

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pengelolaan ruang di kawasan perkotaan cenderung mengalami tantangan yang cukup berat akibat tingginya tingkat kepadatan penduduk yang terus bertambah. Jumlah penduduk yang terus meningkat tersebut akan memberikan dampak terhadap tingginya tekanan pemanfaatan terhadap ruang kota, sehingga penataan ruang kota perlu mendapat perhatian khusus. Hal tersebut dikarenakan bertambahnya jumlah kebutuhan masyarakat akan pembangunan sarana dan prasarana. Pembangunan tidak dapat dipisahkan dan selalu berkaitan dengan lingkungan untuk memenuhi tujuan pembangunan berkelanjutan. Dalam konsep pembangunan berkelanjutan, pembangunan yang dilakukan harus menjaga kualitas lingkungan hidup serta menjamin keadilan dan terlaksananya tata kelola yang mampu menjaga peningkatan kualitas hidup dari satu generasi ke generasi berikutnya. Perkembangan kota yang didominasi oleh pertumbuhan pembangunan tanpa memperhatikan lingkungan akan menyebabkan terjadinya perubahan kondisi lingkungan yang berdampak pada penurunan kualitas lingkungan.

Kualitas lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan salah satu bentuk dari kesejahteraan masyarakat yang merupakan salah satu tujuan negara. Kualitas lingkungan hidup yang baik dan sehat ditegaskan dalam Pasal 28H ayat (1) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa setiap warga Negara memiliki hak untuk dapat hidup sejahtera, lahir dan batin, bertempat tinggal, serta mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat. Selain itu, lingkungan yang sehat juga merupakan Hak Asasi Manusia seperti yang tercantum di dalam Pasal 9 ayat (3) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang menyatakan “Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat”. Hal tersebut diperkuat dengan

Pasal 65 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang menyatakan: “Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari Hak Asasi Manusia”.

Dampak dari pembangunan perkotaan yang berkembang dengan pesat tanpa memperhatikan lingkungan dapat menyebabkan kualitas lingkungan sekitar juga semakin menurun. Hal tersebut terjadi karena laju pertumbuhan pembangunan tidak diiringi dengan adanya lahan yang diperuntukkan sebagai Ruang Terbuka Hijau (RTH) yang dapat menjaga kestabilan tingkat polusi dan menjaga keseimbangan

ekosistem di daerah perkotaan. Dalam pembangunan berkelanjutan mutlak dipertimbangkan adanya pembangunan RTH secara khusus, berdasarkan pada serangkaian fungsi penting RTH dalam rencana induk kota baik dalam jangka pendek maupun panjang.¹ Oleh sebab itu untuk mendapatkan ruang yang nyaman, produktif dan berkelanjutan, maka harus diberikan perhatian yang cukup terhadap keberadaan ruang terbuka hijau untuk menciptakan lingkungan yang baik dan sehat.

Baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah turut bertanggung jawab dalam pemenuhan kesejahteraan rakyat seperti halnya dalam pemenuhan ruang terbuka hijau yang tertuang di dalam penataan ruang. Hal tersebut terdapat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU Pemda). Dalam urusan pemerintahan konkuren yang terdiri dari urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan, dibagi antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah Provinsi Dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Dalam hal penataan ruang termasuk kedalam urusan pemerintahan wajib, seperti

¹ Hasni, 2016, *Hukum Penataan Ruang Dan Penatagunaan Tanah : Dalam Konteks UUPA-UUPR-UUPPLH*, Jakarta : PT Rajagrafindo Persada, hlm. 251.

yang tertuang didalam Pasal 12 ayat (1) UU Pemda yaitu urusan pemerintahan wajib berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi:

1. Pendidikan;
2. Kesejahteraan;
3. Pekerjaan umum dan penataan ruang;
4. Perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
5. Ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
6. Sosial.

Sedangkan didalam Pasal 12 ayat (2) dinyatakan bahwa Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar salah satunya mengatur mengenai lingkungan hidup.

Untuk mewujudkan kebutuhan pembangunan dengan berwawasan lingkungan demi tercapainya kesejahteraan masyarakat, maka dalam bidang penataan ruang, Indonesia telah memiliki Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (selanjutnya disebut UU Penataan Ruang). Pasal 1 ayat 1 menyatakan, “Ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya.”

Ruang di suatu wilayah di Negara Indonesia dalam pengelolaan publiknya harus dilakukan perencanaan, pendanaan, penataan, pengawasan dan umpan balik. Dalam hal penataan ruang Pasal 1 angka 5 UU Penataan Ruang menyatakan, “Penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.” Dalam perencanaan tata ruang, lingkungan adalah salah satu aspek penting yang harus diperhatikan. Untuk

menjaga lingkungan yang sehat, maka laju pertumbuhan pembangunan harus memperhatikan lingkungan, seperti halnya menyediakan ruang yang diperuntukkan sebagai Ruang Terbuka Hijau (RTH) demi terwujudnya pembangunan berkelanjutan. Peran serta masyarakat juga sangat penting dalam pembangunan berkelanjutan berwawasan lingkungan. Pemerintah berkewajiban menumbuhkan dan mengembangkan kesadaran masyarakat akan tanggung jawabnya dalam pengelolaan lingkungan hidup,² salah satunya untuk memenuhi RTH Privat sebanyak 10%.

Penyediaan RTH merupakan mandatory dan statutory UU Penataan Ruang. Sesuai Undang-Undang tersebut di dalam Pasal 11 ayat (2), Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota berwenang dalam melaksanakan penataan ruang wilayah kabupaten/kota yang meliputi perencanaan tata ruang wilayah kabupaten, pemanfaatan ruang wilayah kabupaten, dan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten. Rencana tata ruang wilayah kabupaten kota diantaranya memuat mengenai rencana penyediaan dan pemanfaatan ruang terbuka hijau.

Menurut Pasal 1 angka 31 UU Penataan Ruang, 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. Secara umum ruang terbuka publik (*open spaces*) di perkotaan terdiri dari ruang terbuka hijau dan ruang terbuka non-hijau.³ Ruang Terbuka Hijau (RTH) sebagai infrastruktur hijau perkotaan adalah bagian dari ruang-ruang terbuka (*open spaces*) suatu wilayah perkotaan yang diisi oleh tumbuhan, tanaman dan vegetasi (endemik maupun introduksi) guna mendukung manfaat ekologis, sosial

² Muhammad Erwin, 2015, *Hukum Lingkungan*, Bandung: PT. Refika Aditama, hlm. 37.

³ Adinda Septi Hendriani, 2016, "Ruang Terbuka Hijau Sebagai Infrastruktur Hijau Kota Pada Ruang Publik Kota (Studi Kasus : Alun-Alun Wonosobo)," *Jurnal PPKM II*, 3, (2), hlm. 74-81.

budaya dan arsitektural yang dapat memberikan manfaat ekonomi (kesejahteraan) bagi masyarakatnya.⁴

Ruang terbuka hijau (RTH) merupakan ruang terbuka bervegetasi yang berada di kawasan perkotaan yang mempunyai fungsi antara lain sebagai area rekreasi, sosial budaya, estetika, fisik kota, ekologis dan memiliki nilai ekonomis yang cukup tinggi bagi manusia maupun bagi pengembangan kota.⁵ Dengan adanya Ruang terbuka hijau (RTH), diharapkan suatu kota mampu menuju ke arah keseimbangan antara daerah hijau dengan daerah non-hijau, sehingga tercapai lingkungan perkotaan dengan kondisi kehidupan yang sehat, nyaman dan berkelanjutan.

RTH menurut kepemilikannya dibedakan menjadi RTH publik dan RTH Privat. Dalam UU Penataan Ruang dinyatakan, Pemerintah Kabupaten/Kota diwajibkan mengalokasikan ruang terbuka hijau minimal 30% dari luas wilayah kota. Dalam Pasal 3 Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2022 tentang Penyediaan Dan Pemanfaatan Ruang Terbuka Hijau, mengatur secara jelas bahwa RTH Publik paling sedikit 20% (dua puluh persen); dan RTH Privat paling sedikit 10% (sepuluh persen). Pemenuhan Ruang Terbuka Hijau publik sebesar 20% menjadi tanggung pemerintah kabupaten/kota, dan ruang terbuka privat sebesar 10%. RTH publik merupakan ruang terbuka yang dimiliki dan dikelola oleh pemerintah kabupaten/kota yang digunakan untuk kepentingan masyarakat secara umum. Termasuk dalam RTH publik antara lain taman kota, taman pemakaman

⁴ Ning Purnomohadi, 2006, *Ruang Terbuka Hijau Sebagai Unsur Utama Tata Ruang Kota*, Direktorat Jenderal Penataan Ruang Departemen Pekerjaan Umum, Jakarta Selatan, hlm. 2.

⁵ Dewiyanti D, 2009, "Ruang Terbuka Hijau Kota Bandung (Suatu Tinjauan Awal Taman Kota Terhadap Konsep Kota Layak Anak)," *Jurnal Majalah Ilmiah UNIKOM*, 7, (1), hlm. 13-26.

umum, dan jalur hijau sepanjang jalan, sungai, dan pantai. Sedangkan yang termasuk RTH privat antara lain kebun atau halaman rumah/gedung milik masyarakat atau swasta yang ditanami tumbuhan.

RTH memiliki banyak manfaat, diantaranya sebagai penyuplai udara bersih, mengatasi polutan yang bersumber dari mesin bakar, menyediakan dan menjaga kualitas air lokal. Selain itu, RTH juga dapat menjadi daya tarik wisata masyarakat. Ruang terbuka hijau yang terlihat langsung pemanfaatannya bagi masyarakat seperti taman kota yang juga dapat menjadi ikon suatu daerah/kota jika pengelolaannya dilakukan secara baik dengan memperhatikan fungsi taman itu sendiri. Oleh karenanya Ruang Terbuka Hijau seperti taman kota dapat dijadikan tempat rekreasi, tempat santai dan sebagai tempat belajar. Seperti halnya di Aceh, taman kota tersebut dapat digunakan sebagai sarana tempat belajar dengan tetap mengikuti budaya sekitar seperti menerapkan taman kota dengan konsep syariah.

Oleh karenanya agar hal tersebut terwujud, dibutuhkan rencana tata ruang agar Ruang Terbuka Hijau dapat difungsikan dengan baik dan dapat mewujudkan konsep pembangunan berkelanjutan. Sebagai bagian dari rencana tata ruang, maka kedudukan RTH akan menjadi penentu keseimbangan lingkungan hidup dan lingkungan binaan karena RTH merupakan paru-paru kota.⁶ Proporsi 30 (tiga puluh) persen merupakan ukuran minimal untuk menjamin keseimbangan ekosistem kota, baik keseimbangan sistem hidrologi dan system mikrolimat, maupun sistem ekologis lain, yang selanjutnya akan meningkatkan fungsi dan proporsi Ruang Terbuka Hijau di kota. Namun kenyataannya, sebagian besar kabupaten/kota di seluruh Indonesia belum mampu memenuhi target sesuai yang

⁶ Samsudi, 2010, "Ruang Terbuka Hijau Kebutuhan Tata Ruang Perkotaan Kota Surakarta", *Journal of Rural and Development*, 1, (1), hlm. 11.

dimandatkan oleh undang-undang. Kota Semarang baru dapat memenuhi 7,31%.⁷ Provinsi DKI 14,9%.⁸ Kota Sukabumi 5,2%,⁹ Kota Balikpapan 9,11%,¹⁰ dan termasuk juga Kota Banda Aceh yang memiliki luas wilayah 61,36 km² baru mampu memenuhi Ruang Terbuka Hijau sebesar 14.07%.

Sebagaimana halnya Provinsi Aceh yang juga memiliki aturan tersendiri yang mengatur RTRW, termasuk didalamnya mengenai RTH. Ruang Terbuka Hijau Provinsi Aceh diatur di dalam Qanun Aceh Nomor 19 tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Aceh tahun 2013-2033. Di dalam Qanun tersebut juga mengatur arahan pengaturan zonasi RTH di Provinsi Aceh. Namun hingga tahun 2021, berdasarkan data Sistem Informasi Pengelolaan Sampah Nasional mengenai RTH, hanya 2 Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh yakni Kabupaten Aceh Singkil dan Kota Langsa yang baru mampu memenuhi 30% dari luas wilayah kota.

Salah satu kabupaten/kota di Provinsi Aceh yang belum mampu memenuhi RTH 30% adalah Kota Banda Aceh. Menurut data dari Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Kota Banda Aceh pada Maret tahun 2023 hanya mampu memenuhi 14.29% RTH dari luas wilayah kotanya.¹¹ Sedangkan menurut data terbaru dari Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan DLHK Aceh, Kota Banda Aceh pada tahun 2023 saat ini sudah memenuhi 14,33 persen dari sektor RTH.¹²

⁷ M.Luthfi Eko Nugroho, *Problematisasi Penyediaan Ruang Terbuka Hijau Di Kota Semarang*, CoUSD Proceedings, Semarang, 8 September 2015, hlm.139-151

⁸ Lalu Rahadian, “Ruang Terbuka Hijau yang Masih Terpinggirkan di Indonesia”, <http://kabar24.bisnis.com/read/20190507/79/919413/ruang-terbuka-hijau-yang-masih-terpinggirkan-di-indonesia>, dikunjungi pada tanggal 5 April 2023 Jam 15.45.

⁹ Fauzan Maulana Shani dan Andri Kurniawan, 2015, “Kajian Ketersediaan dan Kebutuhan Ruang Terbuka Hijau Kawasan Perkotaan Di Kota Sukabumi”, *Jurnal Bumi Indonesia*, 4, (3), hlm. 5.

¹⁰ Soraya Lizya, Mega Ulimaz, dan Subchan Subchan, 2017, “Arahan Penyediaan Ruang Terbuka Hijau (RTH) Publik Berdasarkan Kebutuhan Penduduk Kota Balikpapan”, *Plano Madani: Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota*, 6, (2), hlm.1.

¹¹ *Ruang Terbuka Hijau*, Website Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Direktorat Jenderal Pengelolaan Sampah, Limbah dan B3 Direktorat Penanganan Sampah, <https://sipsn.menlhk.go.id/sipsn/public/rth>, dilihat 9 April 2023.

¹² Banda Aceh Raih Penghargaan Pengelolaan RTH Terbaik, Website Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan Aceh. <https://dlhk.acehprov.go.id/2023/03/banda-aceh-raih-penghargaan->

Dalam melaksanakan ketentuan dari Undang-undang Tata Ruang, pemerintah Kota Banda Aceh telah mengeluarkan Qanun Nomor 2 Tahun 2018 tentang perubahan atas Qanun Kota Banda Aceh Nomor 4 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Banda Aceh Tahun 2009-2029. Dalam Pasal 71, dikatakan bahwa arahan pemanfaatan ruang meliputi prioritas pemanfaatan ruang dan indikasi program utama antara lain adalah program perwujudan Rencana Pola Ruang Wilayah Kota yang salah satunya pengembangan dan Peningkatan Pengelolaan RTH. Pemerintah Kota Banda Aceh dalam Qanun Nomor 2 Tahun 2018 pada Lampiran Indikasi Program Utama Lima Tahunan juga menyebutkan mengenai pengadaan tanah untuk peningkatan kuantitas RTH. Namun pengadaan tanah untuk Ruang Terbuka Hijau masih menjadi kendala yang sering dijumpai dalam pemenuhan Ruang Terbuka Hijau.

Penelitian pemenuhan Ruang Terbuka Hijau oleh Pemerintah Kota Banda Aceh yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan sangat penting untuk dikaji dari sisi akademik. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan solusi dan kontribusi pemikiran dalam bentuk strategi pemenuhannya.

Berdasarkan uraian di atas, penelitian yang mengkaji mengenai **“Kebijakan Pemerintah Kota Banda Aceh Dalam Pemenuhan Ruang Terbuka Hijau Untuk Mewujudkan Pembangunan Berkelanjutan”** sangat menarik untuk dikaji dan diteliti dalam sebuah tesis. Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran dalam rangka membantu Kota Banda Aceh mewujudkan kota hijau (*green city*).

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pelaksanaan pemenuhan Ruang Terbuka Hijau di Kota Banda Aceh?
2. Bagaimana kebijakan Pemerintah Kota Banda Aceh dalam pemenuhan Ruang Terbuka Hijau dalam mewujudkan pembangunan berkelanjutan?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Untuk mengkaji dan menjelaskan pelaksanaan pemenuhan Ruang Terbuka Hijau di Kota Banda Aceh.
2. Untuk mengkaji dan menjelaskan kebijakan Pemerintah Kota Banda Aceh dalam pemenuhan Ruang Terbuka Hijau dalam mewujudkan pembangunan berkelanjutan.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini memberikan kontribusi baik secara teoritis maupun secara praktis.

1. Kegunaan Teoritis

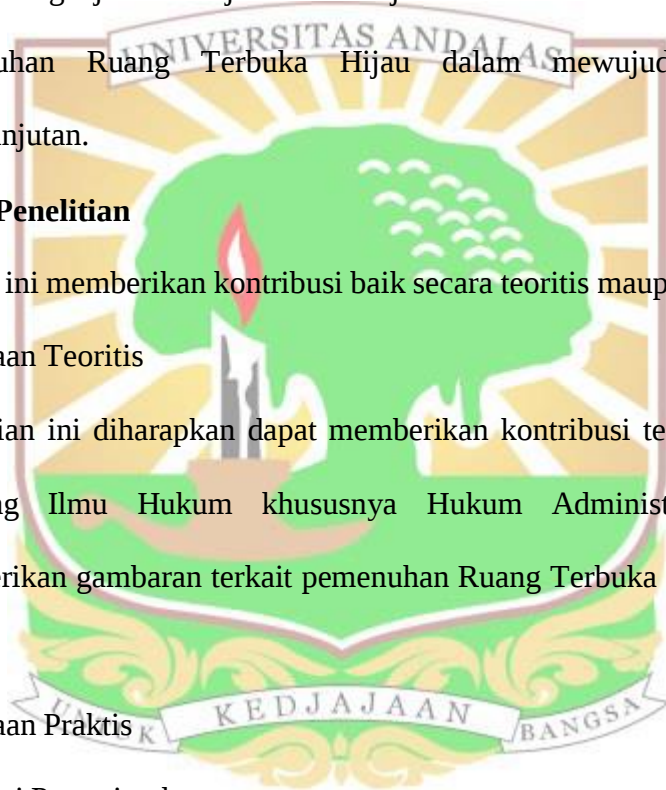
Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengetahuan dibidang Ilmu Hukum khususnya Hukum Administrasi Negara serta memberikan gambaran terkait pemenuhan Ruang Terbuka Hijau di Kabupaten/ Kota.

2. Kegunaan Praktis

a. Bagi Pemerintah

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada pemerintah dan semua pihak yang terlibat didalamnya sebagai pemangku kepentingan agar dapat melaksanakan pemenuhan terhadap Ruang Terbuka Hijau dan mewujudkan kota hijau (*Green City*) di Aceh.

b. Bagi Masyarakat



Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi serta dapat meningkatkan kesadaran akan pentingnya keberadaan Ruang Terbuka Hijau kepada masyarakat. Selain itu juga penelitian ini diharapkan mampu mengajak masyarakat untuk membantu pemerintah dalam mewujudkan kota hijau (*Green City*).

c. Bagi Peneliti

Bagi peneliti, penelitian ini menambah wawasan serta pengalaman peneliti berkaitan dengan permasalahan Ruang Terbuka Hijau. Selain itu penelitian ini juga diharapkan dapat dijadikan bahan acuan atau referensi dalam penelitian selanjutnya

E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan penelusuran kepustakaan sebagai pemetaan terhadap penelitian ini diperoleh informasi penelitian terdahulu yang telah dilakukan terkait isu pemenuhan ruang terbuka hijau di Aceh, yakni sebagai berikut:

1. Tesis Oktarizka Reviandani. 2019. NIM : 176030100111006. Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya. Perencanaan Strategis Pemerintah Kota Surabaya Dalam Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau Publik. Rumusan Masalah:
 - a. Bagaimanakah perencanaan strategis Dinas Kebersihan dan Ruang Terbuka Hijau dalam Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau Publik di Kota Surabaya?
 - b. Apa saja faktor pendorong dan penghambat Dinas Kebersihan dan Ruang Terbuka Hijau dalam Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau Publik di Kota Surabaya?

Hasil dari penelitian ini, menunjukkan bahwa perencanaan strategis dalam Pengelolaan RTH Publik yang dilakukan oleh Dinas Kebersihan dan Ruang Terbuka Hijau Kota Surabaya sudah berjalan cukup

lancar serta berhasil meningkatkan persentase RTH Publik kota Surabaya pada tahun 2018 sebesar 21,79% dari total luas wilayah kota Surabaya. Faktor pendorong dalam pengelolaan Ruang Terbuka Hijau (RTH) Publik di Kota Surabaya adalah memiliki adanya lembaga atau organisasi yang terlibat dalam optimalisasi Ruang Terbuka Hijau publik, program pengelolaan Ruang Terbuka Hijau, memiliki sumber daya manusia, partisipasi masyarakat sangat tinggi dan kerjasama yang terjalin dengan pihak swasta. Sedangkan faktor penghambat yang dapat mempengaruhi keberhasilan optimalisasi Ruang Terbuka Hijau (RTH) publik di Kota Surabaya adalah keterbatasan dana untuk pelaksanaan kegiatan dan status kepemilikan lahan. Kaitan dengan tesis yang diangkat adalah membahas faktor penghambat pemenuhan Ruang Terbuka Hijau, akan tetapi tesis ini fokus mengkaji peran dari Dinas Kebersihan, sedangkan penulis mengkaji dari pemenuhan Ruang terbuka Hijau di Kota Banda Aceh.

2. Tesis Agus Widodo. 2021. NIM : 10302000104. Fakultas Hukum Universitas Sultan Agung Semarang. Rekonstruksi Kebijakan Penataan Ruang Terbuka Hijau (RTH) Yang Berbasis Nilai Keadilan. Rumusan Masalah :
- Bagaimana kebijakan penataan Ruang Terbuka Hijau (RTH) menurut hukum positif Indonesia saat ini?
 - Mengapa Ruang Terbuka Hijau (RTH) di Indonesia belum bisa terwujud?
 - Bagaimana rekonstruksi kebijakan penataan Ruang Terbuka Hijau (RTH) yang berbasis nilai keadilan?

Hasil dari penelitian ini, menunjukkan secara umum hambatan-hambatan dalam kebijakan pemanfaatan Ruang Terbuka Hijau (RTH) untuk pembangunan menurut hukum positif Indonesia saat ini adalah pada aspek

pendekatan penegakan hukum yang masih formalistik dan konvensional. Namun rekonstruksi kebijakan pemanfaatan Ruang Terbuka Hijau (RTH) untuk pembangunan yang berbasis nilai keadilan, bukan saja evaluasi pada sistem penegakan hukumnya, namun juga rekonstruksi undang-undang, khususnya Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Pasal 1 angka 31 mengenai pengertian Ruang Terbuka Hijau. Kaitan dengan tesis yang diangkat yaitu keduanya membahas mengenai penyebab RTH belum dapat terwujud dan kebijakan atau upaya yang seharusnya dilakukan, akan tetapi tesis ini fokus mengkaji RTH yang ada di Indonesia, sedangkan penulis mempersempit kajian hanya melihat RTH yang ada di Kota Banda Aceh dalam pemenuhan Ruang Terbuka Hijau.

F. Kerangka Teoritis dan Kerangka Konseptual

Terdapat beberapa teori dan konsep yang dapat dijadikan sebagai pisau analisis untuk membedah dan mengkaji permasalahan dalam penelitian ini, yaitu:

1. Kerangka Teoritis

a. Teori Kewenangan

Kewenangan atau wewenang mempunyai kedudukan yang sangat penting dalam ilmu hukum administrasi. Istilah teori kewenangan berasal dari terjemahan bahasa Inggris, yaitu *authority of theory*, istilah yang digunakan dalam bahasa Belanda, yaitu *theorie van het gezag*, sedangkan dalam bahasa Jermanya, yaitu *theorie der autoritat*.¹³ Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia sebagaimana dikutip oleh Kamal Hidjaz, kata wewenang disamakan dengan kata kewenangan yang diartikan sebagai hak dan

¹³ Salim dan Erlies Septiana Nurbani, 2017, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian dan Tesis (Cetakan Ketiga)*, Depok: PT RajaGrafindo Persada. hlm. 183.

kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang/badan lain.¹⁴ Menurut Ferrazi kewenangan yaitu sebagai hak untuk menjalankan satu atau lebih fungsi manajemen, yang meliputi pengaturan (regulasi dan standarisasi), pengurusan (administrasi) dan pengawasan (supervisi) atau suatu urusan tertentu.¹⁵ Menurut Philipus M. Hadjon, wewenang (*bevoegdheid*) di deskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*). Jadi dalam konsep hukum publik wewenang berkaitan dengan kekuasaan.¹⁶

Ateng Syafrudin menyajikan pengertian wewenang. Ia mengemukakan bahwa:

“Ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang. Kita harus membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu “*onderdeel*” (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan”.¹⁷

Mengetahui sumber dan cara memperoleh wewenang organ pemerintahan, berhubungan dengan pertanggungjawaban hukum. Ada tiga sumber kewenangan, yaitu: atribusi, delegasi, dan mandat. Atribusi adalah pemberian kewenangan oleh pembuat undang-undang kepada organ

¹⁴ Kamal Hidjaz, 2010, *Efektifitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Makassar: Pustaka refleksi, hlm. 35.

¹⁵ Ganjong 2007, *Pemerintah Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Bogor: Galia Indonesia, hlm.93.

¹⁶ Philipus M.Hadjon, 1997, Tentang Wewenang, *Jurnal Pro Justisia* , *Yuridika* , No .5 dan 6 tahun XII, hlm. 1.

¹⁷ Salim dan Erlies Septiana Nurbani., *op.cit.*, hlm. 184.

pemerintahan. Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya. Mandat adalah pelimpahan wewenang dari pejabat TUN kepada bawahannya, namun tanggung jawab tidak berpindah kepada mandataris melainkan tanggung jawab tetap berada ditangan pemberi mandat.

Dari penjelasan diatas, penulis menggunakan teori kewenangan untuk menjawab permasalahan nomor satu dan dua, yaitu terkait dengan pelaksanaan pemenuhan Ruang Terbuka Hijau di Kota Banda Aceh dan faktor penyebab alokasi Ruang Terbuka Hijau belum mampu terpenuhi. Teori ini berfungsi untuk menjelaskan dan menerangkan serta sebagai pisau analisis untuk mengkaji dan menganalisis siapa yang paling berwenang untuk melakukan pemenuhan alokasi Ruang Terbuka Hijau khususnya di Kota Banda Aceh.

b. Teori Pembangunan Berkelanjutan (*Sustainable Development*)

Kehidupan manusia tidak terlepas dari kegiatan pembangunan yang selaras dengan kebutuhan manusia. Dalam sistem pembangunan yang telah berjalan, pembangunan difokuskan sebagai dimensi dalam pengembangan ekonomi. Konsep pembangunan tersebut akan gagal dalam mencapai kualitas hidup manusia karena dalam pelaksanaannya tidak meletakkan lingkungan sebagai bagian dari pembangunan. Adanya teori yang menjelaskan konsep *sustainable development* sebagai upaya memberikan wacana baru mengenai pentingnya melestarikan lingkungan alam demi masa depan generasi yang akan datang.¹⁸

¹⁸ Dinda Riskanita, 2019, "Kerusakan Lingkungan Sebagai Akibat Alih Fungsi Lahan Perbukitan Menjadi Lahan Perkebunan Di Kabupaten Ponorogo (Studi Kebijakan Formulasi Hukum)", Tesis Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Yogyakarta, hlm. 22.

Menurut Emil Salim, pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) sebagai “suatu proses perubahan yang di dalamnya eksploitasi sumber daya, arah, investasi, orientasi pengembangan teknologi, dan perubahan kelembagaan semuanya dalam keadaan yang selaras serta meningkatkan potensi masa kini dan masa depan untuk memenuhi kebutuhan dan aspirasi manusia.”¹⁹

Pembangunan berkelanjutan merupakan hasil dari kesepakatan global pada KTT Bumi atau Konferensi Rio. Pertemuan tersebut merupakan salah satu konferensi utama Perserikatan Bangsa Bangsa yang diadakan di Rio de Janeiro, Brasil dari tanggal 3 Juni sampai 14 Juni 1992.²⁰ Konsep pembangunan yang berkelanjutan yang telah disepakati pada tahun 1987 oleh *The Brundtland Commission of The United Nations*. Dalam laporannya yang berjudul “*Our Common Future*” nampak keprihatinan dunia akan degradasi lingkungan akibat pembangunan yang diungkapkan sebagai berikut :

“kecenderungan pembangunan masa kini mengakibatkan orang miskin semakin banyak dan mudah terserang penyakit, serta merusak lingkungan. Bagaimana pembangunan yang demikian ini dapat melayani dunia di abad mendatang yang berpenduduk dua kali lipat dan tetap menyandarkan pada lingkungan hidup yang sama ?”

Kesadaran akan masalah lingkungan global tersebut dirumuskan lah dalam konsep pembangunan berkelanjutan. Keiner, 2001 menguraikan definisi pembangunan berkelanjutan sebagai berikut :

“Pembangunan berkelanjutan berarti memastikan kondisi hidup yang bermartabat berkaitan dengan hak asasi manusia dengan menciptakan dan mempertahankan jangkauan atau alternative akses yang luas dalam

¹⁹ Drajat Tri Kartono dan Hanif Nurcholis, 2016, *Pembangunan Masyarakat Desa dan Kota*, Universitas Terbuka, hlm.1.5

²⁰ Nurlita Pertiwi, 2017, *Implementasi Sustainable Development di Indonesia*, Bandung: Pustaka Ramadhan, hlm. 5.

merencanakan pola hidup. Prinsip keadilan antara generasi sekarang dan generasi masa depan harus dijadikan pertimbangan dalam penggunaan sumber daya lingkungan , ekonomi dan sosial. Upaya perlindungan komprehensif pada keanekaragaman hayati dan keanekaragaman genetik juga harus dipertimbangkan.”

Konsep pembangunan berkelanjutan secara yuridis juga sudah dituangkan dalam UUPPLH sebagaimana dinyatakan pada pasal 1 ayat 3, pembangunan berkelanjutan adalah upaya sadar dan terencana yang memadukan aspek lingkungan hidup, sosial, dan ekonomi ke dalam strategi pembangunan untuk menjamin keutuhan lingkungan hidup serta keselamatan, kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan.²¹

Pembangunan berkelanjutan diartikan sebagai pembangunan yang memenuhi kebutuhan masa kini tanpa mengorbankan hak kebutuhan generasi mendatang. Maksud dari tidak mengurangi dan mengorbankan kebutuhan generasi yang akan datang adalah pembangunan yang dilakukan dimasa sekarang tidak sampai merusak lingkungan dan boros terhadap sumber daya alam sehingga kebutuhan akan lingkungan untuk generasi yang akan datang tetap terjaga.

Menurut KLH 1990, pembangunan (yang pada dasarnya lebih berorientasi ekonomi) dapat diukur keberlanjutannya berdasarkan tiga kriteria yaitu: yaitu:

- 1) Tidak ada pemborosan penggunaan sumber daya alam atau *depletion of natural resources*.
- 2) Tidak ada polusi dan dampak lingkungan lainnya

²¹ Syofiarti, 2022, “Pengaturan Pengendalian Pencemaran Dan Perusakan Lingkungan Hidup Pada Usaha Pertambangan Mineral Dan Batubara Untuk Mewujudkan Pembangunan Berkelanjutan,” Disertasi Doktor Universitas Andalas, Padang, hlm. 11.

- 3) Kegiatannya harus dapat meningkatkan *usable resources* ataupun *replaceable resource*.²²

Terjadinya ketidakseimbangan antara kepentingan ekologi, kepentingan sosial dan kepentingan ekonomi, karenanya teori pembangunan berkelanjutan sangat cocok dipakai untuk menyeimbangkan persoalan kepentingan ekologi, kepentingan sosial dan kepentingan ekonomi.²³

Oleh karenanya teori pembangunan berkelanjutan dapat digunakan untuk menganalisis permasalahan nomor satu, yaitu mengenai pelaksanaan pemenuhan Ruang Terbuka Hijau di Kota Banda Aceh. Penulis memilih menggunakan teori pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) dalam menyelesaikan permasalahan, karena teori ini membahas mengenai pembangunan yang harus memenuhi hidup masa sekarang dengan mempertimbangkan pemenuhan kebutuhan hidup generasi mendatang, seperti salah satunya dengan melakukan pemenuhan Ruang Terbuka Hijau. Teori pembangunan berkelanjutan juga dapat digunakan untuk menjawab permasalahan nomor tiga, yaitu kebijakan pemerintah kota Banda Aceh dalam pemenuhan Ruang Terbuka Hijau dalam mewujudkan pembangunan berkelanjutan.

c. Teori Kebijakan Publik

Menurut Bridgman dan Davis, dalam Edi Suharto menerangkan kebijakan publik pada umumnya mengandung pengertian mengenai ‘*whatever government choose to do or not to do*’. Artinya, kebijakan publik

²² Vanc Sylvia Sopanti Panjaitan, 2017, “Analisis Kinerja Sustainabilitas Yang Berkontribusi Pada Sustainable Development Goals Atau SDGs (Studi Kasus pada Laporan Keberlanjutan PT Pupuk Kalimantan Timur)”, *Jurnal Ilmiah Brawijaya*, 7, (2), hlm. 4.

²³ Syofiarti., *Op.cit*, hlm. 48.

adalah apa saja yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Riant Nugroho membagi jenis-jenis kebijakan publik berdasarkan 3 kategori,²⁴ yaitu:

- 1) Pembagian jenis kebijakan publik kategori pertama berdasarkan pada makna dari kebijakan publik yang terdiri dua jenis, yakni: kebijakan hal-hal yang diputuskan pemerintah untuk dikerjakan dan kebijakan atau hal-hal yang diputuskan pemerintah untuk tidak dikerjakan atau dibiarkan dan pembagian jenis kebijakan publik yang didasarkan pada lembaga pembuat kebijakan publik tersebut.
- 2) Kebijakan publik yang dibuat dalam bentuk kerjasama antara legislatif dengan eksekutif.
- 3) Kebijakan publik yang dibuat oleh eksekutif saja. Di tingkat daerah terdapat Keputusan Gubernur dan bertingkat keputusan Dinas-Dinas di bawahnya, Keputusan Bupati, Keputusan walikota dan bertingkat keputusan dinas-dinas di bawahnya.

Anderson menyatakan, terdapat 5 hal yang berhubungan dengan kebijakan publik, yakni:

- 1) Tujuan atau kegiatan yang berorientasi tujuan haruslah menjadi perhatian utama perilaku acak atau peristiwa yang tiba-tiba.
- 2) Kebijakan merupakan pola atau model tindakan pejabat pemerintah mengenai keputusan-keputusan diskresinya secara terpisah.

²⁴ Riant Nugroho, 2004, *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, Jakarta: PT Gramedia, hlm. 54

- 3) Kebijakan harus mencakup apa yang nyata pemerintah perbuat, bukan apa yang mereka maksud untuk berbuat, atau apa yang mereka katakan akan dikerjakan.
- 4) Bentuk kebijakan bisa berupa hal yang positif atau negatif.
- 5) Kebijakan publik dalam bentuknya yang positif didasarkan pada ketentuan hukum dan kewenangan.²⁵

Thomas R. Dye. Dalam “*understanding public policy*” menyatakan bahwa *public policy* itu adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan (*whatever government chooses to do or not to do*).²⁶ Tegasnya, *public policy* merupakan tindakan yang ditetapkan oleh pemerintah baik untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu yang memiliki tujuan demi kepentingan masyarakat.

Hukum dan kebijakan publik memiliki kesamaan, karena ketika melihat antara proses pembentukan hukum dengan proses formulasi kebijakan publik kedua-duanya sama-sama berangkat dari realita yang ada di tengah masyarakat dan berakhir pada penetapan sebuah solusi atas realitas tersebut.²⁷ Dalam kebijakan yang dibuat oleh negara, kebijakan publik terdapat tujuan tertentu. Dalam penyusunan kebijakan publik harus terdapat pihak yang berwenang.²⁸ Oleh karenanya, peneliti memilih menggunakan teori kebijakan untuk menjadi pisau analisis permasalahan nomor tiga, terkait kebijakan pemerintah Kota Banda Aceh dalam pemenuhan Ruang Terbuka Hijau.

²⁵ Moh. Taufik, 2022, *Hukum Kebijakan Publik. Teori dan Praksis*, Yogyakarta: Penerbit Tanah Air Beta, hlm. 7.

²⁶ Awan Y. Abdoellah dan Yudi Rusfiana, 2016, *Teori & Analisis Kebijakan Publik*, Bandung: Alfabeta, hlm. 18.

²⁷ Moh. Taufik., *op.cit.* hlm. 3.

²⁸ Dian Suluh Kusuma Dewi, 2022, *Kebijakan Publik Proses, Implementasi dan Evaluasi*, Yogyakarta: Penerbit Samudra Biru (Anggota IKAPI), hlm. 4.

2. Kerangka Konseptual

a. Kebijakan

Keberadaan peraturan kebijakan tidak dapat dilepaskan dengan kewenangan bebas (*vrije bevoegheid*) dari pemerintah yang sering disebut dengan istilah *freies ermessen*. Secara bahasa *freies ermessen* berasal dari kata *frei* artinya bebas, lepas, tidak terikat, dan merdeka. Sedangkan *ermessen* berarti mempertimbangkan, menilai, menduga, dan memperkirakan. Bachsan Mustafa menyebutkan bahwa *freies ermessen* diberikan kepada pemerintah mengingat fungsi pemerintah atau administrasi negara yaitu menyelenggarakan kesejahteraan umum yang berbeda dengan fungsi kehakiman untuk menyelesaikan sengketa antarpenduduk.²⁹ Keputusan pemerintah lebih mengutamakan pencapaian tujuan atau sasarannya (*doelmatigheid*) daripada sesuai dengan hukum yang berlaku (*rechtmatigheid*).³⁰

Freies Ermessen muncul sebagai alternatif untuk mengisi kekurangan dan kelemahan di dalam penerapan asas legalitas (*wetmatigheid van bestuur*). *Freies Ermessen* merupakan kebebasan yang diberikan kepada tata usaha negara dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, sejalan dengan meningkatnya tuntutan pelayanan publik yang harus diberikan tata usaha negara terhadap kehidupan sosial ekonomi para warga yang kian kompleks. Agar alat-alat perlengkapan administrasi negara dapat melakukan perbuatan-perbuatan demi kesejahteraan rakyat, alat-alat perlengkapan administrasi negara memerlukan kebebasan untuk berbuat inisiatif serta atas

²⁹ Ridwan HR, 2011, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, hlm.

³⁰ *Ibid.*, hlm. 170.

kebijaksanaan sendiri terutama dalam hal penyelesaian masalah genting yang timbul secara mendadak atau dengan sekonyong-konyong dan yang peraturan penyelesaian belum ada. Kebebasan pemerintah atau alat-alat perlengkapan administrasi negara tersebut disebut diskresi atau *freies ermessen*.³¹

Di dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, *freies ermessen* dilakukan oleh administrasi negara dalam hal-hal berikut:

- 1) Belum adanya peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penyelesaian in konkrito terhadap suatu masalah tertentu, padahal masalah tersebut menuntut penyelesaian yang segera.
- 2) Peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar berbuat aparat pemerintah memberikan kebebasan sepenuhnya.
- 3) Adanya delegasi perundang-undangan, maksudnya aparat pemerintah diberi kekuasaan untuk mengatur sendiri, yang sebenarnya kekuasaan itu merupakan kekuasaan aparat yang lebih tinggi tingkatannya.³²

Meskipun kepada pemerintah diberikan kewenangan bebas atau *freies ermessen*, namun dalam suatu negara hukum penggunaan *freies ermessen* ini harus dalam batas-batas yang dimungkinkan oleh hukum yang berlaku. Penggunaan *freies ermessen* tidak boleh bertentangan dengan hukum yang berlaku baik hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis. Menurut Muchsan pembatasan penggunaan *freies ermessen* adalah sebagai berikut:

- 1) Penggunaan *freies ermessen* tidak boleh bertentangan dengan sistem hukum yang berlaku (kaidah hukum positif).

³¹ Laica Marzuki, Peraturan Kebijaksanaan Hakikat Serta Fungsinya Selaku Sarana Hukum Pemerintahan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Ujung Pandang. 1996), hlm. 7

³² Ridwan., *op.cit.*, hlm. 171-172

2) Penggunaan *freies ermesen* hanya ditujukan demi kepentingan umum.³³

Dalam ilmu Hukum Administrasi Negara, *freies ermesen* ini diberikan hanya kepada pemerintah atau administrasi negara baik untuk melakukan tindakan-tindakan biasa maupun tindakan hukum, dan ketika *freies ermesen* ini diwujudkan dalam instrumen yuridis yang tertulis, jadilah ia sebagai peraturan kebijakan. Sebagai sesuatu yang lahir dari *freies ermesen* dan yang hanya diberikan kepada pemerintah atau administrasi negara, kewenangan pembuatan peraturan kebijakan itu inheren pada pemerintahan (*inherent aan het bestuur*).³⁴ Dalam perspektif Hukum Administrasi Negara, tindakan hukum pemerintahan selanjutnya dituangkan dalam dan dipergunakan beberapa instrumen hukum dan kebijakan seperti peraturan (regeling), keputusan (besluit), peraturan kebijaksanaan (beleidsregel), dan ketetapan (beschikking).³⁵ Menurut J.B.J.M. Ten Berge, peraturan kebijakan diartikan suatu keputusan, dengan isi aturan tertulis yang mengikat umum, yang memberikan aturan umum berkenaan dengan pertimbangan kepentingan, penetapan fakta-fakta atau penjelasan peraturan tertulis dalam penggunaan suatu wewenang organ pemerintahan. Perbedaan utama peraturan kebijakan dengan peraturan perundang-undangan adalah bahwa pembuatan aturan umum - peraturan kebijakan - ini tanpa kewenangan pembuatan peraturan perundang-undangan.³⁶ Comisse Wetgevingvraagstukken merumuskan peraturan kebijakan sebagai suatu peraturan umum tentang pelaksanaan wewenang pemerintahan terhadap warga negara ditetapkan berdasarkan

³³ *Ibid.*, hlm 173.

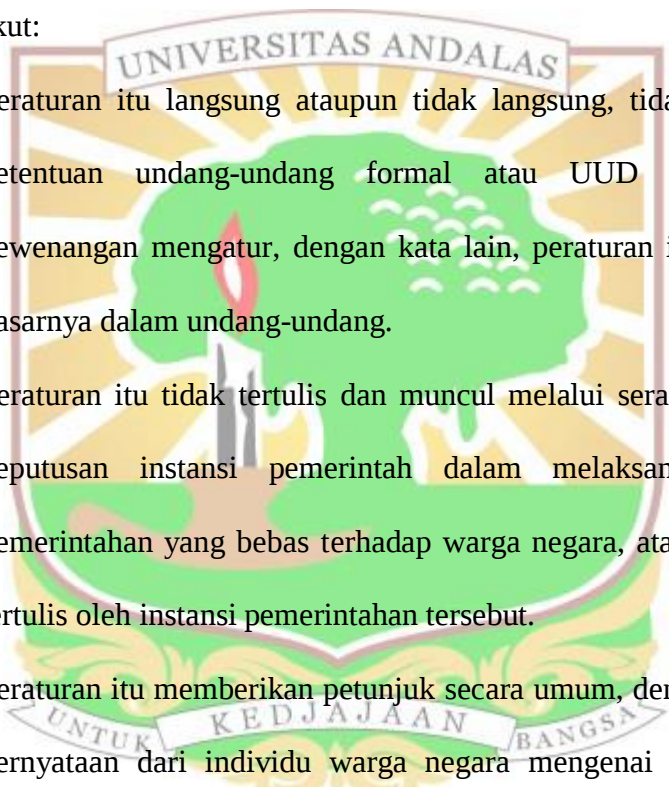
³⁴ *Ibid.*, hlm 174.

³⁵ Aristoni, 2014, Tindakan Hukum Diskresi dalam Konsep Welfare State Perspektif Hukum Administrasi Negara dan Hukum Islam, *Jurnal Penelitian*, Vol. 8, No. 2, hlm. 226.

³⁶ *Ibid.*, hlm. 176.

kekuasaan sendiri oleh instansi pemerintahan yang berwenang atau instansi pemerintahan yang secara hierarki lebih tinggi, yang berkenaan dengan organ pemerintah dalam hal ini semata-mata menggunakan kewenangan untuk menjalankan tindakan-tindakan pemerintahan, kewenangan pemerintahan itu tidak terikat secara tegas, dan ketentuan umum digunakan pada pelaksanaan kewenangan.³⁷

J.H. Van Kreveld menyebutkan ciri-ciri peraturan kebijakan sebagai berikut:

- 
- 1) Peraturan itu langsung ataupun tidak langsung, tidak didasarkan pada ketentuan undang-undang formal atau UUD yang memberikan kewenangan mengatur, dengan kata lain, peraturan itu tidak ditentukan dasarnya dalam undang-undang.
 - 2) Peraturan itu tidak tertulis dan muncul melalui serangkaian keputusan-keputusan instansi pemerintah dalam melaksanakan kewenangan pemerintahan yang bebas terhadap warga negara, atau ditetapkan secara tertulis oleh instansi pemerintahan tersebut.
 - 3) Peraturan itu memberikan petunjuk secara umum, dengan kata lain tanpa pernyataan dari individu warga negara mengenai bagaimana instansi pemerintahan melaksanakan kewenangan pemerintahannya yang bebas terhadap setiap individu warga negara yang berada dalam situasi yang dirumuskan dalam peraturan itu.

Bagir Manan menyebutkan ciri-ciri peraturan kebijakan sebagai berikut:

- 1) Peraturan kebijakan bukan merupakan peraturan perundang-undangan.

³⁷ *Ibid.*, hlm. 177.

- 2) Asas-asas pembatasan dan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan tidak dapat diberlakukan pada peraturan kebijakan.
- 3) Peraturan kebijakan tidak dapat diuji secara *wetmatigheid*, karena memang tidak ada dasar peraturan perundang-undangan untuk membuat keputusan peraturan kebijakan tersebut.
- 4) Peraturan kebijakan dibuat berdasarkan *freies ermessen* dan ketiadaan wewenang administrasi bersangkutan membuat peraturan perundang-undangan.
- 5) Pengujian terhadap peraturan kebijakan lebih diserahkan pada *doelmatigheid* dan karena itu batu ujinya adalah asas asas umum pemerintahan yang baik.
- 6) Dalam prakti diberi format dalam berbagai bentuk dan jenis aturan, yakni keputusan, instruksi, surat edaran, pengumuman dan lain-lain, bahkan dapat dijumpai dalam bentuk peraturan.³⁸

Perbedaan Peraturan perundang-undangan dengan kebijakan menurut . Hamid S. Attamimi adalah:

- 1) Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan fungsi negara.
- 2) Fungsi pembentukan peraturan kebijakan ada pada pemerintah dalam arti sempit (eksekutif).
- 3) Materi muatan peraturan perundang-undangan berbeda dengan materi muatan peraturan kebijakan. Dalam peraturan kebijakan berisi materi muatan yang berhubungan dengan kewenangan membentuk keputusan-keputusan dalam arti *beschikkingen*, kewenangan bertindak dalam

³⁸ Bagir Manan, 1994, Peraturan Kbijaksanaan, hlm. 16-17.

bidang hukum privat, dan kewenangan membuat rencana-rencana yang memang ada pada lembaga pemerintahan. Sedangkan materi muatan peraturan perundang-undangan mengatur tata kehidupan masyarakat yang jauh lebih mendasar, seperti mengadakan suruhan dan larangan untuk berbuat atau tidak berbuat, yang apabila perlu disertai dengan sanksi pidana dan sanksi pemaksa.

- 4) Sanksi dalam peraturan perundang-undangan dan pada peraturan kebijakan. Peraturan perundang-undangan yang lebih rendah lainnya hanya dapat mencantumkan sanksi pidana bagi pelanggaran ketentuannya apabila hal itu secara tegas diatribusikan oleh undang-undang. Peraturan kebijakan hanya dapat mencantumkan sanksi administrasi bagi pelanggaran ketentuan-ketentuannya.³⁹

b. Tata Ruang

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan

Ruang, memberikan pengertian:

“Ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya.”

Ruang perlu ditata agar dapat memberikan keseimbangan antara lingkungan, lahan dan pembangunan. Bentuk dari ruang yang akan ditata tersebut melahirkan suatu pengertian yang dikenal dengan tata ruang.⁴⁰

Menurut Undang-Undang nomor 26 tahun 2007, Tata Ruang adalah wujud struktur ruang dan pola ruang. Sedangkan Perencanaan tata ruang

³⁹ A. Hamid S. Attamimi, 1993, *Hukum Tentang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijaksanaan*, Fakultas Hukum UI, hlm. 13-25.

⁴⁰ Waskito dan Hadi Arnowo, 2017, *Pertanahan, Agraria Dan Tata Ruang*, Jakarta: Kencana, hlm. 39.

adalah suatu proses untuk menentukan struktur ruang dan pola ruang yang meliputi penyusunan dan penetapan rencana tata ruang. Hal-hal yang mendasari perlunya tata ruang direncanakan adalah sebagai berikut: ⁴¹

- a. Optimalisasi sumber daya alam.
- b. Menciptakan pembangunan berkelanjutan.
- c. Acuan pembangunan wilayah yang jelas.
- d. Menghindari konflik pemanfaatan ruang.
- e. Kepastian hukum selama jangka waktu penetapan Rencana Umum Tata Ruang untuk investasi.

Pada dasarnya perencanaan tata ruang perkotaan seyogyanya dimulai dengan mengidentifikasi kawasan-kawasan yang secara alami harus diselamatkan (kawasan lindung) untuk menjamin kelestarian fungsi lingkungan, dan kawasan-kawasan yang secara alami rentan terhadap bencana (*prone to natural hazards*) seperti gempa, longsor, banjir maupun bencana alam lainnya.⁴² Kawasan-kawasan ini yang nantinya dikembangkan sebagai ruang terbuka.

Oleh karenanya tujuan pengaturan penataan ruang dimaksudkan untuk mengatur hubungan antara berbagai kegiatan dengan fungsi ruang, guna tercapainya pemanfaatan ruang yang berkualitas. Maka dari itu salah satu yang penting diatur dalam tata ruang adalah Ruang Terbuka Hijau agar terwujudnya keharmonisan antara lingkungan dan pembangunan.

c. Ruang Terbuka Hijau

⁴¹ *Ibid.*, hlm. 41.

⁴² Ning Purnomohadi, 2006, *op.cit.*, hlm. 5.

Dalam Pasal 1 angka 31 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. 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 memberikan kontribusi penting dalam meningkatkan kualitas lingkungan permukiman.⁴³ Ciri Ruang Terbuka Hijau tidak dijelaskan di dalam peraturan perundang-undangan. Namun, sesuatu dapat dikatakan Ruang Terbuka Hijau jika:

- 1) Disebutkan didalam peraturan perundang-undangan
- 2) Terdapat tanaman, baik bersifat alamiah maupun sengaja ditanam
- 3) Berbentuk area, baik secara memanjang, jalur ataupun mengelompok

Ruang terbuka hijau pada umumnya dimaksudkan untuk penghijauan sebagai salah satu unsur kota yang diinginkan oleh faktor kenyamanan dan keindahan bagi suatu ruang kota.⁴⁴ Selain itu Ruang Terbuka Hijau juga merupakan paru-paru dari sebuah kota atau wilayah. Salah satu manfaat Ruang Terbuka Hijau yang didapatkan yaitu terciptanya udara yang bersih, pemeliharaan akan kelangsungan persediaan air tanah dan pelestarian lingkungan.

Namun manfaat Ruang Terbuka Hijau bukan hanya sekedar menghijaukan kota dan membuat nyaman sirkulasi kota. Tetapi lebih dari itu Ruang Terbuka Hijau di perkotaan secara langsung, memberikan manfaat keindahan dan kenyamanan. Manfaat Ruang Terbuka Hijau akan sangat

⁴³ Rooden Van PC Grove dan Gresawell dalam Hamrun dan A. Luur Prianto, 2017, "Kebijakan Penataan Ruang Terbuka Hijau Di Kota Makassar", *Prosiding Seminar Nasional Prodi Ilmu Hukum Pemerintahan FISIP Unikom*, hlm. 674-695.

⁴⁴ Iqbal Prayadi Saputra, 2018, "Pengembangan Fungsi Kawasan RTH Waduk Batujai Sebagai Ruang Publik Di Kota Praya, Kabupaten Lombok Tengah, NTB", *Jurnal Pembangunan Wilayah dan Kota*, 14, (2), hlm. 143-157.

terasa terutama di perkotaan yang lebih didominasi oleh bangunan, daripada tanaman hijau. Oleh karenanya Ruang Terbuka Hijau sangat dibutuhkan oleh setiap kota.

Ruang Hijau Kota (Ruhiko) atau Ruang Terbuka Hijau (RTH) adalah suatu bentuk ruang terbuka di kota (*urban space*) dengan unsur vegetasi yang dominan.⁴⁵ Agar keberadaan RTH di perkotaan dapat berfungsi secara efektif, pengembangan RTH tersebut sebaiknya dilakukan secara terpadu dengan sistem struktur ruang yang ada di perkotaan. Dengan demikian keberadaan RTH bukan hanya sekedar menjadi elemen pelengkap dalam perencanaan suatu kota, melainkan merupakan suatu hal yang penting yang harus dimiliki oleh setiap kota.

d. Fungsi Ruang Terbuka Hijau

RTH memiliki fungsi sebagai berikut:

- 1) Fungsi utama (intrinsik) yaitu fungsi ekologis:
 - a) Memberi jaminan pengadaan RTH menjadi bagian dari sistem sirkulasi udara (paru-paru kota);
 - b) Pengatur iklim mikro agar sistem sirkulasi udara dan air secara alami dapat berlangsung lancar;
 - c) Sebagai peneduh;
 - d) Produsen oksigen;
 - e) Penyerap air hujan;
 - f) Penyedia habitat satwa;
 - g) Penyerap polutan media udara, air dan tanah, serta;

⁴⁵ Niniek Anggriani, 2011, *Ruang Terbuka Hijau di Perkotaan*, Klaten: Yayasan Humaniora, hlm. 47.

h) Penahan angin.⁴⁶

2) Fungsi tambahan (ekstrinsik) yaitu:

- a) Fungsi sosial dan budaya:
- b) Menggambarkan ekspresi budaya lokal;
- c) Merupakan media komunikasi warga kota;
- d) Tempat rekreasi;
- e) Wadah dan objek pendidikan, penelitian, dan pelatihan dalam mempelajari alam.

3) Fungsi ekonomi:

- a) Sumber produk yang bisa dijual, seperti tanaman bunga, buah, daun, sayur mayur;
- b) Bisa menjadi bagian dari usaha pertanian, perkebunan, kehutanan dan lain-lain.

4) Fungsi estetika:

- a) Meningkatkan kenyamanan, memperindah lingkungan kota baik dari skala mikro: halaman rumah, lingkungan permukiman, maupun makro: lansekap kota secara keseluruhan;
- b) Menstimulasi kreativitas dan produktivitas warga kota;
- c) Pembentuk faktor keindahan arsitektural;
- d) Menciptakan suasana serasi dan seimbang antara area terbangun dan tidak terbangun.

Selain itu Ruang Terbuka Hijau juga memiliki fungsi untuk menjamin keseimbangan ekosistem kota, baik keseimbangan sistem hidrologi dan

⁴⁶ Bab 1 Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor: 05/PRT/M/2008 tentang Pedoman Penyediaan Dan Pemanfaatan Ruang Terbuka Hijau Di Kawasan Perkotaan.

sistem iklimat, maupun sistem ekologis lain, yang selanjutnya akan meningkatkan ketersediaan udara bersih yang diperlukan masyarakat, serta sekaligus dapat meningkatkan nilai estetika kota.

e. Manfaat Ruang Terbuka Hijau

Menurut Permendagri No.1 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang Terbuka Hijau Kawasan Perkotaan, manfaat ruang terbuka adalah:

- 1) memberikan kesegaran, kenyamanan, dan keindahan lingkungan.
- 2) memberikan lingkungan yang bersih dan sehat bagi penduduk kota.
- 3) memberikan hasil berupa produk kayu, daun, bunga, dan buah.

Menurut Permen PU No.5/PRT/M/2008 tentang Pedoman Penyediaan dan Pemanfaatan Ruang Terbuka Hijau Di Kawasan Perkotaan, manfaat RTH berdasarkan fungsinya dibagi atas manfaat langsung (dalam pengertian cepat dan bersifat *tangible*) seperti mendapatkan bahan-bahan untuk dijual (kayu, daun, bunga), nyaman fisik (teduh, segar), keinginan dan manfaat tidak langsung (berjangka panjang dan bersifat *tangible*) seperti perlindungan tata air dan konservasi hayati atau keanekaragaman hayati. Manfaat Ruang Terbuka Hijau adalah untuk menunjang kesehatan, kesejahteraan dan keamanan bagi penghuni kota.⁴⁷

f. Jenis Ruang Terbuka Hijau

Menurut Pasal 29 Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang penataan ruang dikatakan bahwa rencana penyediaan dan pemanfaatan Ruang

⁴⁷ Annisa Atsillah Khoirunnisa dan Frency Siska, 2020, "Pemanfaatan Ruang Terbuka Hijau Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Bandar Lampung dan Implementasinya Terhadap Pemanfaatan Ruang Terbuka Hijau di Kecamatan Tanjung Karang Barat Kota Bandar Lampung sebagai Kawasan Pariwisata Dihubungkan dengan Upaya Pengendalian Pemanfaatan Ruang", *Prosiding Ilmu Hukum*, 6,(1), hlm. 303.

Terbuka Hijau terbagi atas Ruang Terbuka Hijau publik dan Ruang Terbuka Hijau privat.

1) RTH Publik

Ruang Terbuka Hijau publik merupakan Ruang Terbuka Hijau yang dimiliki dan dikelola oleh pemerintah yang digunakan untuk memenuhi kepentingan masyarakat secara umum.

a) Taman kota;

b) Taman pemakaman umum;

c) Jalur hijau sepanjang sungai, jalan, dan pantai

2) RTH Privat

Sedangkan ruang terbuka privat dimiliki oleh institusi atau perseorangan yang berupa kebun atau halaman rumah/gedung milik masyarakat/swasta yang ditanami tumbuhan.

G. Metode Penelitian

1. Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah dalam tesis ini menggunakan pendekatan penelitian yuridis empiris. Menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, penelitian hukum empiris adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti data primer, yaitu data yang diperoleh dari masyarakat.⁴⁸ Penelitian hukum empiris adalah jenis penelitian hukum yang menganalisis dan mengkaji bekerjanya hukum di dalam masyarakat.

Ruang Terbuka Hijau yang memiliki fungsi sebagai paru-paru kota ditujukan manfaatnya kepada Masyarakat pada umumnya secara nasional. Oleh

⁴⁸ Irwansyah, 2021, *Penelitian Hukum Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel (Edisi Revisi)*, Yogyakarta: Mirra Buana Media, hlm. 43.

karena penelitian ini dilakukan di Kota Banda Aceh, maka implementasi pengaturan mengenai Ruang Terbuka Hijau ini dilihat implementasinya dan tujuan pemanfaatannya dikhususkan pada Masyarakat Kota Banda Aceh.

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat explanatif atau eksplanatoris, yaitu menguji hipotesis ada tidaknya hubungan sebab akibat antara berbagai variabel yang diteliti. Penelitian ini menerangkan, memperkuat atau menguji dan bahkan menolak suatu teori atau hipotesa-hipotesa serta terhadap hasil-hasil penelitian yang ada.⁴⁹

Menurut Mely G.Tan, dalam ilmu sosial tidak memungkinkan berbentuk eksperimen murni, tersirat makna bahwa dalam penelitian ilmu-ilmu sosial (termasuk penelitian hukum) dapat melakukan penelitian yang bersifat eksplanatif walaupun dalam bentuk eksperimen tidak murni.⁵⁰ Sifat penelitian eksplanatif berusaha mencari penyebab dan alasan, serta memberikan bukti untuk mendukung atau menyangkal penjelasan atau prediksi. Hal ini dilakukan untuk menemukan beberapa hubungan antara berbagai aspek fenomena yang diteliti.

3. Sumber Data dan Jenis Data

a. Sumber Data

1) Penelitian Lapangan

Pada penelitian lapangan adanya kegiatan mengumpulkan, meneliti, dan merefleksikan dari data primer. Data Primer sendiri adalah data langsung

⁴⁹ Ishaq, 2017, *Metode Penelitian Hukum dan Penulisan Skripsi, Tesis, serta Disertasi*, Bandung: Alfabeta, hlm. 20.

⁵⁰ Amiruddin dan Zainal Asikin, 2012, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, hlm. 27-28.

yang didapat dari tangan pertama berupa wawancara dan data tersebut didapat dari hasil penelitian lapangan untuk menunjang data sekunder.⁵¹

Penelitian empiris ini mengutamakan penelitian lapangan yang mensyaratkan penentuan populasi dan sampel untuk mendukung pengumpulan data empiris yang umumnya digunakan pada penelitian ilmu sosial.⁵²

2) Penelitian Kepustakaan

Sebuah teknik dalam penelitian yang dilakukan dengan mengumpulkan data sekunder dari bahan bacaan mengenai permasalahan hukum, seperti undang-undang, buku, dan kamus hukum.

b. Jenis Data

1) Data Primer.

Sumber data primer adalah sumber data yang langsung memberikan data kepada pengumpul data.⁵³ Cara atau teknik pengumpulan data dapat dilakukan dengan interview (wawancara), kuesioner (angket), observasi (pengamatan), dan gabungan ketiganya.⁵⁴

2) Data Sekunder

Data sekunder adalah: Data sekunder merupakan sumber data penelitian yang diperoleh peneliti secara tidak langsung melalui media perantara (diperoleh dan dicatat oleh pihak lain).

1) Bahan Hukum Primer

⁵¹ Soerjono Soekanto, 2006, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, UI Press, Hlm. 51

⁵² *Op. Cit.*, Irwansyah, hlm. 186.

⁵³ Sugiyono, 2017, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabeta, hlm 193

⁵⁴ *Ibid.*, hlm.194

Bahan hukum Primer terdiri dari peraturan peraturan seperti; UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Qanun Aceh Nomor 19 tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Aceh tahun 2013-2033, Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor: 05/PRT/M/2008 tentang Pedoman Penyediaan Dan Pemanfaatan Ruang Terbuka Hijau Di Kawasan Perkotaan, dan Qanun Aceh Nomor 4 tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Banda Aceh tahun 2009-2029.

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder berfungsi untuk memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer yang berkaitan dengan permasalahan yang akan dibahas di dalam proposal ini berupa buku-buku, karya ilmiah dan lainnya.

3) Bahan Hukum Tersier

Bahan Hukum Tersier merupakan bahan yang diluar dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus hukum, internet, dan lainnya yang memiliki kaitan dengan pokok permasalahan yang diteliti. Bahan hukum tersier ini berfungsi untuk menunjang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

4. Populasi dan Sampel Penelitian

Populasi penelitian adalah pejabat pemerintahan kabupaten/kota yang memiliki kewenangan dalam urusan penetapan Ruang Terbuka Hijau. Semua pejabat yang memiliki kewenangan adalah populasi penelitian. Dari populasi tersebut akan dipilih sampel penelitian sebagai responden penelitian. Penarikan

sampel menggunakan teknik *non probability sampling*, khususnya *judgmental sampling* atau *purposive sampling*.

a. Responden penelitian adalah sebagai berikut:

- 1) Kepala Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang;
- 2) Kepala Dinas Lingkungan Hidup, Kebersihan, dan Pertamanan;
- 3) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kota Banda Aceh yang membidangi lingkungan hidup, kebersihan, dan pertamanan.

b. Informan penelitian adalah:

- 1) Pemilik lahan/tanah yang lahannya ditetapkan sebagai RTH;
- 2) Pemilik lahan yang mendapat ganti rugi dan kompensasi RTH;
- 3) Camat;
- 4) Keuchik;

5. Teknik Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data yang diperlukan dalam penelitian ini penulis menggunakan teknik pengumpulan data sebagai berikut:

a. Wawancara

Metode wawancara dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu terstruktur dan semi-terstruktur. Wawancara terstruktur adalah wawancara yang berlangsung mengacu pada satu rangkaian pertanyaan yang telah disusun, dan selama sesi wawancara berlangsung, pertanyaan baru tidak dapat ditambahkan sehingga penggalan informasi mungkin saja menjadi terbatas.⁵⁵ Wawancara semi-terstruktur: wawancara yang berlangsung mengacu pada satu rangkaian pertanyaan terbuka. Metode ini

⁵⁵ Antonius Alijoyo, et. all., 2021, *Structured Or Semi-Structured Interviews Wawancara Terstruktur Atau Semi-Terstruktur*, CRMS Indonesia, hlm. 4.

memungkinkan pertanyaan baru muncul karena jawaban yang diberikan oleh narasumber dapat digali lebih dalam oleh peneliti. Pada penelitian ini menggunakan wawancara semi-terstruktur, sehingga peneliti dapat memberikan pertanyaan baru dari jawaban yang didapatkan dalam proses wawancara. Wawancara pada penelitian ini dilakukan terhadap Responden dan Informan.

b. Penelitian kepustakaan (*library research*)

Studi kepustakaan yaitu menganalisis dan mengumpulkan data yang diperoleh dari berbagai sumber pustaka seperti peraturan perundang-undangan, buku, jurnal ilmiah, laporan ilmiah, kamus hukum, ensiklopedia dan lainnya. Yang kemudian data tersebut dianalisis dan diolah untuk memecahkan isu penelitian. Pendekatan menggunakan pendekatan Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*) dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.

6. Teknik Pengolahan Data

Setelah data dikumpulkan dari lapangan, maka tahap selanjutnya mengolah dan menganalisis data. Pengolahan data dilakukan agar data dan bahan hukum yang diperoleh menjadi runtut dan sistematis sehingga mempermudah peneliti dalam melakukan analisis. Pada pokoknya pengolahan data terdiri dari langkah-langkah pemeriksaan data, penandaan data, klasifikasi dan penyusunan/sistematikasi data.⁵⁶

Pengolahan data sebagai klasifikasi, yaitu melakukan klasifikasi terhadap data dan bahan hukum yang telah terkumpul ke dalam kelas-kelas dari gejala

⁵⁶ Muhaimin, 2020, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram: Mataram University Press, hlm. 103.

atau peristiwa hukum yang sama atau yang dianggap sama. Kemudian selanjutnya dilakukan sistematisasi data dari yang umum untuk kemudian dicari kepada yang khusus terkait dengan masalah penelitian.

7. Analisis Data

Setelah pengolahan data dilakukan, selanjutnya data tersebut akan dianalisis. Analisis data merupakan proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil wawancara, observasi, dan dokumentasi, dengan cara mengorganisasikan data ke dalam kategori, menjabarkan ke dalam unit-unit, melakukan sintesa, menyusun ke dalam pola, memilih mana yang penting dan yang akan dipelajari, dan membuat kesimpulan sehingga mudah dipahami oleh diri sendiri dan orang lain.⁵⁷

Pada penelitian ini peneliti menggunakan metode analisis data kualitatif. Analisis kualitatif merupakan analisis data yang tidak menggunakan angka melainkan memberikan gambaran-gambaran (deskripsi) dengan kata-kata atas temuan dan karenanya ia lebih mengutamakan mutu (kualitas) dari data, dan bukan kuantitas.⁵⁸ Miles dan Huberman dalam Sugiyono mengemukakan bahwa analisis data dalam penelitian kualitatif, dilakukan pada saat pengumpulan data berlangsung, dan setelah selesai pengumpulan data dalam periode tertentu.⁵⁹

Penelitian hukum empiris ini menggunakan teknik analisis bersifat deskriptif, yaitu bahwa peneliti memberikan penjelasan, menggambarkan, dan memaparkan apa adanya tentang suatu peristiwa hukum atau kondisi hukum yang diperoleh dari hasil penelitian.⁶⁰

⁵⁷ Bambang Sunggono, 2010, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: PT RajaGrafindo

Persada, hlm. 335-336.

⁵⁸ *Ibid.*, hlm. 107.

⁵⁹ *Ibid.*, hlm. 337-338

⁶⁰ Irwansyah., *Op.Cit*, hlm. 228.

