. Tapi tidak bisa, karena disini asas keadilan, dan asas pemerataan berlaku.”¹⁰⁰

Pemda memang memiliki hak untuk menggusur para pedagang dari Taman Ayodia, namun Pemda juga memiliki kewajiban yang tidak mereka penuhi. Seorang anggota LSM mengomentari hal tersebut.

”Secara hukum, Pemda berhak untuk menggusur. Tapi ada kewajiban hukum juga bagi pemerintah ketika memindahkan pedagang itu. Pertama, jangan sampai terjadi degradasi ekonomi pada pedagang, tertulis jelas dalam UU No. 11 tahun 2005 tentang Konvensi Hak Ekosov. Kalau sebelumnya kios yang mereka punya ukurannya 4x4 meter, jangan menjadi 2x2 meter nah itu jelas ada degradasi. Pemerintah boleh berbuat, tapi pemerintah ada kewajiban, harus seimbang.”¹⁰¹

Dari hasil temuan di lapangan, peneliti melihat bahwa salah satu masalah utama dalam implementasi kebijakan refungsi ini adalah adanya *interests affected* yang tidak terakomodasi. Dalam hal ini, para pedagang sebagai kelompok yang kepentingannya merasa terancam dengan adanya penggusuran, menganggap Pemda tidak dapat menyediakan tempat relokasi yang layak bagi mereka, bahkan usaha pedagang untuk memberikan solusi ‘damai’ pun ditolak oleh Pemda. Di sisi lain, Pemda juga terdesak akan kebutuhan akan lahan untuk dijadikan RTH, karena ada wacana yang harus dipenuhi, yaitu menambah luasan RTH menjadi 13,94%.

¹⁰⁰ Wawancara dengan Kasubdin Taman Dinas Pertamanan DKI Jakarta pada tanggal 30 Mei 2008.

¹⁰¹ Wawancara dengan anggota LBH Jakarta pada tanggal 5 Juni 2008.

Dalam formulasi dan implementasi suatu kebijakan, akan ada kepentingan dari berbagai pihak yang timbul didalamnya, bagaimana kepentingan-kepentingan tersebut dapat terakomodasi adalah satu hal yang sulit untuk dilakukan. Oleh karena itu dalam proses *agenda setting*, ada tiga tahapan yang seharusnya telah dilewati oleh Pemda, yaitu *problem stream*, *policy stream* dan *political stream*. Peneliti melihat bahwa dalam tahapan *policy stream*, permasalahan yang ada dalam kebijakan ini dapat diminimalisasi apabila Pemda telah terlebih dahulu mengikutsertakan masyarakat dalam pengambilan keputusan. Satu hal yang perlu digaris bawahi bahwa pada akhirnya kebijakan publik tidak selalu mengenai mufakat akan *win-win solution*, namun lebih kepada adanya tujuan yang ingin dicapai oleh pemerintah, yang didalamnya pemerintah memiliki kewenangan memaksa masyarakat untuk mematuhi.

6. *Type of Benefits*

Jenis manfaat yang diterima oleh kelompok sasaran juga berpengaruh terhadap suatu implementasi kebijakan. Oleh karena itu, dalam suatu kebijakan hendaknya dapat bermanfaat bagi semua pihak, terutama pihak yang dituju. Namun seringkali dalam pembuatan kebijakan manfaat yang diterima justru ada pada para pembuat keputusan bukan pada kelompok sasaran.

Hal ini juga berlaku pada implementasi kebijakan refungsi RTH di taman Ayodia. Jenis manfaat yang diterima oleh para pedagang tidak ada, hal ini memicu kepada adanya penolakan dari para pedagang. Banyak pedagang yang merasa kecewa dengan keputusan Pemda menggusur mereka dari Barito:

“Yah, agak kecewalah. Pertama mereka tidak memberikan sosialisasi yang baik antar pemilik kios dengan pemerintah. Setelah itu kompensasi yang kami anggap kurang memuaskan. Meskipun pemilik kios diberi jatah di Radio Dalam, tapi saya tidak ambil karena tempatnya cuma 2x2 meter, tempat itu sangat kecil sekali. Kita sadar tanah ini milik pemerintah, hanya saja ada ganti yang cocoklah. Rencana pemerintah bagus, tapi jangan merugikan masyarakat kecil seperti kita.”¹⁰²

Hal senada juga diungkapkan oleh pedagang ikan hias Barito:

“Adalah rasa keberatan itu sedikit. Kamikan sudah berdagang puluhan tahun di Barito. Kami tidak masalah diminta untuk pindah. Kita juga tahu diri kok. Tapi solusi yang diberikan itu sangat tidak sesuai. Kios sebesar 2x2 meter itu sangat kecil. Mau ditaruh dimana akuarium-akuarium saya? Selain itu daerahnya tidak strategis dan rawan banjir.”¹⁰³

Dari hasil wawancara tersebut, dapat disimpulkan bahwa dalam implementasi kebijakan ini, para pedagang merasa bahwa kepentingan mereka telah diabaikan dan refungsi RTH ini tidak memiliki dampak yang positif bagi mereka. Namun hal yang berbeda diungkapkan oleh Kasubdin Taman Dinas Pertamanan, beliau justru melihat refungsi ini sebagai perluasan manfaat bagi masyarakat luas, tidak hanya bermanfaat bagi para pedagang.

“Antara pedagang dengan Pemda sebenarnya tidak bentrok. Mereka hanya tidak mendapat keterbukaan Pemda atas rencana Ruang Hijau Terbuka ini. Mereka merasa hanya Pemda saja yang mendapat keuntungan. Sementara pedagang punya argumentasi yang cukup kuat. Selama ini kalau masyarakat ingin mencari bunga atau burung itu di Barito. Bahkan jaringan mereka pun bukan hanya di Indonesia saja melainkan sudah sampai ke ASEAN. Jika hal ini dipatenkan, maka tidak akan perlu promosi lagi. Mereka beranggapan kalau mereka harus sharing atau

¹⁰² Wawancara dengan salah satu pedagang ikan hias di Barito pada tanggal 2 Juni 2008.

¹⁰³ Wawancara dengan salah satu pedagang ikan hias di Barito pada tanggal 2 Juni 2008.

memberi sebagian uang untuk membangun yah mereka merasa tidak ditanggapi rencana mereka tersebut. Karena itu ada LBH, ormas masyarakat yang mengatakan Pemda tidak berpihak pada masyarakat kecil. Padahal dibalik itu mereka juga tidak memahami aturan-aturan. Pertama, merekakan diberi kesempatan oleh kita untuk berdagang. Setelah mereka kami rasa cukup kuat ya kami beri pilihan silahkan pindah saja, bangun di tempat lain jadi tempat itu bisa dipakai untuk kepentingan luas.¹⁰⁴

Bila dilihat secara keseluruhan, konsepsi Grindle mengenai *type of benefits* sebagai salah satu dimensi penentu suatu implementasi kebijakan, maka dapat disimpulkan bahwa dalam implementasi kebijakan ini, para pedagang tidak mendapat manfaat dari refungsi RTH ini. Meskipun, kebijakan ini dilakukan untuk memperluas manfaat bagi masyarakat luas, namun ada pihak yang dirugikan didalamnya, yang sebenarnya juga merupakan tanggung jawab Pemda untuk mensejahterakan warganya.

Sektor usaha informal merupakan salah satu jawaban bagi para pedagang dari krisis ekonomi yang melanda. Relokasi pedagang bila tidak dilakukan tanpa kajian yang tepat dapat memusnahkan usaha para pedagang untuk menafkahi hidupnya, yang akan memiliki dampak yang buruk, yaitu meningkatnya pengangguran yang dapat membawa masalah lain bagi kota Jakarta, yaitu kemiskinan dan kriminalitas. Namun seperti yang sudah dibahas sebelumnya, Pemda dalam hal ini Dinas Pertamanan juga tidak memiliki pilihan lain, karena dalam setiap pengambilan kebijakan yang diambil oleh Pemda menyangkut kepada suatu proses yang kompleks, yang tidak hanya melibatkan satu instansi

¹⁰⁴ Wawancara dengan Kasubdin Taman Dinas Pertamanan DKI Jakarta pada tanggal 30 Mei 2008.

namun banyak instansi terkait. Selain itu, berkaitan dengan teori yang ada mengenai kebijakan publik yang diungkapkan oleh Anderson bahwa kebijakan publik didasarkan atas hukum dan memiliki otoritas. Hal tersebut juga berlaku dalam implementasi kebijakan ini, dasar hukum yang ada memang jelas dan masyarakat akhirnya tidak memiliki pilihan lain selain menaatinya. Hal yang terlupakan oleh Pemda adalah bahwa peran serta masyarakat seharusnya diikutsertakan dalam pengambilan keputusan, agar manfaat yang dapat diterima tidak hanya menguntungkan salah satu pihak saja dan Pemda sebagai pelaksana dari aktivitas pemerintah yang terdapat di perkotaan telah berlaku kurang adil dengan tidak bersifat demokratis dan akuntabel kepada warganya.