

**SKRIPSI**

**KERJA SAMA PEMERINTAH DAERAH DAN SWASTA DALAM  
PENGADAAN RUANG TERBUKA HIJAU DI KABUPATEN LUWU TIMUR**



**OLEH :**

**MUH. NUR ADNAN**

**E051 201 028**

**DEPARTEMEN ILMU PEMERINTAHAN**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK**

**UNIVERSITAS HASANUDDIN**

**2024**

**LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI**

**KERJA SAMA PEMERINTAH DAERAH DAN SWASTA DALAM  
PENGADAAN RUANG TERBUKA HIJAU DI KABUPATEN LUWU TIMUR**

Disusun dan diajukan oleh :

**MUH. NUR ADNAN**

**E051 201 028**

Yang telah dipertahankan dihadapan panitia ujian yang dibentuk dalam  
rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana Program Studi Ilmu  
Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin  
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,

Pembimbing I

**Dr. H. A. M. Rusli, M. Si**  
NIP.196407271991011001

Pembimbing II

**Ashar Prawitno S.IP. M.Si.**  
NIP.199001102019043001

Mengetahui:

Ketua Departemen Ilmu Pemerintahan  
Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik  
Universitas Hasanuddin



**Dr. A. Lukman Irwan, S.IP, M.Si**  
NIP.19790062005011001

**LEMBAR PENERIMAAN SKRIPSI**

**KERJA SAMA PEMERINTAH DAERAH DAN SWASTA DALAM  
PENGADAAN RUANG TERBUKA HIJAU DI KABUPATEN LUWU TIMUR**

**Dipersiapkan dan disusun oleh :**

**MUH. NUR ADNAN**

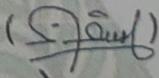
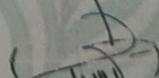
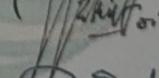
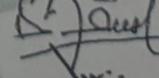
**E051 201 028**

Telah dipertahankan dihadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka penyelesaian Studi Program Sarjana Ilmu Pemerintahan Fakultas dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin dan dinyatakan telah memenuhi syarat

kelulusan

Menyetujui,

**PANITIA UJIAN**

|                  |                               |   |
|------------------|-------------------------------|---|
| Ketua            | : Dr. H. A. M. Rusli, M.Si    | (  ) |
| Sekretaris       | : Ashar Prawitno, S. IP, M.Si | (  ) |
| Anggota          | : Dr. Andi Lukman Irwan, M.Si | (  ) |
| Anggota          | : Rahmatullah, S.IP, M.Si     | (  ) |
| Pembimbing Utama | : Dr. H. A. M. Rusli, M.Si    | (  ) |
| Pembimbing Kedua | : Ashar Prawitno, S. IP, M.Si | (  ) |

## PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Muh Nur Adnan

NIM : E051201028

Program Studi : Ilmu Pemerintahan

Jenjang : S1

Menyatakan dengan ini bahwa karya tulis yang berjudul :

**KERJA SAMA PEMERINTAH DAERAH DAN SWASTA DALAM  
PENGADAAN RUANG TERBUKA HIJAU DI KABUPATEN LUWU  
TIMUR**

Adalah karya tulisan saya sendiri dan bukan merupakan pengambil alihan tulisan orang lain, bahwa skripsi yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa Sebagian atau keseluruhan skripsi saya ini hanya karya orang lain, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 09 Agustus 2024

Yang membuat pernyataan



Muh Nur Adnan

## MOTTO DAN PERSEMBAHAN

### MOTTO

وَمَا أَصَابَكُمْ مِنْ مُصِيبَةٍ فَبِمَا كَسَبَتْ أَيْدِيكُمْ وَيَعْفُو عَنْ كَثِيرٍ

“Dan apa saja musibah yang menimpa kamu maka adalah disebabkan oleh perbuatan tanganmu sendiri, dan Allah memaafkan sebagian besar (dari kesalahan-kesalahanmu)”

(Q.S Asy-Syura : 30)

“Tempat tergelap di neraka dicadangkan untuk mereka yang tetap bersikap netral ditengah krisis moral”

(Dan Brown-Inferno)

### PERSEMBAHAN

“Persembahan yang paling indah ialah manfaat bagi orang lain. Sebaik-baik manusia adalah dia yang dapat bermanfaat bagi orang-orang disekitarnya. Semoga skripsi ini dapat berkontribusi banyak khususnya untuk orang-orang disekitar saya, tentunya sebagai hasil jerih payah saya selama ini serta terima kasih untuk Allah SWT. atas rahmat dan hidayahnya yang diikuti support oleh orang-orang terdekat, Orangtua, Adik, Sahabat, dan teman-teman.”

## KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur penulis panjatkan atas kehadiran Allah SWT. atas rahmat serta hidayah-Nya sehingga penulis masih dapat mengenyam dan mendapatkan ilmu hingga saat ini. Selain itu, ilmu, inspirasi, kesehatan hingga kemampuan untuk menyelesaikan skripsi ini adalah bentuk anugerah dari Allah SWT.. Semua itu menjadi landasan utama penulis untuk menyelesaikan Skripsi ini yang berjudul “Kerja Sama Pemerintah Daerah dan Swasta dalam Pengadaan Ruang Terbuka Hijau di Kabupaten Luwu Timur”.

Selama penulisan skripsi ini penulis menghadapi berbagai tantangan akan tetapi semuanya itu dapat terselesaikan dengan baik. Penulis menyadari bahwa terselesaikannya skripsi ini tidak terlepas dari bantuan, bimbingan, dan pengarahan dari berbagai pihak baik dalam bentuk moril maupun material. Untuk itu, penulis menyampaikan terima kasih kepada :

1. Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc selaku Rektor Universitas Hasanuddin, yang telah memberikan kesempatan untuk dapat belajar di program studi Ilmu Pemerintahan.
2. Bapak Prof. Dr. Phil. Sukri, M.Si. selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, yang telah memberikan pelayanan akademik dan administratif tingkat fakultas selama mengikuti perkuliahan.
3. Bapak Dr. Andi Lukman Irwan, M.Si selaku Ketua Departemen Program Studi Ilmu Pemerintahan, yang telah memberikan

pelayanan akademik dan administratif selama mengikuti perkuliahan.

4. Bapak Dr. H.A.M, Rusli, M.Si, selaku Pembimbing I, yang selalu memberikan motivasi dan bimbingan dalam penyusunan skripsi.
5. Bapak Ashar Prawitno, S. IP, M.Si. selaku kakak tingkat dan juga sebagai Pembimbing II yang senantiasa mendorong, mengarahkan dan membimbing penulis sehingga penulis dapat menyusun skripsi ini dengan baik dan benar.
6. Seluruh dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik yang telah memberikan ilmu pengetahuan selama penulis berstudi di jurusan Ilmu Pemerintahan
7. Seluruh tata usaha serta staf pegawai Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik yang telah banyak membantu dalam kelancaran pembuatan surat-surat dan berbagai pelayanan administrasi lainnya.
8. Pimpinan dan Pegawai Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Luwu Timur dan Dinas PUPR Kabupaten Luwu Timur, serta seluruh informan yang telah berkontribusi banyak sebagai sumber informasi yang relevan dengan skripsi ini.
9. Kesatria Berkudaku, Ayahanda Baderman Basirang. Terima kasih telah bertahan sejauh ini untuk melihat anakmu (Penulis) sampai pada titik ini.
10. Bidadari Tak Bersayapku, Ibunda Nuraeni. Tak ada yang paling penting selain do'a dan dukunganmu kepada anakmu (Penulis) ini sehingga mampu untuk melewati semua tantangan yang ada dalam

proses penyelesaian skripsi ini. Beliau ada motivator sekaligus suksesor saya dunia dan akhirat. Terima Kasih Ibu!!!!.

11. Untuk kedua Adik penulis, Muh. Kurniawan dan Ainun Jariyah. Terima kasih telah menjadi teman bermain saat dulu hingga sekarang yang senantiasa mampu menjadi pendorong dan pembangkit semangat bagi penulis ditengah-tengah proses penyelesaian skripsi ini.
12. Putri Alifiah. Sebagai manusia tahan banting yang selalu ada membersamai penulis disaat sedang sakit dan sehatnya. Terima kasih telah menjadi partner selama 3,5 Tahun belakangan ini, semoga hal-hal baik tentangmu selalu membersamai penulis hingga dimasa depan.
13. Terkhusus untuk Talin, Pitti, Rara, Pute, Mute dan Agum. Telah menjadi sahabat unlimited dimasa-masa krisis penulis saat perkuliahan dan selalu ada jadi yang terdepan jika penulis merasa butuh dukungan. VAMOSSS!!!!
14. Teman-Teman Maintiendrai. Dadang, Ariman, Lucky, Wisnu, Rifky, Ambar, Agum, Fiqri, Hanafi, Ricky, Zacky, Pute, Nafta, Mute, Rara, Pitti, Aurel, lin, Selvi, Billy, Salma, Nirmala dan Andis. Sebagai keluarga sekaligus rumah bagi penulis saat berada jauh diperantauan.
15. Kakak-kakak Veerenigen 16 Himapem FISIP Unhas. Kak Wahid, Kak Jackson, Kak Riswanda dan Kak Niaw. Telah menjadi kakak

yang menjaga dan memberikan keutuhan niat penulis dalam menjalani kegiatan berorganisasi di Himapem FISIP Unhas.

16. Kakak-kakak Kaizen 17 Himapem FISIP Unhas. Kak Dandis, Kak Alfa, Kak Wawan, Kak Ari, Kak Baso, Kak Bahrul, Kak Nisa, Kak Yuyu, Dll. Sebagai mentor sekaligus kakak yang mampu memberikan penulis banyak pelajaran yang sangat berharga selama di Himapem FISIP Unhas.

17. Kakak-kakak Eleftheria 18 Himapem FISIP Unhas. Kak Adam, Kak Sila, Kak Carlos, Kak Malla, Kak Made, Kak Nini, DLL. Yang telah menjadi kakak yang sangat baik dan selalu mengarahkan penulis disaat kehilangan arah serta sebagai teman yang selalu memberikan solusi bagi penulis atas setiap masalahnya.

18. Kakak-kakak Zeitgeist 19 Himapem FISIP Unhas. Kak Andes, Kak Indra, Kak Umi, Kak AE, Kak Eki, Kak Ilham, Kak Viko, Kak Alm. Zaki, Kak Puput, Kak venike, Kak Hafiqi, DLL. Telah menjadi kakak bagi penulis yang selalu merangkul dan pasang badan atas setiap kesalahan yang diperbuat oleh penulis.

19. Adik-adik Dignite 2021 Himapem FISIP Unhas. Ais, Jumadir, Dini, Ulfa, Nana, Andin, DLL. Telah menjadi adik sekaligus teman penulis selama berkegiatan organisasi di Himapem FISIP Unhas.

20. Adik-adik Fuerza 2022 Himapem Fisip Unhas. Baim, Isbul, Ila, Dewi, Fitri, Sitti, Sri, DLL. Telah menjadi adik yang selalu menghibur penulis serta jadi rekan saat penulis butuh bantuan moril maupun materil.

21. Teman-teman UKM Sepakbola FISIP Unhas. Sebagai wadah bagi penulis untuk mengembangkan minat dan bakatnya selama berkuliah di Unhas.
22. Teman-teman PANITIA MAKRAB. Dedeng, Hapis, Cipung, Menma, Fuad, Wisnu, Bryan, Rafli, Farhan, Ishaq, Zihar dan Fadlan. Sebagai bagian terindah masa-masa kuliah, teman nongkrong, berbagi keluh kesah dan kesulitan bagi penulis.
23. Untuk diriku sendiri (Penulis), terima kasih sudah berjuang sejauh ini. Semoga hal-hal baik selalu menyertaimu dan segala asa yang kau usahakan dapat terwujud segera. AAMIIN
24. Dan semua pihak yang telah berkontribusi dalam membantu proses penyelesaian skripsi ini yang tidak dapat disebutkan satu-persatu.

Makassar, 18 Februari 2024

Penulis

## DAFTAR ISI

|   |           |
|---|-----------|
| HALAMAN PENGESAHAN SKRIPSI .....                      | i         |
| LEMBAR PENERIMAAN SKRIPSI .....                       | ii        |
| PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI .....                     | iii       |
| MOTTO DAN PERSEMBAHAN .....                           | iv        |
| KATA PENGANTAR .....                                  | v         |
| DAFTAR ISI .....                                      | x         |
| DAFTAR TABEL .....                                    | xiii      |
| DAFTAR GAMBAR .....                                   | xiv       |
| ABSTRAK .....   | xv        |
| ABSTRACT .....  | xvi       |
| <b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>                        | <b>1</b>  |
| 1.1. Latar Belakang .....                             | 1         |
| 1.2. Rumusan Masalah .....                            | 11        |
| 1.3. Tujuan Penelitian .....                          | 12        |
| 1.4. Manfaat Penelitian .....                         | 12        |
| <b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA .....</b>                  | <b>14</b> |
| 2.1 Konsep Pemerintah .....                           | 14        |
| 2.2 Konsep Swasta .....                               | 18        |
| 2.3 Kerja Sama Pemerintah dan Swasta .....            | 19        |
| 2.3.1 Definisi Kerja sama .....                       | 19        |
| 2.3.2 Definisi Kerja sama Pemerintah dan Swasta ..... | 20        |
| 2.3.3 Prinsip Kerja sama Pemerintah dan Swasta .....  | 23        |
| 2.3.4 Model Kerja sama Pemerintah dan Swasta .....    | 29        |
| 2.4 Ruang Terbuka Hijau .....                         | 37        |
| 2.4.1 Fungsi Ruang Terbuka Hijau .....                | 39        |

|  |   |            |
|--|---|------------|
| 2.4.2  | Tipologi Ruang Terbuka Hijau .....  | 41         |
| 2.4.3  | Karakteristik Ruang Terbuka Hijau Pada Setiap Kawasan ...   | 44         |
| 2.4.4  | Jenis-Jenis Ruang Terbuka Hijau.....  | 45         |
| 2.4.5  | Penyediaan Ruang Terbuka Hijau.....   | 49         |
| 2.5  | Kerangka Pikir Penelitian .....   | 52         |
| <b>BAB III METODE PENELITIAN.....</b>              |   | <b>55</b>  |
| 3.1  | Pendekatan dan Jenis Penelitian.....  | 55         |
| 3.2  | Lokasi Penelitian.....  | 56         |
| 3.3  | Tipe Penelitian .....   | 57         |
| 3.4  | Informan Penelitian.....  | 57         |
| 3.5  | Teknik Pengumpulan data.....  | 58         |
| 3.6  | Sumber data .....   | 59         |
| 3.7  | Fokus Penelitian .....  | 60         |
| 3.8  | Analisis Data .....   | 63         |
| <b>BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....</b> |   | <b>68</b>  |
| 4.1  | Gambaran Umum Kabupaten Luwu Timur .....  | 68         |
| 4.1.1  | Geografi dan Administrasi Kabupaten Luwu Timur .....  | 68         |
| 4.1.2  | Kependudukan .....  | 71         |
| 4.1.3  | Penggunaan Lahan.....   | 74         |
| 4.1.4  | Visi-Misi Kabupaten Luwu Timur 2021-2026 .....  | 77         |
| 4.2  | Hasil Penelitian dan Pembahasan .....   | 81         |
| 4.2.1  | Pelaksanaan Kerja sama Pemerintah Daerah dan Swasta<br>dalam Pengadaan Ruang Terbuka Hijau di Kabupaten Luwu<br>Timur.....                      | 85         |
| 4.3  | Faktor-Faktor yang mempengaruhi Kerja sama Pemerintah daerah<br>dan Swasta dalam Pengadaan Ruang Terbuka Hijau di Kabupaten<br>Luwu Timur ..... | 113        |
| 4.3.1  | Faktor Pendukung.....   | 113        |
| 4.3.2  | Faktor Penghambat.....  | 116        |
| <b>BAB V PENUTUP .....</b>                         |   | <b>119</b> |

|                                |            |
|--------------------------------|------------|
| 5.1 Kesimpulan .....           | 119        |
| 5.2 Saran.....                 | 120        |
| <b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>     | <b>122</b> |
| <b>LAMPIRAN-LAMPIRAN .....</b> | <b>127</b> |

## DAFTAR TABEL

|  |    |
|--|----|
| <b>Tabel 1.1</b> Luas Kawasan Ruang Terbuka Hijau Kab. Luwu Timur.....             | 10 |
| <b>Tabel 2.1</b> Tipologi RTH .....  | 44 |
| <b>Tabel 2.2</b> Fungsi dan penerapan RTH pada Tipologi Kawasan Perkotaan<br>..... | 45 |
| <b>Tabel 2.3</b> Penyediaan RTH Berdasarkan Jumlah Penduduk .....                  | 51 |
| <b>Tabel 4.1</b> Luas Wilayah Kabupaten Luwu Timur .....                           | 70 |
| <b>Tabel 4.2</b> Penduduk Kabupaten Luwu Timur Tahun 2016-2020.....                | 71 |
| <b>Tabel 4.3</b> Sebaran Penduduk Kabupaten Luwu Timur Tahun 2020 .....            | 73 |

## DAFTAR GAMBAR

|  |     |
|--|-----|
| Gambar 2.1 Kerangka Pikir Penelitian.....  | 53  |
| Gambar 4.1 Presentase dan Pembahasan RTH BBG .....                                 | 95  |
| Gambar 4.2 Penandatanganan MoU Kerja sama .....                                    | 97  |
| Gambar 4.3 Peninjauan Langsung Oleh Kepala Dinas DLH Kabupaten<br>Luwu Timur ..... | 108 |

## ABSTRAK

**MUH. NUR ADNAN**, Nomor Induk Mahasiswa E051201028, Program Studi Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Hasanuddin, Skripsi yang berjudul “**Kerja sama Pemerintah Daerah dan Swasta Dalam Pengadaan Ruang Terbuka Hijau di Kabupaten Luwu Timur**”, dibawah bimbingan Bapak Dr. H. A. M Rusli, M.Si sebagai Pembimbing Utama dan Bapak Ashar Prawitno, S.IP, M.Si sebagai Pembimbing Pendamping.

Meningkatnya jumlah penduduk menyebabkan kebutuhan akan ruang terbuka publik juga meningkat. Untuk mengatasi hal tersebut pengindetifikasian lahan harus dilakukan sebaik mungkin untuk memaksimalkan peruntukan lahan ruang terbuka publik. Strategi pemenuhan kebutuhan ruang terbuka publik mesti diseleraskan dengan pembangunan lingkungan suatu daerah, salah satunya melalui pembangunan ruang terbuka hijau. Untuk memaksimalkan pembangunan ruang terbuka hijau, maka pemerintah melakukan kerja sama dengan pihak swasta untuk mengelola dan pemanfaatan potensi yang ada. Penelitian ini bertujuan untuk memberikan gambaran mengenai kerja sama antara pemerintah daerah dan swasta dalam pengadaan ruang terbuka hijau di Kabupaten Luwu Timur. Jenis penelitian ini bersifat deskriptif. Dasar penelitian ini adalah metode survei. Pengumpulan data dilakukan dengan metode observasi, wawancara, dan studi pustaka. Data dikumpulkan dari berbagai sumber untuk mendapatkan data yang cukup. Data kemudian dianalisis secara kualitatif melalui pengorganisasian data, menerjemahkannya kedalam satuan-satuan, disusun menjadi suatu pola, dilakukan pemilahan data untuk dipelajari, dideskripsikan dalam bentuk kata dan kalimat, kemudian dibuatkan kesimpulan.

Pemerintah daerah Kabupaten Luwu Timur telah melakukan kerja sama dengan swasta untuk meningkatkan angka ketersediaan ruang ruang terbuka hijau di Kabupaten Luwu Timur. Kerja sama tersebut dilakukan dengan prinsip kerja sama pemerintah dan swasta. Namun, dalam pelaksanaannya masih ada beberapa hal yang perlu untuk ditingkatkan seperti belum maksimalnya pendataan ruang terbuka hijau yang ada di Kabupaten Luwu Timur. Jumlah partisipasi swasta juga yang masih kurang. Walaupun masih ada kendala-kendala yang dihadapi dalam kerja sama ini, pemerintah daerah Kabupaten Luwu Timur telah melakukan usaha yang terbaik untuk meningkatkan kualitas lingkungan melalui pengadaan ruang terbuka hijau bersama swasta.

**Kata Kunci : Kerja sama Pemerintah dan Swasta, Ruang Terbuka Hijau, Luwu Timur**

## ABSTRACT

**MUH. NUR ADNAN**, Student Identification Number E051201028, Government Science Study Program, Faculty of Social and Political Sciences, Hasanuddin University, Thesis entitled "**Regional Government and Private Partnership in Procuring Green Open Space in East Luwu Regency**", under the guidance of *Mr. Dr. H. A. M Rusli, M.Si* and *Mr. Ashar Prawitno, S.IP, M.Si*.

The increasing population has led to a greater need for public open spaces. To address this, the identification of land must be conducted as best as possible to maximize the allocation of land for public open spaces. The strategy to fulfill the need for public open spaces must be aligned with the environmental development of a region, one of which is through the development of green open spaces. To maximize the development of green open spaces, the government collaborates with the private sector to manage and utilize existing potentials

This study aims to provide an overview of the collaboration between the local government and the private sector in the provision of green open spaces in East Luwu Regency. This type of research is descriptive. The basis of this research is the survey method. Data collection was carried out through observation, interviews, and literature studies. Data were collected from various sources to obtain sufficient data. The data were then analyzed qualitatively through organizing the data, translating it into units, arranging it into a pattern, sorting the data for study, describing it in the form of words and sentences, and then drawing conclusions.

The local government of East Luwu Regency has collaborated with the private sector to increase the availability of green open spaces in East Luwu Regency. This collaboration was carried out based on the principle of public-private partnership. However, in its implementation, there are still several aspects that need improvement, such as the not yet optimal data collection of existing green open spaces in East Luwu Regency. The level of private sector participation is also still lacking. Despite the challenges faced in this collaboration, the local government of East Luwu Regency has made its best efforts to improve environmental quality through the provision of green open spaces together with the private sector.

**Keywords: Public And Private Partnership, Green Open Space, East Luwu**

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1. Latar Belakang**

Meningkatnya angka jumlah penduduk menyebabkan kebutuhan akan ruang terbuka publik juga meningkat. Upaya pemenuhan kebutuhan akan ruang terbuka publik yang berkualitas bukan hanya sekedar mempertimbangkan jumlah penduduk dalam suatu wilayah melainkan juga memperhatikan potensi lahan secara keseluruhan. Kondisi ini membutuhkan kebijakan serta peran pemerintah untuk mengatasinya. Dalam permasalahan ini, tugas pemerintah adalah menerbitkan dan merealisasikan kebijakan yang berpihak kepada masyarakat dan dapat menjadi solusi atas peningkatan kebutuhan ruang terbuka publik.

Terjadinya peningkatan angka jumlah penduduk yang pesat turut mempengaruhi kebutuhan lahan untuk pemenuhan kebutuhan diberbagai bidang. Pada era saat ini, lahan menjadi suatu hal yang sangat langka. Tingginya angka permintaan lahan dan hak akses atas lahan yang terbatas menjadi kendala utama dalam proses pemanfaatan lahan yang sesuai peruntukannya. Seharusnya dalam rencana penataan tata ruang dan wilayah termuat peruntukan lahan yang seimbang dengan tingkat aksesibilitas yang telah diperhitungkan sedemikian rupa.

Penggunaan lahan sangat berkaitan dengan kondisi sosial masyarakat setempat untuk memenuhi kebutuhannya (Ritohardoyo, 2013). Pemanfaatan potensi lahan oleh masyarakat akan cenderung dilakukan untuk memenuhi berbagai kebutuhan. Dalam tatanan pembangunan nasional, kota adalah pusat pertumbuhan, perkembangan dan perubahan pada seluruh aspek kehidupan masyarakat. Sesuai dengan karakteristik dan potensi wilayah perkotaan, masyarakat perkotaan kebanyakan cenderung memilih untuk menjadikan lahan untuk kegiatan ekonomi. Sehingga dapat disimpulkan bahwa intervensi manusia sangat mempengaruhi penggunaan lahan perkotaan secara keseluruhan.

Perubahan lahan merupakan aktivitas manusia dengan mengubah bentang alam menjadi penggunaan sesuai dengan yang dikehendaki atau dibutuhkan (Paul dan Rashid, 2017). Munculnya berbagai kepentingan oleh manusia menyebabkan perubahan aktivitas penggunaan lahan yang berbeda dari sebelumnya. Tidak hanya perubahan aktifitas penggunaan lahan, penggunaan/pemanfaatan lahan sebagian besar tidak memperhatikan faktor kemampuan lahan dan aturan yang berlaku. Perubahan penggunaan lahan yang masif dan tidak terkendali bakal beriringan dengan berkurangnya tipe untuk penggunaan lahan yang lain. Sehingga manfaat penggunaan lahan menjadi tidak optimal dan mengakibatkan lahan rentan mengalami kerusakan.

Sebagai wujud upaya pembangunan berkelanjutan pemerintah daerah diberikan wewenang untuk mengatur tata ruang wilayahnya sendiri yang mencakup kegiatan pengaturan, pembinaan, pelaksanaan, dan pengawasan penataan ruang. Seluruh kegiatan penataan ruang yang dilakukan oleh pemerintah daerah didasarkan pada pendekatan wilayah administratif dan dengan tingkat pemanfaatan ruang yang variatif. Hal tersebut telah sesuai dengan amanat kebijakan otonomi daerah (UU Nomor 23 Tahun 2014). Dengan kewenangan yang dimiliki tersebut pemerintah daerah berhak atas pengelolaan sumber daya yang ada dan bertanggung jawab untuk memelihara kelestarian lingkungan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Perencanaan tata ruang merupakan visi bentuk konfigurasi ruang masa depan yang menggambarkan wujud sistematis dari aspek fisik, sosial, dan ekonomi untuk mendukung dan mengarahkan ruang untuk meningkatkan produktivitas agar dapat memenuhi kebutuhan manusia secara berkelanjutan (Rustiadi dkk, 2011). Sehingga pemerintah daerah harus memperhatikan penyediaan kawasan hunian, fasilitas umum dan sosial, serta ruang-ruang publik terbuka (open space) di wilayahnya untuk menunjang dan memenuhi kebutuhan masyarakat akan kebermanfaatan ruang yang disediakan.

Ruang Terbuka Hijau (RTH) adalah salah satu jenis ruang publik terbuka. Ruang terbuka hijau adalah area memanjang/jalur

dan/atau mengelompok, yang penggunaannya lebih bersifat terbuka, tempat tumbuh tanaman, baik yang tumbuh secara alamiah maupun yang sengaja ditanam (UU Nomor 26 Tahun 2007). Ketersediaan RTH merupakan salah satu indikator capaian dalam upaya perlindungan dan pelestarian lingkungan terhadap kebutuhan masyarakat akan ruang terbuka publik. Penataan ruang dan peruntukan lahan pada wilayah kabupaten/kota harus selalu mempertimbangkan pentingnya pengadaan RTH sebagai ruang terbuka publik. Apalagi melihat kondisi saat ini dimana RTH tidak lagi menjadi program prioritas dalam penataan ruang dan wilayah kota hingga kadang hanya dianggap sebagai pelengkap dalam pembangunan tata ruang kabupaten/kota. Peruntukan lahan untuk RTH Sebagian besar dialihkan untuk pembangunan yang dianggap memiliki nilai ekonomi yang lebih tinggi.

Menurut UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, perencanaan tata ruang wilayah kota harus menyediakan perencanaan pengadaan dan pengelolaan RTH sebesar 30% dari total luas wilayah kota. RTH pada Kawasan perkotaan terdiri atas RTH Publik sebesar 20% dan RTH privat sebesar 10%. Proporsi 30% yang telah ditentukan merupakan ukuran minimal untuk menjamin ketersediaan udara bersih masyarakat, keseimbangan ekosistem kota, serta dapat meningkatkan nilai estetika kota. Untuk mencapai target 30% lahan peruntukan RTH dapat dicapai secara bertahap

*(Permen ATRKPBN Nomor 14 Tahun 2022 tentang Penyediaan dan Pemanfaatan Ruang Terbuka Hijau).*

Kabupaten Luwu Timur adalah salah satu daerah administratif yang menjadi bagian dari provinsi Sulawesi selatan. Dengan luas wilayah 6,944.88 km<sup>2</sup>, kabupaten luwu timur terbagi menjadi 11 Kecamatan, 126 Desa dan 3 Kelurahan. Kabupaten Luwu Timur merupakan daerah yang terletak di sebelah ujung paling timur Provinsi Sulawesi Selatan dengan ibukota kabupaten yakni Kecamatan Malili. Karena letaknya yang berada pada ujung timur Provinsi Sulawesi Selatan membuat Kabupaten Luwu Timur berbatasan langsung dengan beberapa daerah lainnya, yakni bagian utara dan timur berbatasan dengan Provinsi Sulawesi Tengah, bagian selatan berbatasan dengan Provinsi Sulawesi Tenggara dan teluk bone, bagian barat berbatasan dengan Kabupaten Luwu Utara.

Sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Luwu Timur Nomor 7 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang dan Wilayah Kabupaten Luwu Timur Tahun 2011-2031, bahwa untuk mencapai pengembangan wilayah yang optimal dengan penyebaran pengembangan fasilitas dan utilitas dapat diakomodasikan secara tepat maka dengan ini pemerintah Kabupaten Luwu Timur mempersiapkan perkembangan fisik daerah baik dalam jangka pendek, jangka menengah maupun jangka panjang dengan pendekatan rencana tata ruang wilayah. Rencana penataan ruang

dan wilayah Kabupaten Luwu Timur mempertimbangkan berbagai penyediaan sarana berupa pemanfaatan ruang. Salah satunya ialah pertimbangan pengadaan *ruang terbuka hijau* sebagai bentuk pemanfaatan ruang seperti yang telah direncanakan sebelumnya.

Sebagai daerah yang terkenal memiliki kawasan pertambangan eksklusif yang masih aktif hingga sekarang membuat pemerintah daerah Kabupaten Luwu Timur harus peka akan kondisi bahwa akan semakin banyak pembangunan yang dilakukan untuk peruntukan komersil maupun pertambangan. Segala bentuk pemanfaatan ruang khususnya pembangunan yang telah atau belum dilakukan harus tetap mempertimbangkan aspek kelestarian lingkungan. Oleh karena itu, seperti yang termuat dalam Peraturan Daerah Kabupaten Luwu Timur Nomor 41 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau, bahwa untuk mewujudkan pembangunan yang berwawasan lingkungan dengan ini mengatur tentang berbagai peruntukan ruang yang ramah lingkungan khususnya Ruang Terbuka Hijau agar sesuai dengan kriteria dan syarat minimal yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Pemerintah daerah Kabupaten Luwu Timur bukanlah satu-satunya aktor dalam upaya pemenuhan kebutuhan akan RTH yang jumlahnya masih minim di wilayah kabupaten Luwu Timur itu sendiri. Pihak swasta dan masyarakat adalah bagian integral dalam proses

pengadaan RTH yang meliputi pengelolaan dan pemanfaatan RTH oleh pemerintah daerah Kabupaten Luwu Timur. Tanpa disadari selain sebagai aktor yang bertanggung jawab untuk pemenuhan RTH selain pemerintah, keduanya juga justru menjadi penghambat. Terjadinya perkembangan dan perubahan atas penggunaan lahan berupa aktivitas pertambangan oleh perusahaan swasta dan upaya pemenuhan kebutuhan ekonomi oleh masyarakat tentunya menjadi tantangan tersendiri terhadap pemanfaatan lahan untuk membangun RTH.

Kabupaten Luwu Timur termasuk salah satu daerah yang saat ini sedang giat melakukan pembangunan disegala bidang. Termasuk membenahan tata ruang wilayah. Masalah RTH di Kabupaten Luwu Timur memerlukan penanganan secara struktural melalui kebijakan yang menjadikan RTH sebagai unsur penting dalam pembangunan daerah yang sedang berkembang. Saat ini pemerintah Kabupaten Luwu Timur telah melakukan beberapa langkah sebagai respon masalah RTH yang terjadi. Salah satunya ialah menggandeng pihak swasta untuk melakukan kerja sama dalam pembangunan RTH. Hal ini juga didorong karena ketidakmampuan pemerintah daerah Kabupaten Luwu Timur untuk melaksanakan pengadaan RTH secara maksimal.

PT. Vale Indonesia Tbk. merupakan salah satu perusahaan tambang nikel terbesar yang beroperasi di wilayah Kabupaten Luwu

Timur. Luas konsesi lahan sebesar 70.556 Ha/705,56 km<sup>2</sup> atau 10% dari luas wilayah Kabupaten Luwu Timur. Luasnya pemanfaatan lahan untuk peruntukan kegiatan pertambangan membuat PT. Vale Indonesia Tbk. melakukan reklamasi lahan untuk mengurangi resiko kerusakan lingkungan akibat aktivitas pertambangan yang mereka lakukan. Hingga pertengahan tahun 2022 PT. Vale Indonesia Tbk. telah melakukan reklamasi terhadap 3.338,61 Ha lahan bekas tambang (PT. Vale Indonesia ; 2022). Hal tersebut menjadikan PT. Vale Indonesia Tbk. sebagai perusahaan yang mendukung upaya pemerintah untuk melakukan pelestarian lingkungan dan mencegah kerusakan lahan secara masif.

Dalam UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (PPLH) dijelaskan bahwa pemerintah dan parlemen wajib untuk mengalokasikan anggaran yang layak untuk pembiayaan kegiatan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup serta pembangunan yang berwawasan lingkungan hidup. Anggaran yang dimaksud ialah Green Budgeting. Green Budgeting berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) maupun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) serta yang dan yang diperoleh secara eksternal seperti pajak lingkungan yang dibebankan kepada masyarakat. Pemerintah Kabupaten Luwu Timur sebagai aktor pembangunan di wilayahnya belum bisa melakukan Green Budgeting yang sesuai. Hal tersebut dapat dibuktikan dengan

melihat ketersediaan RTH yang belum memadai di Kabupaten Luwu Timur. Oleh karena itu, Pemerintah Kabupaten Luwu Timur melakukan kerja sama dengan pihak swasta dalam hal pembangunan infrastruktur berbasis lingkungan. APBD yang belum sepenuhnya pro lingkungan dapat diatasi dengan adanya hubungan kerja sama antara pemerintah dan swasta.

Salah satu manfaat dari adanya pola kemitraan atau kerja sama pemerintah dan swasta adalah berkurangnya biaya yang bersumber dari APBD sehingga dapat memenuhi kebutuhan pendanaan untuk pembangunan pada aspek lain. Selain pembiayaan dari APBD yang dapat dikurangi, kerja sama pemerintah dan swasta akan mempertimbangkan kesesuaian alokasi sumber daya, resiko dan imbal jasa. Sejauh ini Pemerintah Kabupaten Luwu Timur telah melakukan kerja sama dengan beberapa perusahaan swasta khususnya yang beroperasi di wilayah Kabupaten Luwu Timur. PT. Vale Indonesia Tbk. menjadi salah satu mitra Pemerintah Kabupaten Luwu Timur untuk menyukseskan program pembangunan daerah yang berwawasan pengelolaan lingkungan hidup dan pelestarian lingkungan. Selain PT. Vale Indonesia Tbk. masih ada beberapa pihak swasta lain yang menjadi mitra pemerintah Kabupaten Luwu Timur untuk mewujudkan pembangunan daerah ramah lingkungan, yang bakal dibahas lebih lanjut dalam penelitian ini.

Dalam tata kelola kota yang baik (Good Urban Governance), setiap kota harus memiliki Ruang Terbuka Hijau yang mencakup ketiga fungsi penting yaitu fungsi ekologis, sosial ekonomi, dan evakuasi. Untuk memenuhi kebutuhan RTH tersebut pemerintah telah melakukan berbagai upaya, salah satunya melakukan kerja sama atau pola kemitraan dengan pihak swasta yang nantinya menghasilkan output berupa program-program. Program-program tersebut nantinya akan memiliki dampak kepada beberapa pihak yang menjadikan program tersebut berkelanjutan sebagai salah satu sirkulasi Good Urban Governance yang didalamnya terdapat pola kemitraan atau kerja sama (Pelisserro, 2003).

**Tabel 1.1**

**Luas Kawasan Ruang Terbuka Hijau Kab. Luwu Timur**

| Tahun     | Taman Kota (km <sup>2</sup> ) | Hutan Kota (km <sup>2</sup> ) | Jalur Hijau (km <sup>2</sup> ) | Sempadan Sungai dan Pantai (km <sup>2</sup> ) | TPU (km <sup>2</sup> ) | Kebun Bibit (km <sup>2</sup> ) | Lain-Lain (km <sup>2</sup> ) | Total (%)   |
|-----------|-------------------------------|-------------------------------|--------------------------------|---|------------------------|--------------------------------|------------------------------|-------------|
| 2019-2020 | 0,11                          | 7,4                           | 0,01                           | -   | 0,04                   | -                              | -                            | 7,55 (0,11) |
| 2021-2022 | 0,34                          | 7,4                           | 0,01                           | 0,11  | 0,04                   | 0,03                           | 0,37                         | 8,28 (0,12) |

*Sumber Data : SIPSN-Kementerian LHK Tahun 2019-2023*

Sesuai dengan syarat minimal 30% luas wilayah, maka jumlah total luas wilayah RTH yang harus dipenuhi oleh pemerintah

Kabupaten Luwu Timur adalah sebesar 2.083,46 km<sup>2</sup> dari total 6.944,88 km<sup>2</sup> luas wilayah Kabupaten Luwu Timur secara keseluruhan. Berbagai macam usaha pengembangan kawasan hijau telah dilakukan oleh pemerintah daerah Kabupaten Luwu Timur khususnya dalam pengadaan ruang terbuka publik. Namun, dalam realitanya hingga tahun 2022 jumlah yang telah direalisasikan hanya sejumlah 8,28 km<sup>2</sup> atau 0,12%. Maka dapat dipastikan bahwa ketersediaan ruang terbuka hijau di Kabupaten Luwu Timur masih minim/atau belum memenuhi standar yang telah ditetapkan (30% dari total luas wilayah). Selain pertumbuhan penduduk dan alih fungsi lahan, pemerintah daerah Kabupaten Luwu Timur belum mampu untuk memenuhi penyediaan ruang terbuka hijau diwilayahnya yang disebabkan oleh sumber daya yang belum mencapai kualitas yang diharapkan. Oleh karena itu, pemerintah daerah Kabupaten Luwu Timur dalam usaha untuk menciptakan kawasan daerah yang berwawasan lingkungan menggandeng beberapa pihak swasta untuk diajak bekerja sama, salah satunya dalam pengadaan ruang terbuka hijau.

Sesuai dengan uraian latar belakang diatas, maka penulis tertarik untuk mengkaji mengenai kerja sama yang terjalin antara pemerintah daerah kabupaten Luwu Timur dengan beberapa pihak swasta dalam pengadaan ruang terbuka hijau di kabupaten luwu timur agar terciptanya kawasan daerah yang berwawasan lingkungan dan

mampu menjadi daerah dengan ketersediaan ruang terbuka hijau yang mumpuni. Maka dalam penelitian ini, penulis mengangkat judul penelitian : **“Kerja Sama Pemerintah dan Swasta dalam Pengadaan Ruang Terbuka Hijau di Kabupaten Luwu Timur”**

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan pada latar belakang yang telah dijabarkan diatas, maka rumusan masalah dari penelitian ini adalah :

1. Bagaimana penerapan prinsip-prinsip kerja sama pemerintah dan swasta dalam pengadaan Ruang Terbuka Hijau di Kabupaten Luwu Timur?
2. Faktor apa saja yang mempengaruhi kerja sama pemerintah dan swasta dalam pengadaan Ruang Terbuka Hijau di Kabupaten Luwu Timur?

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan pada rumusan masalah diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui penerapan prinsip-prinsip kerja sama antara pemerintah dan swasta dalam pengadaan Ruang Terbuka Hijau di Kabupaten Luwu Timur
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi kerja sama pemerintah dan swasta dalam pengadaan Ruang Terbuka Hijau di Kabupaten Luwu Timur

#### **1.4. Manfaat Penelitian**

Berdasarkan tujuan dari penelitian diatas maka manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini adalah :

##### **1. Manfaat Teoritis**

Hasil Penelitian ini diharapkan memberikan manfaat bagi perkembangan ilmu pemerintahan terkhusus mengenai kerja sama pemerintah dan swasta dalam pengadaan Ruang Terbuka Hijau di Kabupaten Luwu Timur.

##### **2. Manfaat Praktis**

Hasil Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumber informasi bagi seluruh elemen khususnya masyarakat tentang bagaimana kerja sama pemerintah dan swasta dalam pengadaan Ruang Terbuka Hijau di Kabupaten Luwu Timur, serta bagaimana pemerintah berperan terhadap peningkatan kualitas lingkungan.

##### **3. Manfaat Metodologis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan tambahan pertimbangan dalam penelitian yang sejenis, kemudian bisa di bandingkan dengan penelitian ilmiah lainnya, terutama yang berkaitan dengan kerja sama pemerintah dan swasta dalam pengadaan ruang terbuka hijau..

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 2.1 Konsep Pemerintah

Pemerintah dapat diartikan sebagai organisasi yang memiliki kekuasaan untuk menjalankan wewenang dalam sebuah negara, baik itu membuat dan menerapkan hukum serta undang-undang disuatu wilayah tertentu. Ada banyak cara untuk mengartikan pemerintah. Tetapi dalam perjalanannya pemerintah lebih dikenal sebagai aktor yang memiliki fungsi dan tanggung jawab terhadap keberlangsungan suatu negara.

Secara etimologi kata pemerintah berasal dari kata perintah yang kemudian mendapatkan imbuhan “pe-“ menjadi “Pemerintah” yang berarti badan atau organisasi. Setelah ditambah akhiran “-an” menjadi kata “Pemerintahan” yang memiliki arti perbuatan, cara atau perihal atau urusan dan badan yang berkuasa dan memiliki legitimasi. Sehingga dapat disimpulkan bahwa pemerintah adalah badan yang melaksanakan suatu urusan berdasarkan kekuasaan dan legitimasi yang dimiliki.

Sedangkan pendapat lain, mengatakan bahwa kata perintah yang merupakan asal dari kata pemerintahan memiliki empat unsur yakni *pertama*, ada dua pihak yang saling terikat. *Kedua*, kedua belah pihak saling memiliki hubungan kontraktual. *Ketiga*, pihak yang

memerintah memiliki kewenangan. *Keempat*, pihak yang diperintah memiliki ketaatan (Martini dan Juwono, 2015;17).

Menurut Suradinata, Pemerintah merupakan sebuah organisasi yang mempunyai kekuatan yang sangat besar disebuah negeri, termasuk urusan publik, territorial, dan suatu urusan kekuasaan untuk mencapai tujuan negara. Pemerintah memiliki wewenang penuh atas setiap perjalanan kekuasaannya terhadap semua bidang dalam sebuah negara atau wilayah. Tidak dapat dipungkiri bahwa pemerintah tidak bisa lepas dari seluruh aktivitas atau fenomena yang terjadi dalam sebuah negara atau wilayah.

Menurut Ibnu Kencana Syafi'ie (2003:3) Pemerintahan dalam arti luas adalah segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan, memelihara keamanan, dan memelihara derajat kehidupan rakyat serta menjamin kepentingan negara itu sendiri. Dan mempunyai fungsi Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif. Sedangkan pemerintahan dalam arti sempit adalah segala kegiatan, fungsi, tugas dan kewajiban yang dijalankan oleh lembaga eksekutif untuk mencapai tujuan negara.

Pemerintah sebaik-baiknya adalah yang mampu menciptakan sistem yang baik didalam masyarakat melalui kebijakan yang diterbitkan. Terlepas dari sumber permasalahan yang berasal dari masyarakat itu sendiri, pemerintah wajib untuk memberikan rasa

aman dan nyaman sebagai bentuk pelayanan kepada masyarakat. Oleh karena itu pemerintah hadir bukan untuk melayani dirinya sendiri tetapi untuk menciptakan kondisi dimana masyarakat dapat mengembangkan seluruh potensi yang ada pada dirinya demi mencapai tujuan untuk kemajuan bersama. Seperti yang telah ditentukan bahwa hakikat pemerintah ialah untuk melayani dan mengayomi serta meningkatkan taraf hidup masyarakatnya diseluruh bidang kehidupan, oleh karena itu pemerintah memiliki fungsi sebagai berikut :

a. Fungsi Pelayanan

Fungsi utama pemerintah adalah memberikan pelayanan terbaik untuk memenuhi kebutuhan masyarakat disemua sektor. Masyarakat tak akan dapat berdiri sendiri memenuhi kebutuhan tanpa adanya pemerintah yang memberikan pelayanan.

b. Fungsi Pengaturan

Stabilitas dan pertumbuhan negara dapat dicapai dengan adanya aturan-aturan yang membatasi dan mengarahkan kepada keteraturan yang berkelanjutan. Oleh karena itu, pemerintah memiliki fungsi regulating (pengaturan) dengan tujuan untuk mengatur seluruh sektor dalam masyarakat dalam bentuk kebijakan-kebijakan dan peraturan perundang-undangan. Peraturan yang mengikat memungkinkan pemerintah untuk

menjaga keadaan negara tetap stabil dan pemenuhan kebutuhan masyarakat tetap bisa diawasi.

c. Fungsi Pembangunan

Salah satu fungsi pemerintah lainnya ialah Pembangunan. Fungsi Pembangunan akan dilaksanakan sejalan dengan situasi dan kondisi masyarakat. Melemahnya kondisi masyarakat menjadi salah satu alasan dilaksanakannya fungsi membangun dan akan dikontrol ketika kondisi masyarakat mulai membaik. Selain itu, adanya fungsi pembangunan akan menjadi penyeimbang dari seluruh masalah yang terjadi dilingkup luas masyarakat.

d. Fungsi Pemberdayaan

Fungsi pemberdayaan bertujuan untuk meningkatkan kemampuan Masyarakat untuk dapat keluar dari permasalahan-permasalahan kehidupan yang Tengah dihadapi. Fungsi ini akan dijalankan ketika Masyarakat berada pada zona yang mengkhawatirkan dan tidak memiliki kemampuan serta pengetahuan untuk keluar dari zona tersebut. Pemberdayaan dilakukan bertujuan untuk meningkatkan kualitas sumberdaya manusia agar masyarakat tidak ketergantungan terhadap pemerintah semakin berkurang sehingga, hal ini akan mempermudah pemerintah mencapai tujuan negara.

Begitu luas dan beratnya tugas pemerintah mengharuskan pemerintah untuk memutar otak untuk menemukan jalan keluar atas setiap masalah yang dihadapi oleh dirinya maupun Masyarakat. Sebagai aktor penting dalam terselenggaranya negara, pemerintah perlu untuk mengambil langkah-langkah yang efektif dan efisien serta mampu menjangkau seluruh bidang kehidupan dinegaranya.

## **2.2. Konsep Swasta**

Secara umum Swasta dapat dikatakan sebagai organisasi yang bertujuan untuk untuk mendapatkan keuntungan atau *profit*. Berbeda dengan sektor publik, swasta menjalankan seluruh kegiatan usahanya dengan menggunakan modal yang bersumber dari dirinya sendiri. Menurut KBBI swasta memiliki arti bukan milik pemerintah ; partikelir. Artinya, swasta berdiri dengan kakinya sendiri tanpa bantuan dari pemerintah untuk menjalankan segala jenis usaha untuk mendapatkan keuntungan sebesar-besarnya.

Secara etimologi, kata swasta memiliki makna mandiri dan independen. Arti dari kedua kata tersebut adalah bukan merupakan milik pemerintah yang dimana seluruh aktivitas maupun pendanaan dikuasai oleh pihak swasta itu sendiri. Dalam fungsi pelayanan pemerintah, swasta juga kadang dilibatkan sebagai penyelenggara. Peran swasta dimasa sekarang menjadi begitu penting sejalan dengan penyesuaian tata pemerintahan yang baik (*good governance*) atau dapat disebut sebagai aktor yang membantu pemerintah untuk

menyukseskan kebijakan tertentu dari pemerintah, diantaranya pelayanan publik dan pengadaan infrastruktur.

## **2.3 Kerja Sama Pemerintah dan Swasta**

### **2.3.1 Definisi Kerja Sama**

Kerja Sama menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (2008: 704) merupakan sesuatu yang ditangani oleh beberapa pihak. Kerja sama adalah sebuah sikap mau melakukan suatu pekerjaan secara bersama-sama tanpa melihat latar belakang orang yang diajak bekerja sama untuk mencapai suatu tujuan.

Menurut Roucek dan Warren kerja sama ialah bekerja bersama-sama untuk mencapai tujuan bersama dan merupakan suatu proses yang paling dasar. Kerja sama merupakan suatu bentuk proses sosial dimana didalamnya terdapat aktifitas tertentu yang ditujukan untuk mencapai tujuan bersama dengan saling membantu dan saling memahami terhadap aktifitas masing-masing.

Moh. Jafar Hafsa menyebutkan kerja sama dengan istilah *kemitraan*. Artinya adalah suatu strategi bisnis yang dilakukan oleh dua pihak atau lebih dalam jangka waktu tertentu untuk meraih keuntungan bersama dengan prinsip saling membutuhkan dan saling membesarkan. Sedangkan menurut H. Kusnadi yang mengartikan Kerja Sama sebagai “dua pihak

atau lebih untuk melakukan aktivitas bersama yang dilakukan secara terpadu yang diarahkan kepada suatu target atau tujuan tertentu.

Menurut Thomson dan Perry dalam Keban (2007:28), Kerja sama memiliki derajat yang berbeda, mulai dari koordinasi dan kooperasi (*cooperation*) sampai pada derajat yang lebih tinggi yaitu *collaboration*. “Para ahli pada dasarnya menyetujui bahwa perbedaan terletak pada kedalaman interaksi, integrasi, komitmen dan kompleksitas dimana *cooperation* terletak pada tingkatan yang paling rendah, sedangkan *collaboration* pada tingkatan yang paling tinggi”, menurut Rosen dalam Keban (2007:32)

### **2.3.2 Definisi Kerja Sama Pemerintah dan Swasta**

Kerja Sama Pemerintah dan Swasta juga dikenal dengan istilah *Private Public Partnership (PPP)*. Dikutip dari buku “*Public Private Partnership Monitor : Indonesia*” Kerja sama pemerintah dan swasta didefinisikan sebagai : Pengaturan kontrak antara entitas publik (nasional, negara bagian, provinsi, atau lokal) dan swasta dimana keterampilan, aset, dan/atau sumber daya keuangan dari masing-masing sektor publik dan swasta dialokasikan secara saling melengkapi, sehingga berbagi risiko dan manfaat, untuk

berusaha memberikan pemberian layanan yang optimal dan nilai yang baik bagi warga negara.

Menurut ismowati (2016), Public private partnership atau kerja sama pemerintah dan swasta merupakan salah satu jenis privatisasi yang diartikan sebagai pengaturan dimana pemerintah memerlukan insentif modal, kebutuhan akan infrastruktur dengan masa jangka panjang, dan kombinasi pembiayaan pembangunan fasilitas yang diinginkan antara pemerintah dengan swasta (sebagian besar biaya biasanya dibiayai oleh swasta). *International Monetary Fund (IMF)* mendefinisikan : *“Public Private Partnership (PPPs) refer to arrangements where the private sector supplies infrastructure assets and services that traditionally have been provided by the government”*. Pihak swasta dalam kerja sama pemerintah dan swasta menjadi pemasok aset infrastruktur dan layanan yang sebelumnya telah diadakan oleh pemerintah sebelumnya, sesuai dengan kontrak perjanjian kerja sama antara pemerintah dan swasta.

*The National Council for Public-Private Partnership (NCPPP)* mendefinisikan public-private partnership (PPP) sebagai perjanjian kontrak (kerja sama) antara agen-agen publik (negara, negara bagian, daerah) dan sektor sektor swasta. Melalui perjanjian kontrak kerja sama ini aset-aset dan

keahlian kedua belah pihak disumbangkan untuk melayani kepentingan umum dan fasilitas-fasilitas pihak membagi risiko dan keuntungan pada setiap sektor yang dikerja samakan. Pihak swasta memainkan peran memperbaiki (to renovate), membangun (to construct), mengoperasikan (to operate), memelihara (to maintain) dan/atau mengelola sebagian atau seluruh fasilitas atau sistem yang menyediakan pelayanan umum.

Di Indonesia sendiri konsep PPP/atau kerja sama pemerintah dan swasta dikenal dengan istilah Kerja Sama Pemerintah dan Badan Usaha (KPBU). Menurut Perpres Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur, Kerja Sama Pemerintah dan Badan Usaha yang selanjutnya disebut dengan KPBU adalah kerja sama antara pemerintah dan Badan Usaha dalam penyediaan infrastruktur untuk kepentingan umum dengan mengacu pada spesifikasi yang telah ditetapkan sebelumnya oleh Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah/Badan Usaha, yang sebagian atau seluruhnya menggunakan sumber daya Badan Usaha dengan memperhatikan pembagian resiko diantara para pihak. Badan Usaha yang dimaksud dalam perpres Nomor 38 Tahun 2015 sudah termasuk pihak swasta atau yang disebut Badan Usaha Milik Swasta (BUMS).

Dari pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa PPP atau Kerja Sama Pemerintah dan swasta merupakan bentuk kerja sama berupa kontrak/atau perjanjian dimana keduanya melibatkan aset dan sumber daya keuangan yang dimiliki untuk kepentingan umum utamanya bidang pelayanan publik. Baik pemerintah maupun swasta saling membagi resiko dan manfaat/atau keuntungan dari hasil kerja sama antar keduanya. Untuk mendapatkan hasil yang memuaskan dari kerja sama pemerintah dan swasta mesti dijalankan sesuai dengan prinsip-prinsip dan ketentuan yang berlaku. Prinsip kerja sama pemerintah dan swasta di Indonesia telah termuat dalam Pasal 4 Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 tentang tentang Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur. Yang mengatur tentang pelaksanaan kerja sama pemerintah dengan badan usaha agar sesuai dengan prinsip dan ketentuan yang berlaku.

### **2.3.3 Prinsip Kerja Sama Pemerintah dan Swasta**

Kerja sama atau kemitraan yang dilakukan oleh sebuah organisasi maupun instansi memiliki berbagai macam pertimbangan. Pertimbangan yang dimaksud meliputi apa saja yang yang dapat mempengaruhi keberhasilan yang mempengaruhi keuntungan , kerugian, dan dampak apa yang akan ditimbulkan setelah diadakannya kerja sama tersebut.

Untuk menciptakan sebuah hubungan kerja sama yang berhasil, hubungan kerja sama pemerintah dan swasta harus dilaksanakan dengan mengikuti prinsip-prinsip yang telah ada. Dalam Jakki (1994) dikemukakan prinsip-prinsip tersebut yaitu :

a. Komitmen (*Commitment*)

Mengacu pada kemauan dari masing-masing pihak yang terlibat dalam Kerja sama. Setiap pihak dalam sebuah hubungan kerja sama atau kemitraan harus berusaha membangun sebuah hubungan yang berorientasi secara untuk jangka yang panjang. Komitmen yang tinggi dapat mengakibatkan keberhasilan dalam sebuah hubungan kerja sama dan tujuan dari masing-masing pihak dapat tercapai secara maksimal. Tingkat komitmen yang tinggi dapat dikaitkan terhadap kesuksesan sebuah hubungan kerja sama atau kemitraan.

b. Koordinasi (*Coordination*)

Dalam hubungan kerja sama, koordinasi antar pihak memiliki batasan-batasan yang wajib untuk dipatuhi. Kerja sama atau kemitraan yang berhasil dapat dilihat dari keseluruhan tindakan yang terkoordinasi dengan baik yang kemudian diarahkan pada tujuan bersama yang konsisten. Koordinasi yang intensif dapat mengatasi ketidakstabilan

situasi dalam sebuah hubungan kerja sama. Tanpa adanya koordinasi yang intensif, maka dapat menimbulkan resiko kegagalan dalam hubungan kerja sama atau kemitraan, seluruh keuntungan yang direncanakan tidak akan tercapai.

c. Saling Ketergantungan (*Interdependency*)

Pihak-pihak yang bekerja sama menyadari bahwa keuntungan saling bergantung memberi manfaat yang lebih baik daripada jika dicapai sendiri. Interdependensi menghasilkan pihak-pihak yang bermitra menjadi saling bergantung.

d. Kepercayaan (*Trust*)

Kepercayaan sangat berhubungan dengan keinginan untuk bekerja sama. Hubungan kerja sama yang menampilkan kepercayaan akan dapat mengelola hubungan dengan baik. Kurangnya kepercayaan akan mengganggu pertukaran informasi, pengaruh timbal balik, dan akan memengaruhi keefektifan pemecahan masalah secara bersama.

Secara mendasar untuk menciptakan hubungan kerja sama pemerintah dan swasta yang terukur dan memberikan keuntungan secara proporsional terdapat empat komponen kemitraan yang harus dipenuhi menurut Teori Uhlik (2007), meliputi :

1. Hubungan (*relationships*)

Hubungan kemitraan antara pemerintah dan swasta mengacu pada proses interaksi yang terjadi antar organisasi yang bermitra. Dimana unsur hubungan menjelaskan tentang alasan mengapa sebuah kemitraan harus dijalin, bentuk kemitraan seperti apa, dan tujuan yang hendak dicapai dan bagaimana keterlibatan masing-masing pihak dalam menjalankan kemitraan tersebut.

## 2. Sumberdaya (*resources*)

Ketersediaan sumberdaya yang dimiliki masing-masing organisasi yang bermitra juga menjadi sangat penting mencakup sumberdaya manusia, sumberdaya keuangan, dan lain-lain yang diperlukan untuk mencapai tujuan kemitraan.

## 3. Jaringan (*networks*)

Proses kerja sama tidak hanya meliputi kedua pihak yang bermitra, melainkan juga mengacu pada adanya jaringan pihak-pihak yang terkait (*stakeholders*) yang terlibat pada proses kemitraan kemitraan (diluar pihak yang bermitra itu sendiri). Pihak yang bekerja sama dalam sebuah hubungan kemitraan kadang membutuhkan dukungan dan partisipasi dari pihak-pihak terkait untuk mencapai tujuan kemitraan.

## 4. Organisasi (*Organizations*)

Indikator organisasi mengacu pada bagaimana peran dan tanggungjawab masing-masing pihak yang bermitra sesuai

dengan kesepakatan bersama untuk mencapai hasil yang diinginkan. Komponen ini juga mengarah pada apakah ada kesepakatan tertulis dalam kemitraan tersebut.

Kerja sama pemerintah dengan swasta khususnya dalam penyediaan infrastruktur meliputi berbagai hal ketentuan. Kunci utama untuk menciptakan sistem kerja sama yang baik antara masing-masing pihak hendaklah dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip yang ada. Prinsip-prinsip kerja sama antara pemerintah dan swasta dalam penyediaan Infrastruktur diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 38 tahun 2015 yang memuat terkait prinsip-prinsip yang harus diperhatikan dengan baik, meliputi :

a. Kemitraan

Kerja sama antara pemerintah dengan badan usaha dilakukan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan persyaratan yang mempertimbangkan kebutuhan kedua belah pihak.

b. Kemanfaatan

Penyediaan Infrastruktur yang dilakukan pemerintah dengan badan usaha untuk memberikan manfaat sosial dan ekonomi bagi masyarakat.

c. Bersaing

Pengadaan mitra kerja sama badan usaha dilakukan melalui tahapan pemilihan yang adil, terbuka, dan transparan, serta memperhatikan prinsip persaingan usaha yang sehat. Adanya persaingan diyakini dapat menimbulkan peningkatan kualitas terhadap mitra yang akan menjadi pelaksana penyediaan infrastuktur.

d. Pengendalian dan pengelolaan resiko

Kerja sama penyediaan Infrastuktur dilakukan dengan penilaian resiko, pengembangan strategi pengelolaan dan mitigasi terhadap resiko. Banyaknya resiko yang harus dihadapi mengharuskan para pihak menetapkan langkah-langkah strategis untuk menghindari resiko yang ada.

e. Efektif

Kerja sama penyediaan infrastuktur mampu mempercepat pembangunan sekaligus meningkatkan kualitas pelayanan pengelolaan dan pemeliharaan infrastuktur. Infrastuktur yang baik adalah infrastuktur yang tepat guna sesuai peruntukannya. Dibutuhkan komitmen dari para pihak dalam proses pelaksanaan dan pengelolaan infrastuktur untuk menciptakan infrastuktur yang tepat guna dan memiliki manfaat besar bagi kepentingan umum.

f. Efisien

Kerja sama penyediaan infrastuktur mencukupi kebutuhan pendanaan secara keberlanjutan dalam penyediaan infrastuktur melalui dukungan dana swasta.

#### **2.3.4 Model Kerja Sama Pemerintah dan Swasta**

Menurut *The National Council for Public-Private Partnership* (NCPPT) terdapat beberapa bentuk dalam pengelolaan kerja sama pemerintah dan swasta antara lain, sebagai berikut :

- a. *Build-Operate-Transfer (BOT) atau Build-Transfer-Operate (BTO)* merupakan bentuk kerja sama dimana pihak swasta membangun fasilitas sesuai dengan perjanjian tertentu dengan pemerintah, mengoperasikan selama periode tertentu berdasarkan kontrak, dan kemudian mengembalikan fasilitas tersebut kepada pemerintah. Pada akhir kontrak, pihak pemerintah dapat menilai tanggung jawab pengoperasian, memperpanjang masa kontrak dengan pihak yang sama, ataupun mencari pihak (swasta) baru sebagai mitra untuk mengoperasikan atau memelihara fasilitas yang telah dibuat sebelumnya. BOT dan BTO merupakan bentuk kerja sama yang hampir sama, perbedaannya terletak pada waktu pengembalian atau

penyerahan fasilitas yang telah dibangun. Kalau BOT, pihak swasta menyerahkan fasilitas setelah jangka waktu tertentu sesuai dengan kontrak. Sedangkan BTO, pihak swasta menyerahkan fasilitas yang telah diselesaikan kepada pemerintah setelah proyek pembangunan selesai.

- b. *Build-Own-Operate (BOO)* merupakan bentuk kerja sama pemerintah dan swasta dimana kontraktor swasta membangun dan mengoperasikan fasilitas tanpa harus mengembalikan kepemilikan kepada pemerintah. Dapat dikatakan bahwa pemerintah menyerahkan seluruh hak dan tanggung jawabnya atas suatu prasarana publik kepada mitra swasta untuk membiayai, membangun, memiliki dan mengoperasikan suatu prasarana publik baru tersebut selama-lamanya.
- c. *Buy-Build-Operate (BBO)* merupakan sebuah bentuk penjualan aset yang mencakup proses rehabilitasi atau pengembangan dari fasilitas yang sudah ada. Pemerintah menjual aset kepada swasta dan kemudian pihak swasta melakukan upaya peningkatan yang dibutuhkan fasilitas tersebut untuk menghasilkan keuntungan dengan mekanisme yang menguntungkan pula.
- d. *Contract Services* dapat diartikan sebagai kontrak atau perjanjian yang dilakukan oleh pemerintah dan pihak

swasta untuk penyediaan, pengelolaan hingga pemeliharaan fasilitas yang akan dibuat. Contract Services terbagi menjadi dua jenis, yaitu :

- *Operations dan Maintenance*

Operations and Maintenance adalah bentuk kontrak/perjanjian dimana mitra *public* (pemerintah daerah, badan-badan/instansi pemerintah lokal) melakukan kontrak/perjanjian kerja sama dengan swasta untuk menyediakan dan/atau memelihara jasa atau layanan tertentu. Berdasarkan bentuk operasi dan pemeliharaan yang telah diberikan kepada swasta maka pemerintah tetap mempertahankan kepemilikan dan seluruh manajemen fasilitas umum atau sistem.

- *Operations, Maintenance, Management*

Mitra *public* melakukan kontak kerja sama dengan swasta untuk mengoperasikan, memelihara, dan mengelola fasilitas atau sistem untuk meningkatkan pelayanan. Berdasarkan kontrak/perjanjian ini, mitra publik mempertahankan kepemilikan tetapi pihak swasta boleh menginvestasikan modalnya pada fasilitas atau sistem tersebut. Swasta manapun sangat berhati-hati dalam memperhitungkan investasi pada setiap kerja sama

dengan operasional yang efisien dan tabungan selama waktu kontrak. Dengan kontrak yang cenderung lebih lama, pihak swasta memiliki kesempatan besar untuk memperoleh keuntungan dan pengembalian yang sesuai.

- e. *Design-Build (DB)* merupakan bentuk kerja sama dimana pihak swasta menyediakan desain dan membangun sesuai desain proyek yang memenuhi persyaratan yang standar dan kinerja yang dibutuhkan yang ditetapkan oleh pemerintah. Bentuk kerja sama ini dapat, menghemat waktu, dana, jaminan yang lebih jelas, dan membebaskan risiko tambahan kepada swasta. Selain itu bentuk ini juga dapat mengurangi konflik karena pembagian tanggung jawab yang jelas dan sederhana.
- f. *Design-Build-Maintain (DBM)* merupakan bentuk kerja sama yang hampir sama dengan *Design-Build* dengan pengecualian pada pemeliharaan fasilitasnya selama beberapa waktu dalam perjanjian menjadi tanggung jawab pihak swasta. Keuntungan juga hampir sama dengan *Design-Build* dengan risiko selama pemeliharaan dibebankan kepada mitra swasta ditambah dengan garansi selama periode pemeliharaan juga oleh swasta.

- g. *Design-Build-Operate (DBO)* merupakan bentuk kerja sama dimana kontrak tunggal diberikan untuk mendesain, membangun, dan mengoperasikan. Kepemilikan fasilitas dipertahankan untuk pemerintah kecuali jika proyek tersebut berupa *design-build-operate-transfer* atau *design-build-own-operate*. Metode ini melibatkan satu kontrak dengan seorang arsitek atau insinyur, diikuti dengan kontrak yang berbeda dengan pemborong, kemudian diikuti pengambil-alihan oleh pemilik dan mengoperasikannya.
- h. *Concession* memberikan peluang tanggung jawab yang lebih besar kepada swasta tidak hanya untuk mengoperasikan dan memelihara aset tersebut namun juga berinvestasi. Kepemilikan aset masih berada ditangan pemerintah, tetapi keseluruhan hak guna berada ditangan swasta hingga berakhirnya kontrak (biasanya 25 – 30 tahun). Konsesi biasanya ditawarkan melalui lelang dengan penawaran terendah akan keluar sebagai pemenang. Konsesi diatur dengan kontrak yang mencakup kondisi seperti target kinerja (kualitas), *standard* kinerja, perjanjian investasi modal, mekanisme penyetaraan tarif, dan penyelesaian *arbitrase* atau perselisihan yang berpotensi muncul. Keuntungan bentuk konsesi adalah seluruh

pengelolaan dan investasi dilakukan oleh swasta untuk tujuan efisiensi. Konsesi sesuai untuk menarik investasi dalam skala besar.

- i. *Lease-Develop-Operate (LDO) atau Build-Develop-Operate (BDO)* LDO atau BDO merupakan kerja sama swasta menyewa atau membeli prasarana *public* dari pemerintah, dan mengembangkannya serta melengkapinya, lalu mengoperasikan berdasarkan kontrak dalam waktu tertentu. Selama kontrak berlangsung, pihak swasta dapat mengembangkan prasarana yang ada dan mengoperasikannya sesuai dengan perjanjian kontrak.
- j. *Lease/Purchase* adalah bentuk kerja sama ketika pemerintah membuat kontrak dengan swasta untuk merancang dan membiayai serta membangun prasarana *public*, tetapi setelah selesai dibangun prasarana tersebut menjadi milik pemerintah. Lalu pihak swasta tersebut menyewa prasarana tersebut kepada pemerintah untuk dioperasikan dalam periode waktu tersebut sesuai dengan perjanjian. Berdasarkan perjanjian ini pengoperasian fasilitas dapat dilakukan oleh kedua belah pihak (pemerintah-swasta) selama masa sewa.
- k. *Sale/Leaseback* merupakan bentuk kerja sama pengaturan keuangan dimana pemilik fasilitas menjual kepada pihak

lain, dan setelah itu menyewa kembali dari pemilik baru tersebut. Baik pemerintah maupun swasta dibolehkan ikut masuk didalam pengaturan *sale/leaseback* meskipun dengan banyak pertimbangan. Inovasi penggunaan bentuk kerja sama ini adalah penjualan fasilitas umum kepada swasta dengan pertimbangan pembatasan kewajiban dari pemerintah. Berdasarkan dari kesepakatan tersebut, pemerintah yang menjual fasilitas menyewanya kembali dan melanjutkan pengoperasiannya.

- I. *Turnkey* merupakan bentuk kerja sama dimana pemerintah membiayai suatu proyek dan pihak swasta melaksanakan perancangan, pembangunan dan pengoperasian dalam waktu yang telah disepakati bersama. Persyaratan standar dan untuk kinerja ditetapkan oleh pemerintah dan kepemilikan tetap ditangan pemerintah.

Bentuk-bentuk kerja sama PPP di atas dapat dibedakan antara satu dengan yang lainnya dengan kriteria-kriteria sebagai berikut :

1. Kepemilikan aset.

Kepemilikan aset merupakan hak atas kepemilikan terhadap aset yang dikerja samakan, apakah aset itu berada ditangan pemerintah atau swasta, selama jangka waktu tertentu. Semakin besar keterlibatan pihak swasta

dalam kepemilikan aset maka akan semakin menarik minat mereka bekerja sama/berinvestasi. Kepemilikan aset dapat dibedakan apakah menjadi milik pemerintah, milik swasta, atau milik pemerintah dan swasta (kepemilikan bersama).

## 2. Operasional dan pengelolaan aset

Operasional dan pengelolaan aset merupakan kriteria yang mengidentifikasi pendelegasian tanggung jawab untuk mengelola aset yang dikerjakan samakan selama kurun waktu tertentu. Pihak yang mengelola berpeluang untuk memperoleh pendapatan dari aset kerja sama. Operasional dan kepemilikan aset dapat dibedakan menjadi tanggung jawab pemerintah, swasta, atau tanggung jawab bersama.

## 3. Investasi modal atau penanam modal

Investasi modal merupakan kriteria berkaitan dengan siapa yang akan menanamkan modal tersebut pada aset yang akan dikerjakan samakan. Investasi modal dapat dibedakan menjadi investasi pemerintah, swasta, atau investasi dengan modal bersama.

## 4. Resiko-resiko yang akan terjadi

Resiko komersial merupakan kriteria yang berhubungan siapa yang akan dibebani dengan risiko-risiko komersial tersebut yang nanti akan muncul selama

pembangunan dan pengelolaan aset yang dikerja samakan. Risiko komersial yang akan terjadi dapat dibebankan kepada pemerintah, swasta, atau menjadi beban bersama

#### 5. Durasi kerja sama

Durasi kerja sama merupakan kriteria yang berkaitan dengan jangka waktu kerja sama yang disepakati. Semakin lama jangka waktu kerja sama akan memberikan peluang yang lebih besar bagi pengembalian. Durasi kerja sama dapat dibedakan menjadi jangka pendek, jangka menengah, atau jangka panjang.

### **2.4 Ruang Terbuka Hijau**

Ruang Terbuka Hijau (RTH) memiliki peranan yang penting dalam kelangsungan hidup suatu wilayah, baik bagi manusia yang hidup disekitarnya maupun wilayah itu sendiri. RTH merupakan suatu lapang yang ditumbuhi berbagai tumbuhan, pada berbagai strata, mulai dari penutup tanah, semak perdu dan pohon (tanaman tinggi berkayu) ; “Sebentang lahan terbuka tanpa bangunan yang mempunyai ukuran, bentuk dan batas geografis tertentu dengan status penguasaan apapun, yang didalamnya terdapat tumbuhan hijau berkayu dan tahunan (perennial woody plants), dengan pepohonan sebagai tumbuhan penciri utama dan tumbuhan lainnya (perdu, semak, rerumputan, dan tumbuhan penutup tanah lainnya),

sebagai tumbuhan pelengkap serta benda-benda lain yang juga sebagai pelengkap dan penunjang fungsi RTH yang bersangkutan". (Purnomo Hadi, 1995).

Dalam UU No. 26 Tahun 2007 telah dijelaskan bahwa ruang terbuka hijau adalah area memanjang/jalur dan/atau mengelompok, yang penggunaannya lebih bersifat terbuka, tempat tumbuh tanaman, baik yang tumbuh secara alamiah maupun yang sengaja ditanam. Ruang terbuka hijau merupakan jenis ruang terbuka yang proses pemanfaatannya berupa pengisian tanaman hijau atau tumbuh-tumbuhan yang tumbuh secara alamiah maupun budidaya. Ruang Terbuka Hijau dinyatakan sebagai ruang-ruang dalam kota atau wilayah yang lebih luas, baik dalam bentuk taman kota, taman kampus, taman rumah, jalur hijau, hutan kota dan bantaran sungai (D, Kania, 2013:22).

Sedangkan menurut Dwiyanto (2009), ruang terbuka hijau adalah bagian dari ruang-ruang terbuka suatu wilayah perkotaan yang diisi oleh tumbuhan, tanaman dan vegetasi guna mendukung manfaat ekologis, sosial budaya, dan arsitektural yang dapat memberikan manfaat ekonomi (kesejahteraan) bagi masyarakatnya. Perlu untuk diketahui bersama bahwa RTH menjadi sangat vital dalam perencanaan pembangunan kawasan kota, mengingat minimal ketersediaan RTH dalam suatu kawasan kota/wilayah adalah sebanyak 30% dari total luas wilayah yang ada.

Ruang Terbuka Hijau tidak hanya berperan untuk menjaga kestabilan ekologis suatu kota atau wilayah, tetapi juga menjadi tempat untuk bersosialisasi antar penduduk kota. Kurangnya RTH pada suatu kawasan kota/wilayah mengakibatkan berkurangnya ruang-ruang sosial bagi penduduk untuk berinteraksi. Begitupun sebaliknya, jika tingkat kepadatan suatu kota akibat pertumbuhan jumlah penduduk yang signifikan, maka dapat dipastikan ruang-ruang sosial untuk berinteraksi juga akan makin berkurang, khususnya RTH yang membutuhkan keluwesan lahan untuk diadakan.

#### **2.4.1 Fungsi Ruang Terbuka Hijau**

Ruang terbuka hijau memiliki berbagai macam fungsi bagi masyarakat perkotaan yang hidup berdekatan satu sama lain. Oleh karena itu, ruang terbuka hijau mesti menjadi wadah bagi masyarakat untuk bersosialisasi sekaligus sebagai kawasan hijau yang ramah lingkungan ditengah kawasan perkotaan. Menurut Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional Nomor 14 Tahun 2022 tentang Penyediaan dan Pemanfaatan Ruang Terbuka Hijau, RTH memiliki beberapa fungsi antara lain :

- a. Fungsi ekologis
  - Penghasil oksigen
  - Bagian paru-paru kota
  - Pengatur iklim mikro

- Peneduh
  - Penyerap air hujan
  - Penyedia habitat vegetasi dan satwa
  - Penyerap dan penjerap polusi udara, polusi air, dan polusi tanah
  - Penahan angin
  - Peredam kebisingan.
- b. Fungsi resapan air
- Area penyedia resapan air
  - Area penyedia pengisian air tanah
  - Pengendali banjir
- c. Fungsi ekonomi
- Pemberi jaminan peningkatan nilai tanah
  - Pemberi nilai tambah lingkungan kota
  - Penyedia ruang produksi pertanian, perkebunan, kehutanan, dan/atau wisata alam.
- d. Fungsi sosial budaya
- Pemertahanan aspek historis
  - Penyedia ruang interaksi masyarakat
  - Penyedia ruang kegiatan rekreasi dan olahraga
  - Penyedia ruang ekspresi budaya
  - Penyedia ruang kreativitas dan produktivitas

- Penyedia ruang dan objek pendidikan, penelitian, dan pelatihan; dan/atau
  - Penyedia ruang pendukung kesehatan.
- e. Fungsi estetika
- Peningkat kenyamanan lingkungan
  - Peningkat keindahan lingkungan dan lanskap kota secara keseluruhan
  - Pembentuk identitas elemen kota
  - pencipta suasana serasi dan seimbang antara area terbangun dan tidak terbangun
- f. Fungsi penanggulangan bencana
- Pengurangan risiko bencana
  - Penyedia ruang evakuasi bencana
  - Penyedia ruang pemulihan pascabencana

Keenam fungsi RTH tersebut kemudian dikombinasikan disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi kota termasuk rencana tata ruang wilayah yang berkenaan dengan tata kelola pemanfaatan ruang/lahan.

#### **2.4.2 Tipologi Ruang Terbuka Hijau**

Ruang Terbuka Hijau (RTH) memiliki bentuk dan jenis yang beragam, dimana setiap jenisnya memiliki karakteristik dan tujuan kegunaannya masing-masing. Dalam Permen PU

No. 05 Tahun 2008 tentang Pedoman Penyediaan dan Pemanfaatan RTH Kawasan Perkotaan, penyediaan RTH diklasifikasikan kedalam empat (4) tipologi yaitu:

1. **Berdasarkan fisiknya**, RTH terbagi dalam dua jenis yaitu RTH alami dan non alami/binaan. RTH alami merupakan RTH yang proses penyediaannya terjadi secara alami seperti habitat liar alami, kawasan lindung, dan taman nasional. Sedangkan RTH non alami/binaan merupakan RTH yang proses penyediaannya secara buatan atau disengaja seperti taman, lapangan olahraga, pemakaman, atau jalur-jalur hijau jalan.
2. **Berdasarkan fungsinya**, RTH terbagi dalam empat jenis yaitu: fungsi ekologis, sosial budaya, estetika, dan ekonomi. RTH ekologis merupakan fungsi utama (intrinsik) RTH yang berperan sebagai paru-paru kota, pengatur iklim, peneduh, produsen oksigen, penahan angin, penyedia habitat satwa, dan penyerap polutan serta air hujan. Sedangkan RTH sosial budaya, estetika, dan ekonomi berperan sebagai fungsi tambahan (ekstrintik). RTH sosial budaya berperan sebagai wadah aktivitas sosial kota dalam rekreasi, komunikasi, berekspresi, dan pendidikan. RTH ekonomi berperan sebagai sumber usaha pertanian, perkebunan, atau produk lainnya yang

dapat dijual. RTH estetika berperan untuk memperindah lingkungan, meningkatkan kenyamanan, dan wadah kreativitas dan produktivitas warga kota.

3. **Berdasarkan struktur ruang**, RTH terbagi dalam dua jenis yaitu: pola ekologis dan planologis. RTH pola ekologis berbentuk mengelompok, memanjang, dan tersebar. Sedangkan RTH pola planologis mengikuti hirarki dan struktur ruang perkotaan.
4. **Berdasarkan kepemilikannya**, RTH terbagi dalam dua jenis yaitu RTH publik dan privat. RTH publik adalah RTH yang kepemilikannya bersama seperti taman, hutan kota, jalur hijau, dll. Sedangkan RTH privat adalah RTH yang kepemilikannya pribadi/swadaya seperti pekarangan rumah tinggal, halaman, atau taman atap bangunan.

**Tabel 2.1**

**Tipologi RTH**

|                                 | Fisik        | Fungsi           | Struktur           | Kepemilikan |
|---------------------------------|--------------|------------------|--------------------|-------------|
| Ruang<br>Terbuka<br>Hijau (RTH) | RTH          | Ekologis         | Pola<br>Ekologis   | RTH Publik  |
|                                 | Alami        | Sosial<br>Budaya |                    |             |
|                                 | RTH          | Estetika         | Pola<br>Planologis | RTH Privat  |
|                                 | Non<br>Alami | Ekonomi          |                    |             |

Sumber : Permen PU No. 05/PRT/M/2008

### 2.4.3 Karakteristik Ruang Terbuka Hijau pada tiap kawasan

Keberagaman karakteristik pada tiap tipologi RTH harus disesuaikan dengan tipologi kawasannya dalam penerapan hingga fungsinya. Mulai dari kawasan pantai, pegunungan, rawan bencana, berpenduduk jarang-sedang-padat memiliki karakteristik tersendiri untuk penyediaan RTH pada masing-masing tipologi kawasan tersebut. Berikut merupakan tabel arahan karakteristik RTH untuk berbagai tipologi kawasan (Permen PU No.5 Tahun 2008) :

**Tabel 2.2**

#### **Fungsi dan penerapan RTH pada tipologi kawasan perkotaan**

| Tipologi Kawasan Perkotaan    | Karakteristik RTH  |   |
|-------------------------------|--|---|
|                               | Fungsi Utama   | Penerapan Kebutuhan RTH   |
| Pantai                        | <ul style="list-style-type: none"><li>- Pengamanan wilayah pantai</li><li>- Sosial budaya</li><li>- Mitigasi bencana</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>- Berdasarkan luas wilayah</li><li>- Berdasarkan fungsi tertentu</li></ul>    |
| Pegunungan                    | <ul style="list-style-type: none"><li>- Konservasi tanah</li><li>- Konservasi air</li><li>- Keanekaragaman hayati</li></ul>    | <ul style="list-style-type: none"><li>- Berdasarkan luas wilayah</li><li>- Berdasarkan fungsi tertentu</li></ul>    |
| Rawan bencana                 | Mitigasi/evakuasi bencana  | Berdasarkan fungsi tertentu   |
| Berpenduduk jarang s.d sedang | <ul style="list-style-type: none"><li>- Dasar perencanaan kawasan</li><li>- Sosial</li></ul>                                   | <ul style="list-style-type: none"><li>- Berdasarkan fungsi tertentu</li><li>- Berdasarkan jumlah penduduk</li></ul> |
| Berpenduduk padat             | <ul style="list-style-type: none"><li>- Ekologis</li><li>- Sosial</li><li>- Hidrologis</li></ul>                               | <ul style="list-style-type: none"><li>- Berdasarkan fungsi tertentu</li><li>- Berdasarkan jumlah tertentu</li></ul> |

Sumber : : Permen PU No. 05/PRT/M/2008

#### **2.4.4 Jenis-Jenis Ruang Terbuka Hijau**

Menurut Edi Purwanto jenis-jenis ruang terbuka hijau berdasarkan tipenya dapat dibedakan menjadi :

##### **1. Ruang Terbuka Hijau Lindung (RTHL)**

Ruang terbuka hijau lindung adalah ruang atau kawasan yang lebih luas, baik dalam bentuk areal memanjang/jalur atau mengelompok, dimana penggunaannya lebih bersifat terbuka/umum, didominasi oleh tanaman yang tumbuh secara alamiah atau tanaman budi daya. Kawasan ruang terbuka hijau lindung terdiri dari cagar alam di daratan dan kepulauan, hutan lindung, hutan wisata, daerah pertanian, persawahan, hutan bakau, dan sebagainya.

##### **2. Ruang Terbuka Hijau Binaan (RTHB)**

Ruang terbuka hijau binaan adalah ruang atau kawasan yang lebih luas, baik dalam bentuk areal memanjang/jalur atau mengelompok, dimana penggunaannya lebih bersifat terbuka/umum, dengan permukaan tanah didominasi oleh perkerasan buatan dan sebagian kecil tanaman. Kawasan/atau ruang terbuka hijau binaan sebagai upaya menciptakan keseimbangan antara ruang terbangun dan ruang terbuka hijau yang berfungsi sebagai paru-paru kota, perserapan air, pencegahan polusi

udara dan perlindungan terhadap flora seperti yang terdapat pada koridor jalan, koridor sungai, taman, fasilitas olahraga, dan play ground.

### 3. Koridor Hijau Jalan

Koridor hijau jalan yang berada di kanan kiri jalan dengan pepohonan di dalamnya akan memberikan kesan asri bagi jalan tersebut dan memberikan kesan teduh. Koridor hijau jalan dengan pepohonan akan memberikan kesejukan bagi pengguna jalan. Selain itu, dengan penggunaan pepohonan pada koridor jalan diharapkan dapat mengurangi polusi udara, memberi kesan asri, serta dapat menyerap air hujan (resapan air).

### 4. Koridor Hijau Sungai

Koridor Hijau sungai yang berada di sepanjang bantaran sungai yang berupa tanaman akan memberikan fungsi yang beranekaragam, antara lain pencegah erosi daerah sekitar serta penyerapan air hujan lebih banyak. Dengan penanaman pohon-pohon yang mempunyai banyak akar diharapkan akar-akar tersebut dapat mengikat tanah disekitar sungai tersebut. Tanaman yang dapat mencegah erosi dengan akarnya seperti bambu dan tanaman yang rapat serta melakukan penanaman pohon secara rapat. Koridor sungai juga berfungsi menjaga

kelestarian sumber air dan sebagai batas antara sungai dengan daerah sekelilingnya. Koridor sungai dapat memberikan keindahan visual dengan penataan yang sesuai dan pemanfaatan tumbuh-tumbuhan yang ada.

## 5. Taman

Taman adalah wajah dan karakter lahan atau tapak dari bagian muka bumi dengan segala kehidupan dan apa saja yang ada didalamnya, baik yang bersifat alami maupun buatan manusia yang merupakan bagian atau total lingkungan hidup manusia beserta makhluk hidup lainnya.

Sedangkan dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 14 Tahun 2022 jenis ruang terbuka hijau terbagi atas :

### a. Kawasan / Zona RTH

- Rimba kota
- Taman kota
- Taman kecamatan
- Taman kelurahan
- Taman rukun warga (RW)
- Taman rukun tetangga (RT)
- Jalur hijau

### b. Kawasan/ Zona lainnya yang berfungsi sebagai RTH

- Kawasan/zona yang memberikan perlindungan terhadap kawasan bawahannya
  - Kawasan/zona perlindungan setempat
  - Kawasan/zona konservasi
  - Kawasan/zona hutan adat
  - Kawasan/zona lindung geologi
  - Kawasan/zona cagar budaya
  - Kawasan/zona ekosistem mangrove
  - Kawasan/zona hutan produksi
  - Kawasan/zona perkebunan rakyat
  - Kawasan/zona pertanian
- c. Objek ruang yang berfungsi RTH
- Objek ruang pada bangunan
  - Objek ruang pada kaveling
  - Ruang terbuka biru (RTB)

#### **2.4.5 Penyediaan Ruang Terbuka Hijau**

Dalam prosesnya, terdapat beberapa penyediaan ruang terbuka hijau yang mesti diketahui yaitu :

1. Penyediaan RTH berdasarkan luas wilayah
  - a. Ruang terbuka hijau pada suatu wilayah terdiri dari RTH publik dan RTH privat

- b. Proporsi RTH pada suatu wilayah adalah sebesar minimal 30% yang kemudian terdiri dari 20% RTH publik dan 10% RTH privat
- c. Apabila total luas RTH yang tersedia pada suatu wilayah telah memiliki luas yang lebih besar dari yang telah ditentukan oleh peraturan maka proporsi tersebut wajib untuk tetap dipertahankan keberadaannya.

2. Penyediaan RTH berdasarkan kebutuhan fungsi tertentu

Fungsi RTH berdasarkan kebutuhan fungsi tertentu biasa memiliki tujuan tertentu seperti pengamanan serta sarana dan prasarana misalnya melindungi kelestarian sumber daya alam, pengamanan pejalan kaki atau membatasi perkembangan penggunaan lahan agar fungsi utamanya tidak terganggu.

3. Penyediaan RTH berdasarkan jumlah penduduk

Penentuan luas RTH berdasarkan jumlah penduduk dapat dilakukan dengan perhitungan antara jumlah penduduk pada suatu kawasan dengan standar luas RTH perkapita yang telah diatur sebelumnya.

**Tabel 2.3****Penyediaan RTH berdasarkan jumlah penduduk**

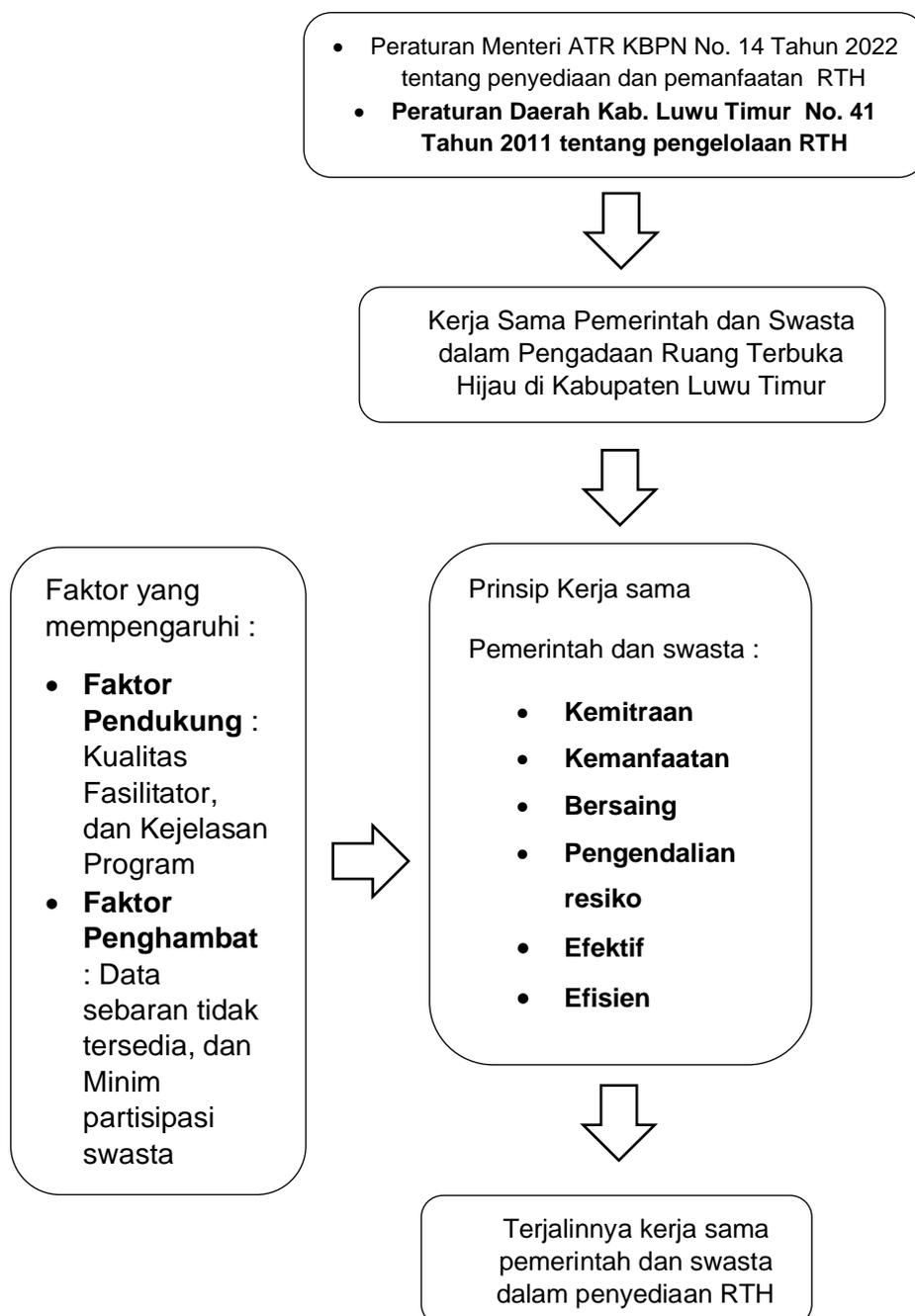
| <b>Unit Lingkungan</b> | <b>Tipe RTH</b>              | <b>Luas Minimal Unit (m<sup>2</sup>)</b> | <b>Luas minimal/ Kapita (m<sup>2</sup>)</b> | <b>Lokasi</b>                                |
|------------------------|------------------------------|--|---|--|
| 250 jiwa               | Taman RT                     | 250                                      | 1,0   | Ditengah lingkungan RT                       |
| 2500 Jiwa              | Taman RW                     | 1.250                                    | 0,5   | Dipusat kegiatan RW                          |
| 30.000 jiwa            | Taman kelurahan              | 9.000                                    | 0,2   | Dikelompokkan dengan sekolah/pusat peradaban |
| 120.000 jiwa           | Taman kecamatan              | 24.000                                   | 0,2   | Dikelompokkan dengan sekolah/pusat kecamatan |
|                        | pemukaman                    | disesuaikan                              | 1,2   | tersebar                                     |
| 480.000                | Taman kota                   | 144.000                                  | 0,3   | Dipusat wilayah/kota                         |
|                        | Hutan Kota                   | disesuaikan                              | 4,0   | Di dalam/kawasan pinggiran                   |
|                        | Untuk fungsi-fungsi tertentu | disesuaikan                              | 12,5  | Disesuaikan dengan kebutuhan                 |

Sumber : Permen PU No.5 Tahun 2008

## 2.5 Kerangka Pikir Penelitian

Untuk mengetahui dan memperoleh gambaran secara jelas mengenai “Kerja Sama Pemerintah dan Swasta dalam pengadaan Ruang Terbuka Hijau di Kabupaten Luwu Timur”, dapat dilihat pada kerangka pikir penelitian berikut ini :

**Gambar 2.1 Kerangka Pikir Penelitian**



Pada kerangka pikir penelitian ini menjelaskan tentang kerja sama pemerintah dan swasta yang terjadi dalam lingkup penyediaan ruang terbuka hijau. Pelaksanaan kerja sama tersebut masih banyak mengalami kendala-kendala dalam pelaksanaannya. Untuk melihat prosedur penyediaan ruang terbuka hijau yang sesuai dapat dilihat pada Perda Kabupaten Luwu Timur No.41 Tahun 2011 tentang pengelolaan RTH khususnya di Kabupaten Luwu Timur, kita dapat melihat bahwa ruang terbuka hijau merupakan salah satu unsur penting dalam pengembangan wilayah kota yang ramah penduduk dan lingkungan. Sehingga kita dapat mengidentifikasi lebih dalam mengenai penyediaan ruang terbuka hijau di Kabupaten Luwu Timur melalui :

1. Pengelolaan RTH dalam penelitian ini adalah bagaimana proses kerja sama yang terjalin antara pemerintah dan swasta dalam pengadaan ruang terbuka hijau.
2. Penyediaan RTH yang melibatkan pemerintah dan swasta dapat dilihat melalui beberapa prinsip yang dikemukakan oleh jakki maupun uhlik, yaitu : kemitraan, kemanfaatan, bersaing, pengendalian dan pengelolaan resiko, efektif dan efisien. Selanjutnya yang dimaksud dengan :
  - a. Kemitraan yang dimaksud dalam penelitian ini ialah proses yang terkait dengan kerja sama antara pemerintah dengan swasta yang didasari oleh ketentuan berupa peraturan

perundang-undangan maupun persyaratan kebutuhan yang telah disepakati oleh kedua pihak sebelumnya.

- b. Kemanfaatan dalam penelitian ini merujuk pada hasil daripada kerja sama yang terjalin antara pemerintah dan swasta yang diukur dengan manfaat sosial dan ekonomi terhadap kehidupan masyarakat
- c. Bersaing yang dimaksud dalam penelitian ini adalah pengadaan mitra kerja sama yang berkualitas dan dipilih melalui tahapan yang adil dan terbuka untuk menciptakan mitra kerja sama yang berkompeten.
- d. Pengendalian dan pengelolaan resiko, adalah penilaian resiko dan pengembangan strategi yang dilakukan oleh kedua belah pihak, baik pemerintah maupun swasta agar nantinya setiap tantangan yang dihadapi mempunyai langkah strategis untuk menghindari resiko yang ada.
- e. Efektif pada penelitian ini mengacu pada bagaimana hubungan kerja sama antara pemerintah dan swasta dalam pengadaan infrastruktur dapat mempercepat pembangunan secara berkelanjutan yang diiringi dengan peningkatan kualitas kerja sama maupun infrastruktur yang dibangun melalui komitmen masing-masing pihak tentunya.
- f. Efisien yang dimaksud dalam penelitian ini adalah bagaimana kemudian kerja sama pemerintah dan swasta ini mampu

membawa dampak positif berupa dukungan penyediaan infrastruktur secara berkelanjutan oleh swasta kepada pemerintah.

3. Peningkatan jumlah RTH yang dalam penelitian ini diperoleh melalui keberhasilan kerja sama antara pemerintah dan swasta dalam penyediaan dan pengelolaan RTH sehingga berpengaruh terhadap peningkatan proporsi RTH.