

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Implementasi kebijakan merupakan tahap penting dalam proses kebijakan publik karena menjadi jembatan antara kebijakan yang telah dirumuskan dengan hasil yang ingin dicapai. Implementasi kebijakan mencakup berbagai tindakan yang dilakukan oleh lembaga pemerintah maupun pihak terkait untuk mencapai tujuan kebijakan yang telah ditetapkan. Keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh berbagai faktor, seperti karakteristik masalah yang dihadapi, kemampuan kebijakan dalam mengatur pelaksanaannya, serta kondisi lingkungan yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan tersebut (Mazmanian & Sabatier, 1983).

Salah satu kebijakan yang diterapkan di Indonesia berkaitan dengan pengaturan pemanfaatan dan pengelolaan ruang, termasuk penataan kawasan perkotaan dan penyediaan ruang terbuka hijau. Penataan ruang merupakan instrumen fundamental dalam penyelenggaraan pembangunan nasional maupun daerah. Secara konseptual, penataan ruang tidak hanya berkaitan dengan pengaturan penggunaan lahan, tetapi juga mencakup proses perencanaan, pemanfaatan, serta pengendalian ruang guna mewujudkan wilayah yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan (Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang).

Perkembangan kawasan perkotaan yang ditandai dengan pertumbuhan penduduk, peningkatan aktivitas ekonomi, pembangunan permukiman, serta pembangunan infrastruktur menyebabkan kebutuhan terhadap lahan semakin

meningkat. Kondisi tersebut dapat menimbulkan perubahan penggunaan lahan, termasuk berkurangnya ruang terbuka yang memiliki fungsi ekologis. Lahan yang sebelumnya dapat berfungsi sebagai daerah resapan air dapat berubah menjadi kawasan terbangun dengan permukaan yang didominasi oleh beton dan aspal. Perubahan tersebut dapat meningkatkan limpasan air hujan serta menimbulkan berbagai persoalan lingkungan perkotaan. Selain itu, pertumbuhan kawasan terbangun yang tidak diimbangi dengan ketersediaan ruang terbuka juga dapat mempengaruhi kualitas udara, suhu lingkungan, dan kenyamanan masyarakat (Levy, 2023).

Dalam kondisi tersebut, keberadaan Ruang Terbuka Hijau (RTH) menjadi salah satu bagian penting dalam penataan ruang kawasan perkotaan. RTH merupakan ruang terbuka yang ditumbuhi oleh vegetasi, baik yang tumbuh secara alami maupun yang sengaja dibangun atau dikembangkan. Keberadaan RTH memiliki fungsi ekologis, sosial, dan estetika. Secara ekologis, RTH dapat membantu meningkatkan kemampuan tanah dalam menyerap air, mengurangi limpasan permukaan, memperbaiki kualitas udara, serta membantu mengatur kondisi iklim mikro. Dari sisi sosial, RTH dapat dimanfaatkan sebagai tempat rekreasi, interaksi, dan aktivitas masyarakat. Sementara itu, secara estetika RTH dapat memberikan kualitas visual dan memperbaiki lingkungan kawasan perkotaan (Beatley, M, 2011)

Dengan demikian, penyediaan dan pengelolaan ruang terbuka hijau bukan sekadar pelengkap pembangunan kota, melainkan merupakan elemen strategis dalam mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan dan berwawasan lingkungan. Oleh karena itu, pengaturan mengenai RTH menjadi bagian integral

dalam kebijakan penataan ruang yang ditetapkan oleh pemerintah, baik pada tingkat nasional maupun daerah.

Pentingnya penyediaan RTH telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Pada Pasal 29 ayat (2) disebutkan bahwa proporsi RTH pada wilayah kota paling sedikit 30% dari luas wilayah kota. Proporsi tersebut terdiri atas RTH publik paling sedikit 20% dan RTH privat paling sedikit 10%. RTH publik dapat berupa taman kota, taman lingkungan, jalur hijau, hutan kota, dan bentuk ruang terbuka lainnya yang dapat dimanfaatkan untuk kepentingan masyarakat. Sementara itu, RTH privat dapat berupa ruang hijau yang berada pada pekarangan rumah, kawasan perumahan, maupun lahan milik perorangan atau badan tertentu.

Ketentuan mengenai RTH tersebut juga menjadi bagian dari kebijakan penataan ruang di Aceh. Qanun Aceh Nomor 19 Tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Aceh Tahun 2013–2033 mengatur penyediaan RTH pada kawasan perkotaan sebagai bagian dari penataan ruang daerah. Ketentuan tersebut kemudian menjadi salah satu dasar dalam pengaturan RTH di tingkat Kabupaten Bireuen melalui Qanun Kabupaten Bireuen Nomor 7 Tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bireuen Tahun 2012–2032.

Dalam Qanun Kabupaten Bireuen Nomor 7 Tahun 2013, khususnya Pasal 57 ayat (11) poin 8, ditetapkan bahwa pada kawasan permukiman perkotaan luas RTH paling sedikit 30% dari luas kawasan perkotaan. Ketentuan tersebut terdiri atas RTH publik sebesar 20% dan RTH privat sebesar 10%. Ketentuan ini menunjukkan bahwa pemerintah Kabupaten Bireuen telah memiliki dasar kebijakan yang mengatur mengenai proporsi RTH yang perlu disediakan dalam

kawasan perkotaan. Dengan demikian, penyediaan RTH di kawasan perkotaan tidak hanya menjadi kebutuhan lingkungan, tetapi juga merupakan bagian dari pelaksanaan kebijakan penataan ruang yang telah ditetapkan oleh pemerintah daerah.

Meskipun ketentuan mengenai penyediaan RTH telah diatur dalam peraturan perundang-undangan dan kebijakan daerah, kondisi di lapangan menunjukkan bahwa penyediaan RTH masih menghadapi berbagai persoalan. Salah satu wilayah yang mengalami persoalan tersebut adalah Kecamatan Kota Juang Kabupaten Bireuen. Sebagai salah satu kawasan dengan aktivitas perkotaan yang cukup tinggi, perkembangan permukiman, perdagangan, perkantoran, dan berbagai kegiatan masyarakat meningkatkan kebutuhan terhadap pemanfaatan ruang. Pada sisi lain, ketersediaan RTH perlu tetap dipertahankan dan ditingkatkan agar perkembangan kawasan tidak mengurangi fungsi ekologis dan sosial ruang terbuka.

Dalam penelitian ini, Kecamatan Kota Juang dipilih sebagai wilayah penelitian karena merupakan kawasan yang menjadi pusat pemerintahan dan aktivitas perkotaan di Kabupaten Bireuen. Oleh karena itu, penyediaan RTH di Kecamatan Kota Juang menjadi penting untuk dikaji dalam kaitannya dengan ketentuan RTH pada kawasan permukiman perkotaan sebagaimana diatur dalam Qanun Kabupaten Bireuen Nomor 7 Tahun 2013.

Berdasarkan data Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan Kabupaten Bireuen Tahun 2025, kondisi RTH di Kecamatan Kota Juang menunjukkan adanya perubahan selama periode 2020–2024. Pada tahun 2020 sampai dengan 2023, luas RTH yang tercatat sebesar 204,94 hektare atau 12,12% dari luas

wilayah Kecamatan Kota Juang. Pada tahun 2024, luas tersebut tercatat sebesar 137,5 hektare dengan cakupan sebesar 8,13%. Kondisi tersebut menunjukkan adanya penurunan luas RTH yang tercatat pada tahun 2024 dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya.

Menurut Data Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan Kabupaten Bireuen Tahun 2025, capaian RTH periode 2020 sampai dengan 2024 menunjukkan adanya fluktuasi yang cenderung menurun, khususnya pada tahun 2024. Adapun rincian luas dan persentase RTH di Kabupaten Bireuen dapat dilihat pada Tabel 1.1 berikut.

Tabel 1. 1 Cakupan RTH Tahun 2020-2024 di Kecamatan Kota Juang Kabupaten Bireuen

No	Uraian	2020	2021	2022	2023	2024
1	Luas Ruang Terbuka Hijau (RTH) (ha)	204,94	204,94	204,94	204,94	137,5
2	Luas Wilayah Kecamatan Kota Juang (ha)	1.690,87	1.690,87	1.690,87	1.690,87	1.690,87
3	Cakupan RTH (%)	12,12	12,12	12,12	12,12	8,13

Sumber: Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan Kabupaten Bireuen, Tahun 2025.

Berdasarkan Tabel 1.1, luas RTH yang tercatat pada tahun 2020 sampai dengan 2023 berada pada angka 204,94 hektare. Namun, pada tahun 2024 terjadi penurunan menjadi 137,5 hektare. Penurunan tersebut juga diikuti dengan menurunnya cakupan RTH dari 12,12% menjadi 8,13%. Data tersebut menunjukkan bahwa penyediaan RTH di Kecamatan Kota Juang masih menghadapi persoalan, terutama apabila dibandingkan dengan ketentuan penyediaan RTH dalam kebijakan penataan ruang yang menetapkan proporsi minimal 30%.

Berdasarkan dokumen Rencana Kerja Pemerintah Kabupaten (RKPK) Kabupaten Bireuen Tahun 2026 yang disusun oleh Bappeda Kabupaten Bireuen, kondisi RTH tahun 2024 di Kecamatan Kota Juang tercatat sebesar 137,5 hektare dengan persentase 8,13%. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa ketersediaan RTH masih menjadi salah satu persoalan dalam penataan ruang di kawasan perkotaan. Penurunan luas RTH yang tercatat juga menjadi perhatian karena kebutuhan terhadap ruang terbuka terus meningkat seiring dengan perkembangan aktivitas masyarakat dan pembangunan wilayah.

Selain persoalan luas, ketersediaan RTH publik di Kecamatan Kota Juang juga masih terbatas. Ruang terbuka yang tersedia pada umumnya berupa jalur hijau pada median jalan, halaman atau lingkungan perkantoran, serta beberapa ruang terbuka dengan ukuran yang relatif kecil. Ketersediaan ruang publik yang dapat digunakan masyarakat untuk melakukan aktivitas rekreasi, interaksi sosial, dan kegiatan bersama masih belum memadai. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa persoalan RTH tidak hanya berkaitan dengan jumlah atau luas, tetapi juga berkaitan dengan jenis, fungsi, pemanfaatan, dan pengelolaannya.

Selain itu, ketersediaan RTH publik di Kecamatan Kota Juang masih sangat terbatas, yang umumnya hanya berupa jalur hijau pada median jalan, halaman perkantoran, serta beberapa ruang terbuka dengan skala kecil, sementara taman kota maupun alun-alun sebagai ruang publik yang representatif belum tersedia secara memadai. Untuk memberikan gambaran yang lebih jelas mengenai kesenjangan antara kondisi ideal dan kondisi faktual penyediaan RTH, perbandingan berikut disajikan dalam Tabel 1.2

Tabel 1. 2 Perbandingan Ketentuan Ideal RTH dan Kondisi Faktual di Kecamatan Kota Juang Kabupaten Bireuen

Aspek	Ketentuan Kebijakan	Kondisi Faktual
Proporsi RTH	Paling Sedikit 30%	$\pm 8,13\%$ pada tahun 2024
Komposisi RTH	20% publik; 10% privat	Belum menunjukkan pemenuhan komposisi secara optimal
RTH Publik	Taman kota, alun-alun, hutan kota	Sangat terbatas
Fungsi Ekologis	Resapan air dan pengendali iklim mikro	Belum optimal
Pengelolaan	Terencana dan berkelanjutan	Masih terdapat RTH yang belum terkelola secara optimal

Sumber: Hasil olahan peneliti 2026

Kondisi tersebut menunjukkan adanya perbedaan antara ketentuan kebijakan yang telah ditetapkan dengan kondisi penyediaan RTH yang tercatat di Kecamatan Kota Juang. Selain persoalan luasan, pengelolaan RTH yang telah tersedia juga masih menghadapi berbagai kendala. Beberapa ruang terbuka hijau yang ada belum dimanfaatkan dan dipelihara secara optimal sehingga fungsi RTH sebagai ruang ekologis sekaligus ruang publik belum sepenuhnya dirasakan oleh masyarakat. Pemberitaan media juga menunjukkan adanya ruang terbuka hijau di Kabupaten Bireuen yang kurang terawat dan belum dimanfaatkan secara maksimal (Waspada.id, 2025).

Dalam pelaksanaannya, Pemerintah Kabupaten Bireuen melalui perangkat daerah terkait telah melakukan berbagai upaya dalam penyediaan dan pengelolaan RTH. Upaya tersebut antara lain berupa penanaman pohon, penghijauan fasilitas publik, pemeliharaan ruang terbuka, serta pengembangan ruang publik dan taman.

Namun, berbagai upaya tersebut masih menghadapi sejumlah kendala. Keterbatasan lahan menjadi salah satu persoalan karena perkembangan permukiman, perdagangan, dan pembangunan infrastruktur menyebabkan kebutuhan terhadap lahan semakin tinggi. Selain itu, keterbatasan anggaran, koordinasi antarinstansi, pengawasan, serta keterlibatan masyarakat juga dapat mempengaruhi pelaksanaan kebijakan RTH.

Pemerintah Kabupaten Bireuen telah melakukan berbagai upaya dalam mengimplementasikan kebijakan ruang terbuka hijau, antara lain melalui penetapan RTH dalam dokumen RTRW, pembangunan beberapa taman kota dan ruang publik, pelaksanaan sosialisasi kepada masyarakat, serta pemeliharaan RTH oleh perangkat daerah terkait. Namun demikian, implementasi kebijakan tersebut belum berjalan secara optimal. Realisasi luasan RTH masih jauh dari target yang ditetapkan, ditambah dengan keterbatasan lahan dan anggaran, lemahnya pengawasan, serta belum maksimalnya keberlanjutan pengelolaan ruang terbuka hijau publik, sehingga tujuan kebijakan belum sepenuhnya tercapai (Handayani et al., 2021).

Permasalahan tersebut menunjukkan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan RTH tidak hanya ditentukan oleh keberadaan peraturan, tetapi juga oleh kemampuan pelaksana dalam menjalankan kebijakan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Dalam penelitian ini, implementasi kebijakan dianalisis menggunakan model implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn. Model tersebut melihat implementasi melalui beberapa aspek, yaitu standar dan sasaran kebijakan, sumber daya, karakteristik badan pelaksana, komunikasi antarorganisasi dan kegiatan pelaksanaan, disposisi pelaksana, serta lingkungan

sosial, ekonomi, dan politik. Penggunaan model tersebut diharapkan dapat memberikan gambaran mengenai bagaimana Qanun Kabupaten Bireuen Nomor 7 Tahun 2013 dilaksanakan dalam penyediaan RTH di Kecamatan Kota Juang.

Sementara itu, untuk melihat faktor-faktor yang menghambat pelaksanaan kebijakan, penelitian ini menggunakan pemikiran Mazmanian dan Sabatier yang menempatkan karakteristik masalah serta faktor di luar kebijakan sebagai aspek yang dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi. Dalam konteks penyediaan RTH, karakteristik masalah dapat dilihat dari keterbatasan lahan dan tekanan pembangunan, sedangkan faktor di luar kebijakan dapat dilihat melalui dukungan kelembagaan, koordinasi antarinstansi, dukungan pemerintah daerah, sumber daya, serta partisipasi masyarakat.

Dari sisi akademik, penelitian mengenai ruang terbuka hijau telah banyak dilakukan, terutama pada wilayah perkotaan yang memiliki tingkat pembangunan dan kepadatan penduduk yang tinggi. Namun, kajian mengenai implementasi kebijakan penyediaan RTH pada wilayah Kabupaten Bireuen, khususnya Kecamatan Kota Juang, masih perlu dikembangkan. Penelitian ini tidak hanya melihat kondisi atau jumlah RTH yang tersedia, tetapi juga berusaha memahami bagaimana kebijakan yang telah ditetapkan diterapkan oleh pemerintah daerah serta faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaannya.

Kecamatan Kota Juang dipilih sebagai lokasi penelitian karena wilayah ini merupakan kawasan yang mengalami aktivitas perkotaan dan perkembangan pembangunan, sementara berdasarkan data terbaru dari Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan Kabupaten Bireuen, cakupan RTH pada tahun 2024 masih berada pada angka 8,13%. Kondisi tersebut memperlihatkan adanya persoalan antara

ketentuan penyediaan RTH yang telah ditetapkan dalam Qanun dengan kondisi aktual yang tercatat di lapangan. Oleh karena itu, diperlukan kajian lebih lanjut mengenai proses implementasi kebijakan, peran pemerintah daerah, koordinasi antarinstansi, ketersediaan sumber daya, serta faktor-faktor yang menjadi hambatan dalam penyediaan RTH.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian mengenai “Implementasi Qanun Kabupaten Bireuen Nomor 7 Tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah dalam Penyediaan Ruang Terbuka Hijau di Kecamatan Kota Juang Kabupaten Bireuen” penting untuk dilakukan. Penelitian ini diarahkan untuk mengetahui bagaimana implementasi kebijakan penyediaan RTH dilaksanakan serta mengidentifikasi faktor-faktor yang menghambat pelaksanaan kebijakan tersebut. Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan gambaran mengenai pelaksanaan kebijakan RTH di Kecamatan Kota Juang sekaligus menjadi bahan masukan bagi pemerintah daerah dalam meningkatkan penyediaan dan pengelolaan RTH secara lebih baik.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi Qanun Kabupaten Bireuen Nomor 7 Tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah dalam Penyediaan Ruang Terbuka Hijau di Kecamatan Kota Juang Kabupaten Bireuen?
2. Apa saja faktor penghambat implementasi Qanun Kabupaten Bireuen Nomor 7 Tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah dalam

Penyediaan Ruang Terbuka Hijau di Kecamatan Kota Juang Kabupaten Bireuen?

1.3 Fokus penelitian

Berdasarkan permasalahan di atas, maka fokus dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Implementasi Qanun Kabupaten Bireuen Nomor 7 Tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah dalam penyediaan Ruang Terbuka Hijau di Kecamatan Kota Juang Kabupaten Bireuen, yang dikaji melalui aspek standar dan sasaran kebijakan, sumber daya, karakteristik badan pelaksana, komunikasi antarorganisasi, disposisi, serta lingkungan sosial, ekonomi, dan politik.
2. Faktor penghambat implementasi Qanun Kabupaten Bireuen Nomor 7 Tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah dalam penyediaan Ruang Terbuka Hijau di Kecamatan Kota Juang Kabupaten Bireuen, yang dikaji melalui aspek keterbatasan lahan, tekanan pembangunan wilayah perkotaan, keterbatasan sumber daya pemerintah daerah, koordinasi antarinstansi pemerintah yang belum optimal, dukungan pemerintah daerah yang belum optimal, serta partisipasi masyarakat yang masih terbatas.

1.4 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini yaitu sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui bagaimana implementasi Qanun Kabupaten Bireuen Nomor 7 Tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah dalam

Penyediaan Ruang Terbuka Hijau di Kecamatan Kota Juang Kabupaten Bireuen.

2. Untuk mengetahui faktor penghambat dalam implementasi Qanun Kabupaten Bireuen Nomor 7 Tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah dalam Penyediaan Ruang Terbuka Hijau di Kecamatan Kota Juang Kabupaten Bireuen.

1.5 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang dapat diharapkan dari pengkajian implementasi Qanun Ruang Terbuka Hijau di Kecamatan Kota Juang Kabupaten Bireuen adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis Hasil penelitian ini diharapkan dapat berkontribusi pada perkembangan ilmu Administrasi Publik dengan memberikan wawasan yang dapat mendorong perbaikan, inovasi, dan perubahan yang lebih baik sehingga mendukung terciptanya tata kelola pemerintahan yang lebih profesional di masa depan.
2. Manfaat praktis Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumber informasi dan masukan bagi pihak-pihak yang berwenang, termasuk pemerintah daerah, pemerintah desa, serta masyarakat, dalam meningkatkan pemahaman dalam pelaksanaan Qanun Kabupaten Bireuen Nomor 7 Tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah dalam Penyediaan Ruang Terbuka Hijau di Kecamatan Kota Juang Kabupaten Bireuen.