

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Kebijakan publik merupakan salah satu bidang kajian dari administrasi publik, di mana kajian ini sangat penting karena selain menentukan arah umum yang harus ditempuh untuk menguasai isu-isu masyarakat, juga dapat dipergunakan untuk menentukan ruang lingkup permasalahan yang dihadapi pemerintah. Karena sebagaimana kita ketahui bahwa, kebijakan publik ada sebagai kewenangan bagi pemerintah untuk dapat menyelesaikan permasalahan publik melalui pelayanan.

Apabila kita cermati perkembangan saat ini, pertumbuhan penduduk di Indonesia di beberapa kota besar setiap tahunnya selalu meningkat. Pertambahan ini selain dari angka kelahiran yang terus bertambah, juga akibat dari perpindahan penduduk dari desa atau daerah terpencil ke daerah kota besar.

Perkembangan jumlah penduduk ini dan intensitas kegiatannya yang semakin tinggi dan kompleks, secara umum memberi pengaruh bagi berbagai kegiatan usaha, baik di perkotaan maupun di pedesaan, seperti dibangunnya perumahan, perdagangan, jasa dan industri. Sehingga kebutuhan akan sarana dan prasarana serta ruang wilayah tidak dapat terelakan.

Hal ini membutuhkan suatu usaha penanganan penyediaan prasarana dan ruang dalam jumlah yang cukup untuk memenuhi kebutuhan di masa mendatang agar produktivitas dapat tetap baik dan meningkat. Namun, permasalahan yang

sering muncul adalah dalam keterbatasan penyediaan ruang/lahan terutama di daerah perkotaan.

Pada kenyataannya untuk perluasan/penggunaan wilayah cenderung melebar pada kawasan-kawasan dengan kesuburan tanah yang tinggi. Yang memberikan dampak akan berkurangan wilayah pertanian, pertamanan, dan kawasan hijau lainnya, di mana kondisi tersebut membutuhkan suatu usaha untuk lebih mengefisienkan pemanfaatan ruang dengan program yang jelas. Hal ini dapat terjadi karena kurangnya pengawasan yang ada. Seperti contoh, di Kota Bandung pembangunan rumah warga sekarang sudah memasuki wilayah RTH pemakaman.

Undang-Undang nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang telah mengamanatkan bahwa setiap kota dalam rencana tata ruang wilayahnya diwajibkan untuk mengalokasikan sedikitnya 30% dari ruang atau wilayahnya untuk Ruang Terbuka Hijau (RTH), di mana 20% diperuntukan bagi RTH publik dan 10% diperuntukan bagi RTH privat pada lahan-lahan yang dimiliki oleh swasta atau masyarakat. Pengembangan, penataan, dan pemenuhan ruang terbuka hijau bagi seluruh komponen lingkungan hidup perkotaan menjadi tanggung jawab seluruh pemangku kepentingan baik pemerintah pusat, provinsi, atau daerah, swasta, dan masyarakat.

Dalam hal memenuhi tanggung jawab tersebut, pemerintah Kota Bandung, sebagai pemangku kebijakan telah menetapkan perda UU No. 10 tahun 2015 tentang RDTR dan peraturan zonasi Kota Bandung. Dalam undang-undang tersebut mengatur tentang pemanfaatan ruang berdasarkan RTRW 2011-2030,

acuan bagi kegiatan pemanfaatan ruang yang lebih rinci dan spesifik berdasarkan zona dan sub zona, acuan dalam penerbitan izin pemanfaatan ruang, dan menjadi acuan dalam penyusunan Rencana Tata Bangunan dan Lingkungan (RTBL)/Urban Design Guideline (UDGL). Undang-undang nomor 10 tahun 2015 tersebut merupakan perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian pembangunan dari segala sektor yang ada secara sinergis dan integratif. Sehingga sangat menentukan bagaimana pemanfaatan ruang dan lingkungan bagi kesejahteraan masyarakat.

Seharusnya, setelah adanya perencanaan yang mantap melalui perda tersebut, Kota Bandung menjadi kawasan yang dapat memenuhi RTH nya. Akan tetapi pada observasi awal penelitian, peneliti menemukan banyak zonasi yang seharusnya menjadi lahan RTH beralih fungsi atau bahkan tidak ada sama sekali. Seperti halnya sepadan jalan yang dicantumkan menjadi RTH padahal hanya terdapat beberapa pohon saja dengan jarak yang berjauhan. Adapula rumah-rumah yang tidak memiliki RTH privat. Bahkan sekalipun adanya RTH tidak dapat memenuhi kemanfaatan dari adanya RTH tersebut.

Perencanaan yang baik saja tidaklah cukup untuk dapat menciptakan pembangunan yang berwawasan lingkungan (dalam hal ini terkait dengan ketersediaan RTH). Dibutuhkan pengawasan yang berorientasi dalam tujuan organisasi, perencanaan, dan implementasi atau pelaksanaan dari perencanaan tersebut. Pengawasan dalam penyediaan RTH ini menjadi sangat penting seiring berkembang pesatnya teknologi serta pembangunan-pembangunan di kota-kota besar yang ada di Indonesia saat ini.

Kota Bandung sebagai ibu Kota dari Jawa Barat, yang menjadi pusat dari perhatian dari hampir semua daerah karena berbagai pembangunan dan prestasinya. Meningkatnya produktifitas suatu daerah menyebabkan semakin tingginya para pendatang yang berminat untuk membangun suatu usaha di daerah tersebut. Hal ini menyebabkan, luasan lahan yang relatif tetap permintaan lahan yang terus meningkat menyebabkan proses alih fungsi lahan terutama RTH di kawasan Kota Bandung.

Padahal dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Bandung tahun 2014-2018, tertera dengan jelas bahwa RTH ini merupakan kawasan lindung. Di mana kawasan lindung ini fungsi utama adalah untuk melindungi kelestarian hidup yang mencakup sumber daya alam dan sumber daya buatan. Berikut tabel dari luasan RTH Kota Bandung:

**Tabel 1.1**

**Perkembangan RTH Kota Bandung 2012-2017**

<b>No</b>	<b>Tahun</b>	<b>Capaian Luasan RTH (%)</b>	<b>Luas RT (Ha)</b>
<b>(1)</b>	<b>(2)</b>	<b>(3)</b>	<b>(4)</b>
1	2012	12,12%	2027,76 Ha
2	2013	12,14%	1030,24 Ha
3	2014	12,14%	2030,24 Ha

4	2015	12,15%	2032,21 Ha
5	2016	13,24%	2215,61 Ha
6	2017	13,23%	2215,61 Ha

Sumber : Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman, Pertanahan dan Pertamanan (DPKP3) Kota Bandung (diolah)

Berdasarkan data dari dinas Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman, Pertanahan dan Pertamanan Kota Bandung di atas, meskipun RTH Kota Bandung relatif meningkat dari tahun 2007 sampai 2016, yaitu dari 8,76% pada tahun 2007 menjadi 13,24% pada tahun 2016. Mengacu terhadap capaian kinerja RPJMD Kota Bandung dalam peningkatan RTH publik dan privat, harsunya pada tahun 2018 nanti RTH Kota Bandung sudah mencapai 23% dari luasan Kota Bandung. Namun, pada kenyataannya tahun 2017 ini belum ada peningkatan sama sekali dari tahun 2016 lalu yaitu RTH Kota Bandung tetap pada 13,24% dari luasan tersebut. Hal itu pun didominasi oleh RTH privat sebesar 6,67% dari total luasan RTH Kota Bandung Tahun 2017.

## 1.2 Identifikasi Masalah

Dari uraian latar belakang di atas dapat diambil beberapa identifikasi permasalahan sebagai berikut :

1. Persentase luas RTH di Kota Bandung belum memenuhi standar yang telah ditetapkan dalam undang-undang maupun peraturan daerah yang ada;
2. Masih kurangnya pengawasan terhadap pengelolaan dan penyediaan RTH;

3. Adanya peningkatan jumlah penduduk Kota Bandung setiap tahunnya namun tidak diiringi dengan penambahan lahan;
4. Adanya peningkatan alih fungsi lahan RTH untuk pembangunan fisik;
5. Tidak seimbang pertumbuhan pembangunan fisik dengan ketersediaan lahan RTH di Kota Bandung;
6. Kurangnya pengelolaan terhadap RTH yang sudah ada.

### **1.3 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang dan identifikasi masalah diatas, terlihat bahwa penyediaan RTH di Kota Bandung berlumrah tercukupi sesuai amanat dari UU Nomor 26 tahun 2007 tentang penataan dan RPJMD tahun 2014-2018. Hal ini terjadi karena kurangnya kinerja pemerintah dalam hal pengawasan dan implementasi Perda No. 10 tahun 2015 tentang RDTR dan peraturan Zonasi Kota Bandung. Selain itu kurangnya porsi dari RTH ini juga disebabkan oleh semakin banyaknya jumlah penduduk Kota Bandung dan pembangunan fisik sehingga terjadinya alih fungsi lahan dari RTH menjadi perumahan, industri, pasar, dll.

Berdasar pada uraian di atas peneliti membatasi rumusan masalah dari penelitian ini sebagai berikut :

1. Bagaimana Pelaksanaan Perda No. 10 Tahun 2015 Tentang Rencana Detail Tata Ruang dan Peraturan Zonasi Kota Bandung dalam Penyediaan Ruang Terbuka Hijau ?

2. Bagaimana hambatan yang dihadapi dari Pelaksanaan Perda No. 10 Tahun 2015 Tentang Rencana Detail Tata Ruang dan Peraturan Zonasi Kota Bandung dalam Penyediaan Ruang Terbuka Hijau ?
3. Bagaimana upaya yang dilakukan untuk meningkatkan Pelaksanaan Perda No. 10 Tahun 2015 Tentang Rencana Detail Tata Ruang dan Peraturan Zonasi Kota Bandung dalam Penyediaan Ruang Terbuka Hijau ?

#### **1.4 Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menggambarkan :

1. Pelaksanaan Perda No. 10 Tahun 2015 Tentang Rencana Detail Tata Ruang dan Peraturan Zonasi Kota Bandung dalam Penyediaan Ruang Terbuka Hijau
2. Kendala yang dihadapi dari Pelaksanaan Perda No. 10 Tahun 2015 Tentang Rencana Detail Tata Ruang dan Peraturan Zonasi Kota Bandung dalam Penyediaan Ruang Terbuka Hijau
3. Upaya apa saja yang dilakukan untuk meningkatkan Pelaksanaan Perda No. 10 Tahun 2015 Tentang Rencana Detail Tata Ruang dan Peraturan Zonasi Kota Bandung dalam Penyediaan Ruang Terbuka Hijau

#### **1.5 Kegunaan Penelitian**

1. Teoretis
  - a. Untuk mengembangkan khasanah keilmuan administrasi publik, khususnya di bidang kebijakan publik

- b. Penelitian ini diharapkan dapat mengidentifikasi permasalahan yang timbul dan memberikan sumbangan pemikiran tentang pengaturan tata ruang kota Bandung;
- c. Sebagai bahan informasi yang dapat dijadikan sebagai pertimbangan untuk penelitian selanjutnya.

## 2 Praktis

- a. Bagi penulis, seluruh rangkaian kegiatan dan hasil penelitian diharapkan lebih memantapkan ilmu yang dipelajari selama perkuliahan serta sebagai masukan agar dapat diterapkan dalam kehidupan;
- b. Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat membuka cakrawala pemikiran dan menjadi bahan sumbangan pemikiran bagi pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah khususnya Kota Bandung.

### 1.6 Kerangka Pemikiran

Dengan adanya undang-undang nomor 9 tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah (Pemda), memandatkan bahwa berbagai kewenangan serta pembiayaan kini dilaksanakan oleh pemerintah daerah dengan lebih nyata dan riil. Mulai saat itu pemerintah daerah mempunyai kewenangan yang besar untuk merencanakan, merumuskan, melaksanakan, serta mengevaluasi kebijakan dan program pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat. Dalam menjalankan tugas dan perannya pemerintah daerah diharapkan dapat



mengalokasi sumber-sumber daya dan memahami masalah-masalah publik secara efisien, mampu mendiagnosa dan memperbaiki kegagalan-kegagalan yang tengah atau pernah terjadi, sehingga mampu menyusun/memformulasi regulasi yang efektif dalam menyelesaikan masalah tersebut.

Dalam hal ini pemerintah Kota Bandung, sebagai pemangku kebijakan telah mentapkan perda UU No. 10 tahun 2015 tentang RDTR dan peraturan zonasi Kota Bandung. Dalam undang-undang tersebut mengatur tentang pemanfaatan ruang berdasarkan RTRW 2011-2030, acuan bagi kegiatan pemanfaatan ruang yang lebih rinci dan spesifik berdasarkan zona dan sub zona, acuan dalam penerbitan izin pemanfaatan ruang, dan menjadi acuan dalam penyusunan Rencana Tata Bangunan dan Lingkungan (RTBL)/Urban Design Guideline (UDGL). Undang-undang nomor 10 tahun 2015 tersebut merupakan perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian pembangunan dari segala sektor yang ada secara sinergis dan integratif. Sehingga sangat menentukan bagaimana pemanfaatan ruang dan lingkungan bagi kesejahteraan masyarakat.

Hal yang paling penting dalam kebijakan publik adalah implementasinya. Karena manfaat dari sebuah kebijakan akan sangat terasa ketika sudah dilaksanakan. Begitu banyak kebijakan publik yang tidak berjalan sesuai dengan apa yang ditetapkan pada tujuannya karena melenceng dalam hal implementasinya. Ini merupakan masalah konsistensi antara yang di tetapkan/formulasikan dan yang dilaksanakan. Sehingga, membuat banyak aktor-aktor pelaksana kebijakan melakukan sebuah penyesuaian melalui diskresi-diskresi agar kebijakan publik tetap berjalan.

UU No.10 tahun 2015 ini menjadi acuan dalam strategi penataan ruang dan kawasan Kota Bandung. Salah satu kawasan yang diatur dalam kawasan tersebut adalah kawasan RTH. Di mana tersedianya kawasan RTH disetiap zonasi merupakan kebutuhan masyarakat yang harus terpenuhi sesuai amanat perda tersebut.

Tersedianya Ruang Terbuka Hijau (RTH) juga merupakan bagian dari kesejahteraan masyarakat. Dengan tersedianya RTH yang cukup, yaitu yang ditentukan oleh undang-undang nomor 26 tahun 2007 tentang penataan ruang telah mengamanatkan bahwa setiap kota dalam rencana tata ruang wilayahnya diwajibkan sedikitnya mengalokasikan 30% dari ruang wilayahnya untuk RTH, akan memberikan ruang rekreasi bagi keluarga. Tersedianya RTH merupakan kebutuhan dari psikologis manusia yang tidak terelakan.

Namun, pada implementasinya (pelaksanaan) undang-undang ini belum mampu memenuhi kebutuhan tersebut. Bahkan capaian yang di sebutkan dalam RPJMD Kota Bandung tahun 2014-2018 yang hanya menargetkan 23% untuk ketersediaan RTH di tahun 2018 pun sangat sulit untuk tercapai. Hal ini membuat peneliti ingin mengetahui apa yang menjadi kendala atas implementasi undang-undang nomor 10 tahun 2015 tersebut dalam memenuhi ketersediaan RTH Kota Bandung. Bagaimana upaya yang telah dilakukan dalam memenuhi kendala tersebut.

Untuk menganalisis dan menjawab permasalahan dalam penelitian ini dibutuhkan teori yang relevan. Terkait dalam implementasi kebijakan publik, peneliti menggunakan teori dari Marline S. Grindle dalam Agustino (2012:154).

Teorinya dikenal dengan *Implementation as A Political and Administrative Process*. Grindle menjelaskan ada dua variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik. Keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik menurut Grindle amat ditentukan oleh tingkat *implementability* kebijakan itu sendiri, yang terdiri atas *content of policy* dan *context of policy*.

