

**KEBIJAKAN PEMANFAATAN FUNGSI TATA RUANG DI  
KAWASAN PEUNAYONG KOTA BANDA ACEH**

**SKRIPSI**

**Diajukan Oleh**

**VINA OCTAVIRA  
NIM. 160802131**



**PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI NEGARA  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU PEMERINTAHAN  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI AR-RANIRY  
BANDA ACEH  
2021H / 2021 M**

## PERNYATAAN KEASLIAN KARYA ILMIAH

Saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Vina Octavira  
NIM : 160802131  
Program Studi : Ilmu Administrasi Negara  
Fakultas : Ilmu Sosial dan Ilmu Pemerintahan  
Tempat Tanggal Lahir : Banda Aceh, 25 Oktober 1998  
Alamat : Jl. Tandi III No.29 Ateuk Munjeng

Dengan ini menyatakan bahwa dalam penulisan skripsi ini saya :

1. Tidak menggunakan ide orang lain tanpa mengembangkan dan mempertanggungjawabkan.
2. Tidak melakukan plagiasi terhadap naskah karya orang lain.
3. Tidak menggunakan karya orang lain tanpa menyebutkan sumber asli atau tanpa izin pemilik karya.
4. Tidak melakukan manipulasi data dan pemalsuan data.
5. Mengerjakan sanksi karya ini dan mampu bertanggungjawab atas karya ini.

Bila dikemudian hari ada tuntutan dari pihak lain atas karya saya, dan telah melalui pembuktian yang dapat dipertanggungjawabkan dan ternyata memang ditemukan bukti bahwa saya melanggar pernyataan ini, maka saya siap dikenai sanksi berdasarkan aturan yang berlaku di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Pemerintahan UIN Ar-Raniry Banda Aceh.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya.

جامعة الرانيري

Banda Aceh, 8 Januari 2020

A



Yang Menyatakan,

**Vina Octavira**  
**NIM. 1608021**

**PENGESAHAN PEMBIMBING**  
**KEBIJAKAN PEMANFAATAN FUNGSI TATA RUANG DI**  
**KAWASAN PEUNAYONG KOTA BANDA ACEH**

**SKRIPSI**

Diajukan Kepada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Pemerintahan  
Universitas Islam Negeri (UIN) Ar-Raniry Banda Aceh  
Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Memperoleh Gelar  
Sarjana (S1) Dalam Ilmu Administrasi Negara

Oleh:

**Vina Octavira**  
NIM. 160802131

Mahasiswa Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Pemerintahan  
Program Studi Ilmu Administrasi Negara

Disetujui untuk dimunaqasyahkan oleh :

A R - R A N I R Y

Pembimbing I,

Pembimbing II,

**Dr. Said Amirulkamar, MM., M.Si.**  
NIP. 196110051982031007

**Zakki Fuad Khalil, M.Si.**  
NIDN. 2019119001

**KEBIJAKAN PEMANFAATAN FUNGSI TATA RUANG DI  
KAWASAN PEUNAYONG KOTA BANDA ACEH**

**SKRIPSI**

Telah Diuji oleh Panitia Ujian Munaqasyah Skripsi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu  
Pemerintahan UIN Ar-Raniry Banda Aceh Dan Dinyatakan Lulus Serta Diterima  
Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Memperoleh Gelar Sarjana (S1) Dalam Ilmu  
Administrasi Negara.

Pada Hari/Tanggal :

Rabu, 20 Januari 2021

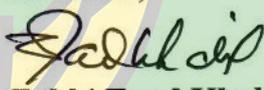
Banda Aceh,

Panitia Ujian Munaqasyah Skripsi

Ketua,

  
**Dr. Said Amirulkamar, MM., M.Si.**  
NIP. 196110051982031007

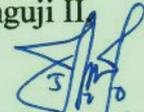
Sekretaris,

  
**Zakki Fuad Khalil, M.Si.**  
NIDN. 2019119001

Penguji I,

  
**Dr. Mahmuddin, M.Si.**  
NIP. 197210201997031002

Penguji II,

  
**Siti Nur Zalikha, M.Si.**  
NIP. 199002282018032003

Mengetahui

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Pemerintahan  
UIN Ar-Raniry Banda Aceh



  
**Dr. Ernita Dewi, S.Ag., M.Hum**  
NIP. 197307232000032002 

## ABSTRAK

Kebijakan pemanfaatan tata ruang Kota Banda Aceh diatur dalam Qanun Kota Banda Aceh Nomor 2 Tahun 2018 tentang perubahan atas Qanun Nomor 4 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Banda Aceh Tahun 2009-2029. Dengan penetapan kawasan strategis, pada pasal 70 dijelaskan bahwa tahapan prioritas pertama meliputi rehabilitasi dan revitalisasi kawasan pusat kota lama sebagai pusat perdagangan, wisata kebudayaan dan keagamaan serta *waterfront city* di sepanjang kawasan tepi sungai Krueng Aceh dalam wilayah Peunayong Kecamatan Kuta Alam Kota Banda Aceh. Metode penelitian ini merupakan penelitian deskriptif kualitatif, dengan pendekatan secara normatif dan empiris. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penyusunan agenda (*agenda setting*) yang dilakukan oleh para pembuat kebijakan publik adalah tindakan yang dipilih dan atau dilakukan oleh pemerintah kota Banda Aceh dengan tujuan untuk mengatasi masalah publik secara baik dan kompetitif di Kota Banda Aceh. Pelaksanaan kebijakan Qanun Nomor 2 tahun 2018 telah berjalan baik dan memberikan dampak positif pada masyarakat dengan melakukan legalitas bangunannya melalui perizinan, dan ini merupakan salah satu bentuk respon masyarakat terhadap implementasi kebijakan RTRW di kawasan Peunayong. Kesimpulan. RTRW di kawasan Peunayong, memberikan manfaat bagi wilayah karena dapat mewujudkan keterpaduan dan keserasian pembangunan wilayah kota dengan wilayah sekitarnya, dan menjamin terwujudnya tata ruang wilayah kota yang berkualitas. Implementasi dari kebijakan terhadap Qanun Nomor 2 Tahun 2018 ditinjau dari aspek lingkungan, sosial dan ekonomi telah mengedepankan peningkatan kualitas estetika sarana kehidupan kota yang nyaman, aman, serasi dan asri.

*Kata Kunci: Kebijakan, Tata Ruang, Qanun.*



## KATA PENGANTAR



Dengan memanjatkan puji syukur ke-hadirat Allah SWT, yang senantiasa telah memberikan Rahmat dan Hidayah kepada umat-Nya sehingga peneliti dapat menyelesaikan penulisan skripsi ini dengan baik. Shalawat beriring salam kita sanjung-sajikan ke-pangkuan Nabi Besar Muhammad SAW beserta keluarga dan para sahabatnya sekalian, karena beliaulah kita dapat merasakan betapa bermakna dan sejuiknya alam yang penuh dengan ilmu pengetahuan seperti saat ini. Adapun judul skripsi ini, yaitu Kebijakan Pemanfaatan Fungsi Tata Ruang Kawasan Peunayong Banda Aceh.

Penulisan skripsi ini dimaksudkan untuk memenuhi persyaratan akademis dalam memperoleh gelar sarjana (S1) pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Pemerintahan Universitas Islam Negeri Ar-Raniry Banda Aceh.

Dalam penulisan skripsi ini peneliti tidak luput dari berbagai tantangan dan hambatan, namun semua itu dapat penulis selesaikan berkat dukungan dan bantuan dari berbagai pihak. Dengan selesainya skripsi ini, peneliti turut mengucapkan ribuan terimakasih yang tak terhingga kepada:

1. Prof. Dr. Warul Walidin, Ak. MA, selaku Rektor Universitas Islam Negeri Ar-Raniry.
2. Dr. Ernita Dewi, S.Ag., M.Hum, selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Pemerintahan Universitas Islam Negeri Ar-Raniry.
3. Eka Januar, M.Soc. Sc, selaku Ketua Prodi Ilmu Administrasi Negara.

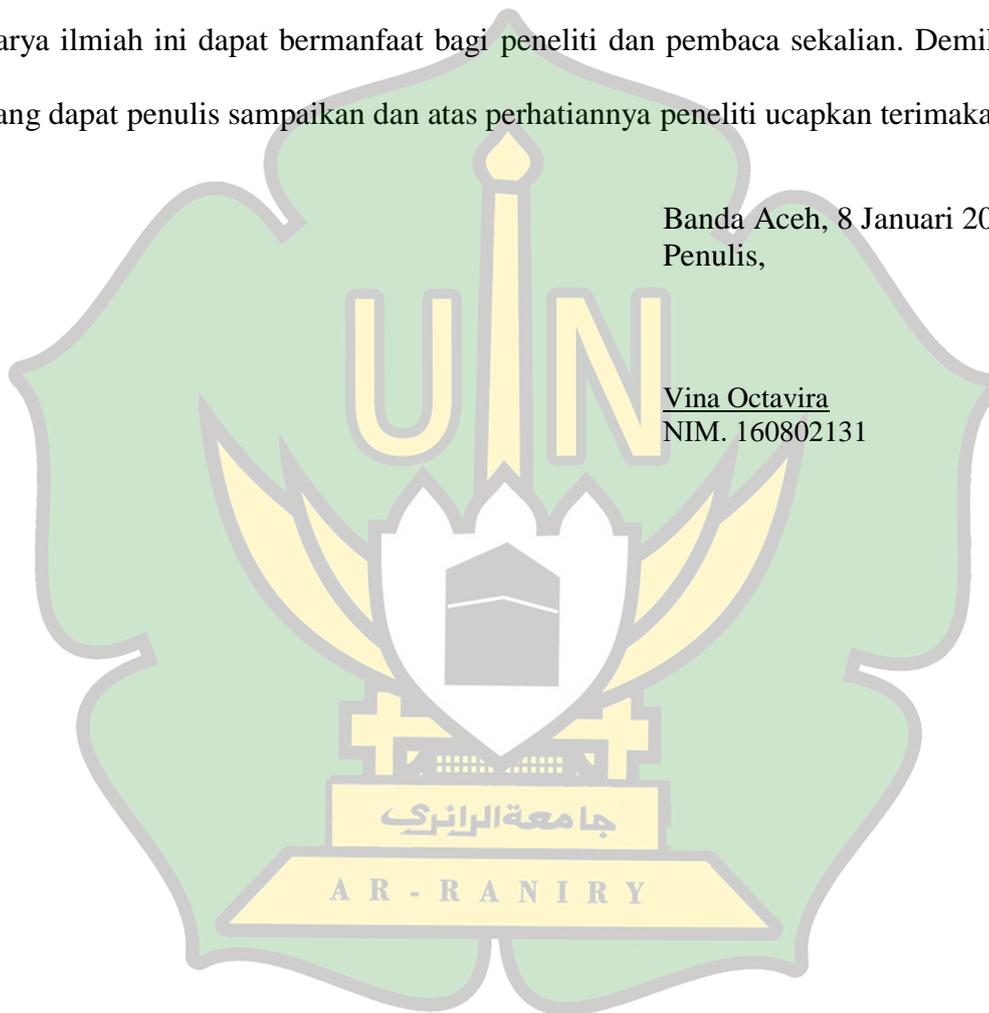
4. Zakki Fuad Khalil, M.Si, selaku Dosen Pembimbing Akademik yang telah membimbing, mendidik, memberi saran dan motivasi.
5. Terimakasih yang sedalam-dalamnya kepada Dr. Said Amirulkamar, MM., M.Si. selaku pembimbing pertama dan Zakki Fuad Khalil, M.Si. selaku pembimbing kedua yang telah mengorbankan pikiran dan waktunya dengan penuh keikhlasan dan kesabaran dalam membimbing, sehingga penulisan skripsi ini dapat diselesaikan. Semoga Allah SWT membalasnya dengan kebaikan dan pahala yang setimpal. Amin.
6. Terimakasih kepada seluruh Dosen Ilmu Administrasi Negara yang senantiasa memberikan ilmu pengetahuan dan bimbingan selama perkuliahan dan juga seluruh staf yang ada di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Pemerintahan yang telah ikut membantu penulis dalam kelancaran penulisan skripsi ini.
7. Terimakasih yang setinggi-tingginya kepada ayahanda tercinta Firdaus dan ibunda tercinta Cut Raihana Fatmi yang telah mengasuh, mendidik, membina, membimbing, serta selalu mendo'akan penulis sehingga dapat menyelesaikan pendidikan sampai perguruan tinggi. Semoga jerih payah dan ketulusan orang tua saya mendapat balasan setimpal disisi Allah SWT dan beserta kakak dan adik saya tercinta Rochida Fikriana & Ilham Firaiza dan Fira Rizkya.
8. Ucapan terimakasih kepada M. Iqbal Chaniago, Shafa Sofia, Nadya Tiffany, Febby Adinda, Hawaizza Qanita, Rahimatul Aini, Haikal Aziz, Gerald, Yuli, Ayu, Uwi, Nada, Jihan, Kiki, Putri, Ufiya, Ozi, Ica, Utii, Kamal, Wahyu, Upeh, Mahen, Nabila, Kido, Stesya yang telah

memberikan dukungan dan semangat kepada Saya sehingga Saya dapat menyelesaikan skripsi ini.

Sebagai penutup, peneliti menyadari bahwa masih terdapat banyak kekurangan dalam penyusunan skripsi ini, maka kritik dan saran yang sifatnya membangun sangat diharapkan. Dengan mengucapkan Alhamdulillah, semoga karya ilmiah ini dapat bermanfaat bagi peneliti dan pembaca sekalian. Demikian yang dapat penulis sampaikan dan atas perhatiannya peneliti ucapkan terimakasih.

Banda Aceh, 8 Januari 2021  
Penulis,

Vina Octavira  
NIM. 160802131



## DAFTAR ISI

<b>LEMBARAN JUDUL</b>	
<b>LEMBARAN PERNYATAAN KEASLIAN KARYA ILMIAH .....</b>	<b>i</b>
<b>LEMBARAN PENGESAHAN PEMBIMBING .....</b>	<b>ii</b>
<b>LEMBARAN PENGESAHAN PENGUJI.....</b>	<b>iii</b>
<b>ABSTRAK.....</b>	<b>iv</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>v</b>
<b>DAFTAR ISI .....</b>	<b>vii</b>
<b>DAFTAR TABEL .....</b>	<b>xi</b>
<b>DAFTAR GAMBAR.....</b>	<b>xii</b>
<b>DAFTAR LAMPIRAN.....</b>	<b>xiii</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
1.1 Latar Belakang Masalah.....	1
1.2 Identifikasi Masalah.....	5
1.3 Rumusan Masalah.....	5
1.4 Tujuan Penelitian .....	6
1.5 Manfaat Penelitian.....	6
1.6 Penjelasan Istilah.....	6
1.7 Metode Penelitian.....	9
1.7.1 Pendekatan Penelitian.....	9
1.7.2 Lokasi Penelitian .....	9
1.7.3 Jenis dan Sumber Data .....	10
1.7.4 Informan Penelitian .....	11
1.7.5 Teknik Pengumpulan Data.....	13
1.7.6 Teknik Pemeriksaan Keabsahan Data.....	14
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA .....</b>	<b>15</b>
2.1 Penelitian Terdahulu .....	15
2.2 Teori Kebijakan Publik.....	17
2.2.1 Teori Fungsi.....	35
2.3 Konsep Tata Ruang.....	35
2.3.1 Teori Tata Ruang Di Tinjau Dari Aspek Pembangunan Berkelanjutan.....	39
2.3.1.1 Aspek lingkungan.....	40
2.3.1.2 Aspek Sosial.....	42
2.3.1.3 Aspek Ekonomi.....	44
2.3.2 Penataan Ruang Kota.....	45
2.3.3 Penataan Ruang Kota Kawasan Peunayong Kota Banda Aceh	48
2.4 Kerangka Pemikiran .....	52

<b>BAB III GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN.....</b>	<b>53</b>
3.1 Profil Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Banda Aceh.....	53
3.1.1. Struktur Organisasi dan Tata Kerja Bappeda Kota Banda Aceh.....	54
3.2 Kondisi Lokasi Objek Wisata dan Waterfront City.....	56
3.2.1 Profil Kawasan Peunayong.....	59
3.2.2 Kondisi Sosial dan Ekonomi.....	60
<b>BAB IV DATA DAN HASIL PENELITIAN.....</b>	<b>62</b>
4.1 Kebijakan Fungsi Tata Ruang Kawasan Peunayong Banda Aceh.....	62
4.1.1 Penyusunan Agenda ( <i>Agenda Setting</i> ).....	63
4.1.2 Implementasi Kebijakan.....	67
4.1.3 Evaluasi dan Penilaian Kebijakan.....	69
4.2 Penataan Tata Ruang Peunayong Kawasan Wisata <i>Waterfront City</i>	70
4.2.1 Penataan Ruang Berdasarkan Aspek Lingkungan.....	72
4.2.2 Penataan Ruang Berdasarkan Aspek Sosial.....	73
4.2.3 Penataan Ruang Berdasarkan Aspek Ekonomi.....	75
<b>BAB V KESIMPULAN DAN SARAN.....</b>	<b>78</b>
5.1 Kesimpulan.....	78
5.2 Saran.....	79
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>81</b>
<b>RIWAYAT HIDUP.....</b>	<b>94</b>

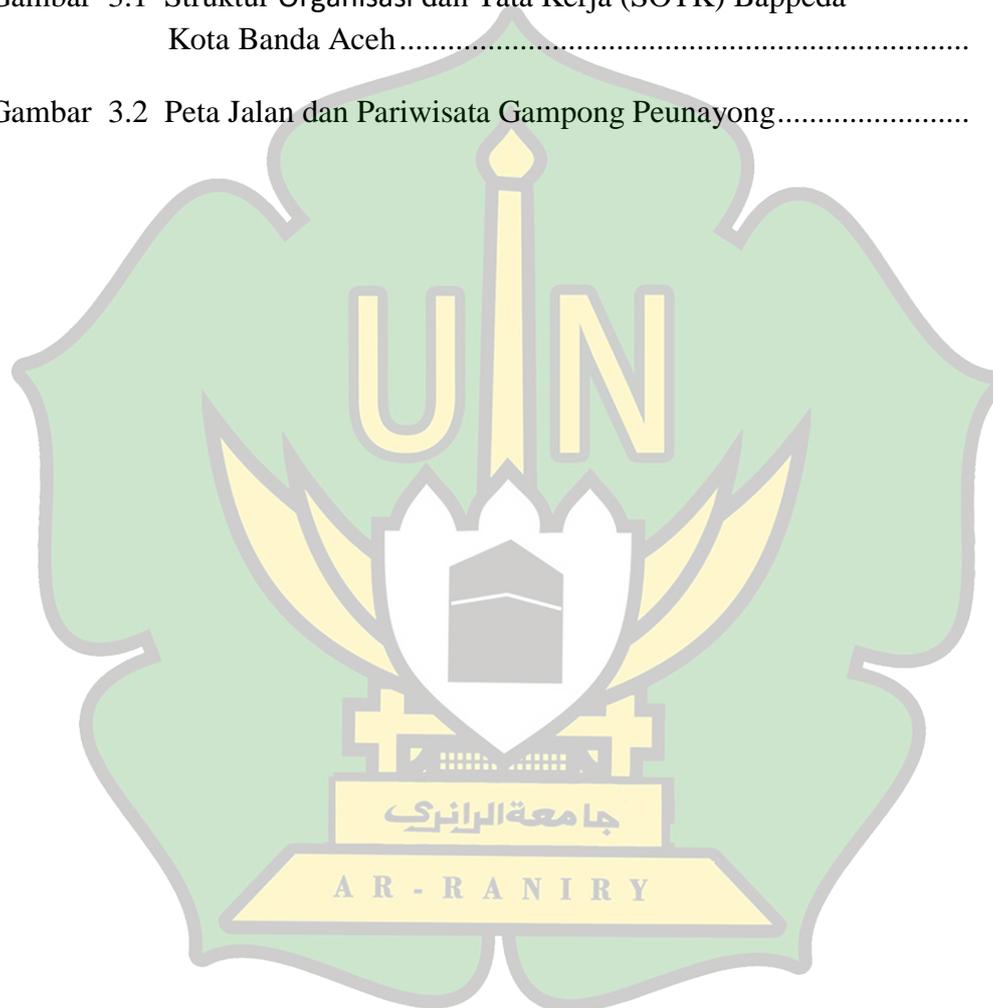
**DAFTAR TABEL**

Tabel 1.1. Informan Penelitian..... 28



## DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1 Kerangka Pemikiran.....	75
Gambar 3.1 Struktur Organisasi dan Tata Kerja (SOTK) Bappeda Kota Banda Aceh.....	80
Gambar 3.2 Peta Jalan dan Pariwisata Gampong Peunayong.....	81



## DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran 1 : Dinas Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
- Lampiran 2 : Dokumentasi
- Lampiran 3 : Surat Rekomendasi Penelitian
- Lampiran 4 : Surat Izin Penelitian
- Lampiran 5 : Surat Keputusan Pembimbing



# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Keberhasilan pembangunan yang berkeadilan terkait dengan pengembangan terhadap kesesuaian maupun optimalisasi dari potensi sumber daya alam, sumberdaya buatan (fisik) dan sumberdaya manusia beserta aktivitasnya. Untuk mencapai pembangunan berkelanjutan yang bertumpu pada ketiga sumberdaya tersebut, penataan ruang dapat digunakan sebagai payung dalam menetapkan berbagai kebijakan publik dalam pembangunan dan pengendalian dalam implementasinya.

Kebijakan pembangunan dengan berbasis penataan ruang akan mewujudkan tercapainya pembangunan berkelanjutan yang memadukan pilar ekonomi, social budaya dan daya dukung lingkungan. Untuk itu, perlu dipahami konsep-konsep pengembangan dan penataan ruang, termasuk di dalamnya *issue* dan permasalahan penataan ruang yang ada. Penataan ruang sebagai proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang merupakan suatu kesatuan yang tidak terpisahkan satu dengan yang lain. Untuk menjamin terciptanya tujuan penataan ruang, diperlukan peraturan perundang-undangan yang memberi dasar yang jelas, tegas dan menyeluruh guna menjamin kepastian hukum bagi upaya pemanfaatan ruang.

Kebijakan pembangunan merupakan suatu upaya untuk mendorong tercapainya pembangunan berkelanjutan yang harmonis melalui pendekatan yang

bersifat komprehensif mencakup aspek fisik, ekonomi, sosial, dan budaya. Dalam tata kehidupan umum Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Banda Aceh dengan mengadopsi pemahaman para ahli sebagaimana Raharjo menyebutkan sebagai berikut:

Penataan ruang kota adalah satu upaya untuk meningkatkan sistem penyusunan rencana tata ruang, memantapkan pengelolaan, pengendalian pemanfaatan ruang terutama untuk mempertahankan fungsi lahan irigasi teknis dan kawasan-kawasan lindung, meningkatkan kapasitas kelembagaan dan organisasi penataan ruang di daerah, baik aparat pemerintah daerah, lembaga legislatif, dan yudikatif maupun lembaga-lembaga dalam masyarakat agar rencana tata ruang ditaati oleh semua pihak secara konsisten.<sup>1</sup>

Menurut Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang menyebutkan bahwa “Hukum yang berwujud struktur ruang ialah susunan pusat-pusat pemukiman dan sistem jaringan prasarana dan sarana yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan ekonomi masyarakat yang secara hirarki memiliki hubungan fungsional”.<sup>2</sup>

Dalam bahasan penelitian ini peneliti berorientasi pada Bappeda Kota Banda Aceh sebagai lokasi penelitian sesuai Qanun Kota Banda Aceh Nomor 2 Tahun 2018 tentang perubahan atas Qanun Nomor 4 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Banda Aceh Tahun 2009-2029, pasal 17 ayat 1 disebutkan Rencana pengembangan Pusat Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat 1 huruf (a) adalah sebagai berikut; Pusat Kota Lama Pasar Aceh/Peunayong melayani wilayah Kecamatan Meuraxa, Kuta Raja, Kuta Alam, Ulee Kareng, Syiah Kuala dan sebagian Baiturrahman. Selanjutnya pada Pasal 69

---

<sup>1</sup>Budi Raharjo. *Kota Berwawasan Lingkungan*, Pranada Media.Jakarta, 2004. hlm 11

<sup>2</sup>Muhammad Akib, Charles Jackson dkk. *Hukum Penataan Ruang*.Pusat Kajian Konstitusi dan Peraturan Perundang-Undangan Fakultas Hukum Universitas Lampung Bandar Lampung ,2013. hlm 43

ayat 1 disebutkan bahwa kawasan strategis kota yang memiliki pengaruh penting di dalam pengembangan ekonomi ditetapkan antara lain, meliputi Kawasan Pusat Kota Lama (Pasar Aceh, Peunayong dan sekitarnya).

Kota Banda Aceh secara kebijakan tentang pemanfaatan tata ruang juga di atur dalam Qanun Kota Banda Aceh Nomor 2 Tahun 2018 Tentang RTRW berkenaan dengan penetapan kawasan strategis, pada pasal 70 dijelaskan bahwa tahapan prioritas pertama meliputi rehabilitasi dan revitalisasi kawasan pusat kota lama antara lain wilayah Peunayong Kecamatan Kuta Alam<sup>3</sup>.

Penataan ruang di wilayah ini direncanakan melalui pengembangan *waterfront city* pada kawasan tepi sungai Krueng Aceh, untuk mewujudkan program Kota Banda Aceh sebagai *waterfront city*. “Kawasan Peunayong juga telah dijadikan pusat kebudayaan dan keagamaan oleh pemerintah Kota Banda Aceh, karena di daerah ini terdapat arsitektur bangunan lama dimasa kerajaan dulu, serta dijadikan kawasan peunayong sebagai toleransi antar umat beragama, karena antar masyarakat bisa hidup berdampingan di tengah lintas antar umat beragama”.<sup>4</sup>

Meskipun penetapan kawasan tepi sungai Krueng Aceh sebagai kawasan *waterfront city* telah memiliki landasan hukum, namun dalam penataan dan pengembangannya terhadap fungsi tepi sungai (*waterfront*) sebagai kawasan strategis terlihat tidak berjalan secara optimal dan dikhawatirkan tidak sesuai

---

<sup>3</sup>Qanun Kota Banda Aceh Nomor 2 tahun 2018 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Banda Aceh Tahun 2009-2029

<sup>4</sup>Desi Safriana. *Perencanaan Kawasan Hijau: Studi Kasus Peunayong Banda Aceh*, Banda Aceh, Prodi Arsitektur, Fakultas Sains & Teknologi UIN Ar-Raniry, 2016. hlm 180

dengan arahan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Banda Aceh tahun 2009-2029.

Sebagaimana hal di atas, bahwa kawasan peunayong secara penataan dan pemanfaatan ruang masih belum tertata dengan baik, di antaranya : Pertama, masih terdapat pasar tradisional seperti pasar sayur dan ikan, sehingga dapat membuat para wisatawan tidak nyaman, dikarenakan bau sampah dan limbah ikan. Kedua, orientasi bangunan yang membelakangi sungai. Ketiga, aksesibilitas infrastruktur dan fasilitas pendukung yang belum memadai, dan jalur perahu untuk wisata air yang belum berfungsi.<sup>5</sup> Hal-hal tersebut secara keseluruhan akan membawa pengaruh yang buruk bagi kawasan tepi sungai Krueng Aceh, tercipta ruang-ruang sisa sebagai ruang negatif yang menyebabkan kawasan menjadi kumuh dan secara keseluruhan menyebabkan penurunan citra kota dan sosial ekonomi serta kualitas lingkungan ruang perkotaan.

Penataan kota berbasis lingkungan, wisata budaya dan agama bagi wisatawan yang berkunjung ke Kota Banda Aceh yaitu dengan memperhatikan keseimbangan lingkungan dan merupakan suatu persoalan yang harus segera ditangani dan dicarikan jalan keluarnya oleh Pemerintah Kota Banda Aceh, sehingga kualitas fungsi penataan tata ruang tersebut menjadi lebih baik, memenuhi syarat keindahan, kebersihan dan kesehatan.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup>Effan Fahrizala, Teuku Budi Auliab, Safwan, *Evaluasi Komponen Fisik Bangunan Pasar Sayur Dan Buah Peunayong Kota Banda Aceh Terhadap Upaya Relokasi*, Jurnal Arsip Rekayasa Sipil dan Perencanaan 1(3). (2018) hlm 94-103

<sup>6</sup>Rahmat, Izziah, Sofyan M.Saleh, *Pemanfaatan dan Penataan Ruang Tepi Sungai Krueng Aceh Kota Banda Aceh*, Jurnal Arsip Rekayasa Sipil dan Perencanaan, Vol 1 (1), 2018, hlm 90-100

Berdasarkan uraian latar belakang di atas maka peneliti tertarik untuk mengkaji yang dituangkan dalam bentuk skripsi dengan judul Kebijakan Pemanfaatan Fungsi Tata Ruang di Kawasan Peunayong Kota Banda Aceh.

## 1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas dapat diidentifikasi masalah sebagai berikut;

- a. Adanya Qanun Kota Banda Aceh Nomor 2 Tahun 2018 tentang perubahan atas Qanun Nomor 4 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Banda Aceh Tahun 2009-2029. Dengan penetapan kawasan strategis, pada pasal 70 dijelaskan bahwa tahapan prioritas pertama meliputi rehabilitasi dan revitalisasi kawasan pusat kota lama sebagai pusat perdagangan yang disebutkan setelah tsunami terjadi di tahun 2004 antara lain wilayah Peunayong Kecamatan Kuta Alam Kota Banda Aceh.
- b. Penataan ruang di wilayah Peunayong direncanakan melalui pengembangan *waterfront city* pada kawasan tepi sungai Krueng Aceh, untuk mewujudkan program Kota Banda Aceh sebagai *waterfront city*. Dalam kawasan pembangunan ini Peunayong juga telah dijadikan pusat kebudayaan dan keagamaan oleh pemerintah Kota Banda Aceh.

## 1.3 Rumusan Masalah

- a. Bagaimana penerapan kebijakan pemerintah kota dalam pemanfaatan fungsi tata ruang di kawasan Peunayong Kota Banda Aceh?
- b. Bagaimana penataan fungsi tata ruang sebagai pusat pengembangan wisata dan *waterfront city* kawasan Peunayong Kota banda Aceh?

#### 1.4 Tujuan Penelitian

- a. Untuk mengetahui dan menganalisis penerapan kebijakan pemerintah kota dalam pemanfaatan fungsi tata ruang di kawasan Peunayong Kota Banda Aceh;
- b. Untuk mengetahui dan menganalisis penataan fungsi tata ruang sebagai pusat pengembangan wisata dan *waterfront city* kawasan Peunayong Kota banda Aceh;

#### 1.5 Manfaat Penelitian

- a. Kegunaan Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan berguna untuk memperluas cakrawala pandangan peneliti dan pihak-pihak yang ingin mengetahui masalah kebijakan pemerintah Kota Banda Aceh dalam penataan ruang kota berbasis lingkungan, wisata budaya dan agama.

- b. Kegunaan Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Banda Aceh dan pihak-pihak yang berwenang dalam peningkatan kualitas tata ruang di Kota Banda Aceh.

#### 1.6 Penjelasan Istilah

- a. Kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan dalam mencapai tujuan atau sasaran;

- b. Pemanfaatan ruang adalah upaya untuk mewujudkan struktur ruang dan pola ruang sesuai dengan rencana tata ruang melalui penyusunan dan pelaksanaan program beserta pembiayaannya.
- c. 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.
- d. Tata ruang adalah wujud struktur ruang dan pola ruang.
- e. Struktur ruang adalah susunan pusat-pusat permukiman dan sistem jaringan prasarana dan sarana yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan sosial ekonomi masyarakat yang secara hirarkis memiliki hubungan fungsional.
- f. Pola ruang adalah distribusi peruntukan ruang dalam suatu wilayah yang meliputi peruntukan ruang untuk fungsi lindung dan peruntukan ruang untuk fungsi budi daya.
- g. Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Banda Aceh yang selanjutnya disingkat RTRWK adalah rencana mengatur struktur dan pola pemanfaatan ruang wilayah Kota yang merupakan hasil dari kegiatan perencanaan tata ruang.
- h. Penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.
- i. Penyelenggaraan penataan ruang adalah kegiatan yang meliputi pengaturan, pembinaan, pelaksanaan, dan pengawasan.
- j. Pengaturan penataan ruang adalah upaya pembentukan landasan hukum bagi pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat dalam penataan ruang.

- k. Pembinaan penataan ruang adalah upaya untuk meningkatkan kinerja penataan ruang yang diselenggarakan oleh pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat.
- l. Pelaksanaan penataan ruang adalah upaya pencapaian tujuan penataan ruang melalui pelaksanaan perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.
- m. Pengawasan penataan ruang adalah upaya agar penyelenggaraan penataan ruang dapat diwujudkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- n. Pemanfaatan ruang adalah upaya untuk mewujudkan struktur ruang dan pola ruang sesuai dengan rencana tata ruang melalui penyusunan dan pelaksanaan program beserta pembiayaannya.
- o. Pengendalian pemanfaatan ruang adalah upaya untuk mewujudkan tertib tata ruang.
- p. Kawasan strategis kota adalah wilayah yang penataannya diprioritaskan karena mempunyai pengaruh sangat penting dalam lingkup kabupaten/kota terhadap ekonomi, sosial, budaya, dan/ atau lingkungan.
- q. Insentif adalah perangkat atau upaya untuk memberikan imbalan terhadap pelaksanaan kegiatan yang sejalan dengan rencana tata ruang.
- r. Disentif adalah perangkat untuk mencegah, membatasi pertumbuhan, atau mengurangi kegiatan yang tidak sejalan dengan rencana tata ruang.

## **1.7 Metode Penelitian**

### **1.7.1 Pendekatan Penelitian**

Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif kualitatif, dengan pendekatan secara normatif dan empiris. Pendekatan secara normatif, yaitu pendekatan yang dilakukan dengan cara mengumpulkan dan mempelajari peraturan-peraturan hukum yang berlaku yang erat kaitannya dengan permasalahan penelitian yang meliputi Undang-Undang, Qanun, Reusam, dan peraturan perundang-undangan lainnya, dokumen-dokumen resmi, dan sumber lain yang erat kaitannya dengan permasalahan yang diteliti.

Pendekatan secara empiris, yaitu pendekatan yang dilakukan dengan cara melihat langsung ke tempat objek atau wilayah yang diamati, dan terhadap pihak yang berkompeten di lokasi penelitian serta mengumpulkan informasi yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti.

### **1.7.2 Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian ini adalah kawasan tata ruang Peunayong Kecamatan Kuta Alam, karena pada masa sekarang ini kondisi wilayah peunayong terasa sangat kumuh, tidak indah, tidak nyaman, dan masih jauh dari kondisi Islami dan dengan lahirnya Qanun Kota Banda Aceh Nomor 2 tahun 2018 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Banda Aceh Tahun 2009-2029.

### 1.7.3 Jenis dan Sumber Data

Jenis data yang dipergunakan dalam penelitian ini berupa data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang diperoleh dari studi lapangan, yaitu hasil observasi, dan wawancara dengan responden

- a. Observasi, Observasi merupakan pengamatan dan pencatatan pada objek penelitian yang didapat ketika berada di lapangan. Semua yang didapat dari observasi harus dicatat dengan benar dan sistematis. Observasi terbagi menjadi dua, yaitu observasi partisipan dan observasi non-partisipan. Observasi partisipan adalah observer atau peneliti yang tinggal dan berinteraksi langsung dengan peserta penelitian, sedangkan observasi non partisipan adalah observer atau peneliti yang hanya mengobservasi lapangan. Pada penelitian ini, peneliti melakukan observasi partisipan, dimana peneliti mengamati kebijakan pemanfaatan fungsi tata ruang di kawasan peunayong, dengan metode observasi ini, peneliti tidak hanya mengamati mengenai persepsi masyarakat saja, tetapi juga ikut berbaur dengan objek dari penelitian ini sehingga diperoleh data yang lebih akurat dan kelengkapan data untuk dianalisis. Dengan melakukan observasi, peneliti dapat dengan mudah mendapatkan data yang sesuai dengan tujuan penelitian.
- b. Wawancara adalah merupakan pertemuan dua orang untuk bertukar informasi dan ide melalui tanya jawab, sehingga dapat dikonstruksikan

makna dalam suatu topik tertentu.<sup>7</sup> Wawancara ini dilakukan pada responden dari sisi pengambil keputusan, pelaksana dan pengguna layanan sesuai keperluan penelitian. Dengan tujuan akhir untuk mengetahui dan menganalisis Kebijakan Pemanfaatan Fungsi Tata Ruang Peunayong di Kecamatan Kuta Alam Kota Banda Aceh.

- c. Data Sekunder yaitu data yang diperoleh dari sumber-sumber lain diluar informan.<sup>8</sup> Sumber data sekunder dapat berupa artikel-artikel yang telah diterbitkan sebelumnya, yang ada relevansi dengan permasalahan penelitian ini dan berita-berita terkait tentang Kebijakan Pemanfaatan Fungsi Tata Ruang di Kawasan Peunayong yang bersumber dari internet serta dari media cetak lainnya, seperti surat kabar. Data sekunder disajikan antara lain dalam bentuk data-data, dan tabel-tabel yang kesemuanya itu berkaitan dengan fokus penelitian yaitu tentang “Kebijakan Pemanfaatan Fungsi Tata Ruang Kawasan Peunayong Banda Aceh”

#### **1.7.4 Informan Penelitian**

Informan penelitian dipilih didasarkan pada kebutuhan penelitian yaitu secara sengaja (*purposive sampling*), guna menggali informasi yang menjadi fondasi dari penerapan sistem manajemen kinerja terhadap aparatur sipil negara yang dijabarkan dalam focus melaluipenerapan manajemen kinerja serta tugas tambahan dan kreatifitas.

---

<sup>7</sup> Sugiyono. 2016. Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D. Bandung: PT Alfabet. Danandjadja, James.

<sup>8</sup> Ibid.

Dalam Pemilihan informasi penelitian dilakukan secara sengaja (*purposive sampling*), berjumlah 4 (empat) orang yang terdiri atas Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Kota Banda Aceh 1 (satu) orang, Sekretaris Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Kota Banda Aceh 1 (satu) orang, Kabid Program dan Perencanaan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Kota Banda Aceh 1 (satu) orang, Kabid Evaluasi dan Pengawasan Perencanaan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) 1 (satu) orang .

Dalam perkembangan sesuai dengan kebutuhan dan kemandirian peneliti dalam tujuan pengumpulan data. Setelah dalam proses pengumpulan data tidak lagi ditemukan informasi atau sudah (mencapai titik jenuh), maka peneliti tidak perlu lagi mencari informasi baru dan proses pengumpulan informasi dianggap selesai (cukup menurut kebutuhan). Dengan demikian, penelitian kualitatif tidak mempersoalkan jumlah sampel namun dalam hal ini jumlah sampel (*informan*) bisa sedikit dan bisa juga banyak dan sangat tergantung pada kebutuhan penelitian seperti:

- a. Tepat tidaknya pemilihan informan;
- b. Kompleksitas dan keragaman fenomena sosial yang diteliti;
- c. Dalam penelitian ini yang menjadi informan penelitian adalah berjumlah 4 (empat) orang yang terdiri dari:

Tabel 1.1.  
Informan Penelitian

No.	Informan	Jumlah
1.	Kepala Bappeda Kota Banda Aceh	1 (satu) Orang
2.	Sekretaris Bappeda Kota Banda Aceh	1 (satu) Orang
3.	Kabid Program dan Perencanaan	1 (satu) Orang
4.	Kabid Evaluasi dan Pengawasan	1 (satu) Orang
Jumlah		4 (empat) Orang

Sumber: Data diolah Tahun 2020

### 1.7.5 Teknik Pengumpulan Data

Adapun teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

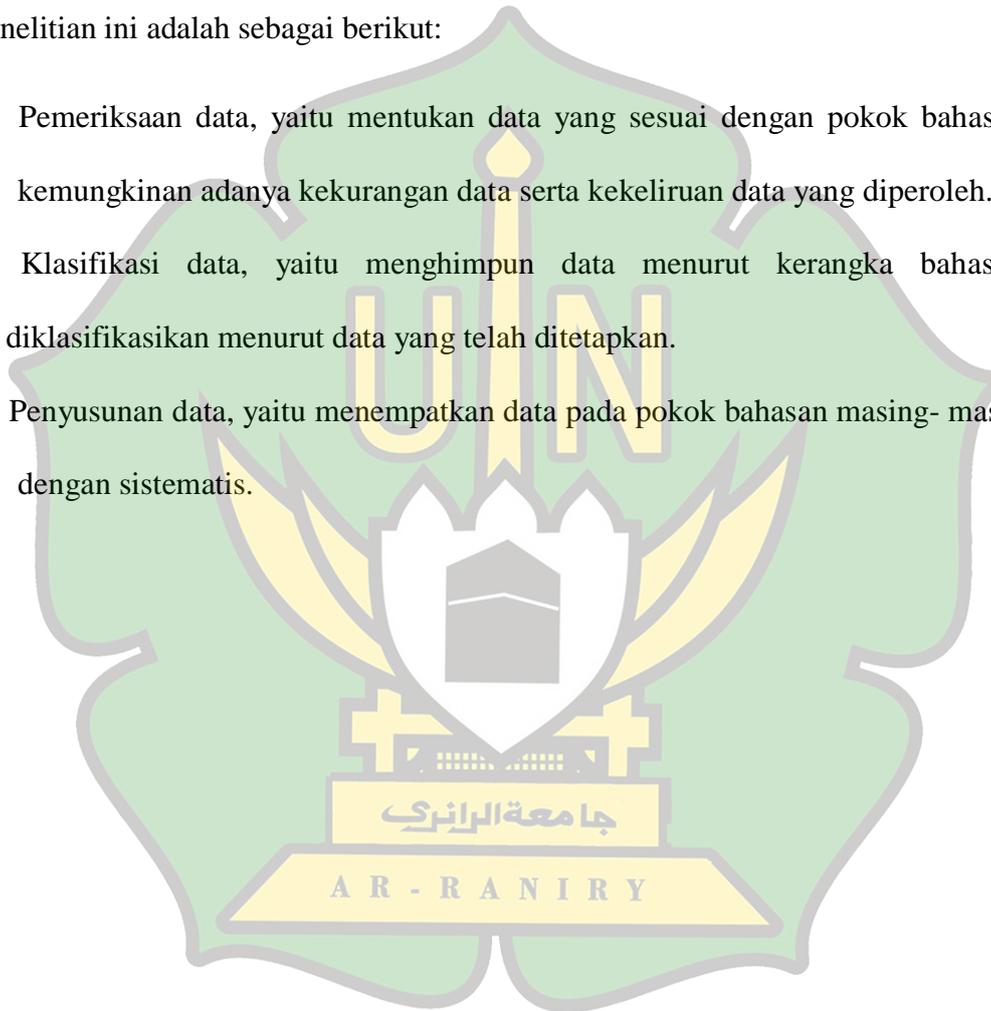
- a. Observasi, yaitu penulis melakukan pengamatan terhadap kebijakan pemerintah kota sesuai dengan Qanun Kota Banda Aceh Nomor 2 tahun 2018 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Banda Aceh Tahun 2009-2029 terhadap fungsi tata ruang, dan mencatat hal yang berkaitan dengan permasalahan penelitian.
- b. Wawancara mendalam, yaitu dengan mengadakan tanya jawab dan tatap muka langsung dengan beberapa informan seperti *stakeholder* yang dianggap mengetahui banyak mengenai objek penelitian dan permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini sebagai sumber data.
- c. Studi Dokumen, merupakan teknik pengumpulan data sekunder, yaitu pengumpulan data yang diperoleh dari sumber yang lain untuk mendukung data yang sudah ada dalam sebuah penelitian baik itu berupa surat kabar dan media cetak lainnya, dokumen-dokumen serta artikel-artikel yang pernah yang

terbitkan oleh peneliti sebelumnya yang erat kaitannya dengan tema penelitian ini Kebijakan Pemanfaatan Fungsi Tata Ruang Peunayong Kota Banda Aceh.

#### 1.7.6 Teknik Pemeriksaan Keabsahan Data

Adapun teknik pemeriksaan keabsahan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Pemeriksaan data, yaitu menentukan data yang sesuai dengan pokok bahasan, kemungkinan adanya kekurangan data serta kekeliruan data yang diperoleh.
- b. Klasifikasi data, yaitu menghimpun data menurut kerangka bahasan, diklasifikasikan menurut data yang telah ditetapkan.
- c. Penyusunan data, yaitu menempatkan data pada pokok bahasan masing-masing dengan sistematis.



## BAB II TINJAUAN PUSTAKA

### 2.1 Penelitian Terdahulu

Penelitian *pertama*, “Implementasi Fungsi Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Bandar Lampung Dalam Penegakan Hukum Lingkungan”. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi fungsi RTRW Kota Bandar Lampung dalam penegakan hukum lingkungan belum dilaksanakan sebagaimana mestinya, hal ini disebabkan pemanfaatan tata ruang seperti kawasan-kawasan yang ada selama ini masih tumpang tindih dengan arah kebijakan yang diambil pemerintah kota. Faktor penghambat implementasi fungsi RTRW yaitu: sumber daya manusia, lemahnya koordinasi antara BPPLH dengan BAPPEDA dalam menangani masalah kerusakan bukit, rendahnya partisipasi masyarakat dalam membantu menjaga kelestarian bukit di Kota Bandar Lampung. Cara mengatasi kendala tersebut adalah mengintensifkan keterpaduan dan koordinasi antar sektor dalam pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup, adanya sanksi yang memadai bagi masyarakat yang melakukan perusakan bukit sesuai dengan aturan yang berlaku, adanya partisipasi publik dalam pengelolaan Sumber daya alam.<sup>9</sup>

Penelitian kedua, “Pengaruh Implementasi Kebijakan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Terhadap Efektivitas Pemanfaatan Ruang Terbuka Hijau (RTH) Di Kota Bandung”. Bahwa luasan Ruang Terbuka Hijau (RTH) di Kota Bandung pada tahun 2014 baru mencapai 12,14%. Belum tercapainya pemenuhan Ruang Terbuka Hijau (RTH) sebesar 30% dari luasan total wilayah Kota Bandung

---

<sup>9</sup> Muhammad Ocky Sani, *Studi Terhadap Pelestarian Bukit Di Kota Bandar Lampung*) Fakultas Hukum Universitas Lampung Bandar Lampung 2016

mengindikasikan bahwa pemanfaatan RTH di Kota Bandung belum terealisasi secara efektif. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif dan verifikatif. Di samping itu, jenis pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah kuantitatif. Teknik pengumpulan data dan informasi penelitian dilakukan melalui studipustaka, angket, observasi dan wawancara.

Sampel dalam penelitian ini berjumlah 86 orang yang diperoleh melalui *Proportionate Random Sampling*. Uji statistik penelitian menggunakan korelasi *Pearson Product Moment*, koefisien determinan dan uji signifikansi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa variabel implementasi kebijakan (X) berpengaruh positif dan signifikan terhadap efektivitas (Y) dengan koefisien determinan sebesar 57,76% dan sisanya 42,24% dipengaruhi oleh faktor lain yang tidak diteliti dalam penelitian ini.<sup>10</sup>

Penelitian ketiga, Implementasi Kebijakan Penataan Ruang Di Kota Bandung. Tujuan penelitian ini adalah untuk menggali bagaimana implementasi kebijakan penataan ruang di Kota Bandung. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif. Data dikumpulkan melalui studi pustaka, observasi, wawancara. Langkah selanjutnya adalah teknik triangulasi data dan analisis data. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan penataan ruang di Kota Bandung, sudah berjalan dengan cukup baik. Namun, masih mengalami berbagai hambatan terkait ketersediaan SDM pelaksana kebijakan baik secara kualitas maupun kuantitas, sarana prasarana dalam penataan dan penertiban

---

<sup>10</sup> Ch D Lumanuh, Victor. *Pengaruh Implementasi Kebijakan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Terhadap Efektivitas Pemanfaatan Ruang Terbuka Hijau (RTH) Di Kota Bandung*. Diploma thesis, Universitas Komputer Indonesia. 2016

pelanggaran ruang. Oleh karena itu diperlukan koordinasi antar SKPD terkait guna mewujudkan tata ruang Kota Bandung yang tertib, aman dan nyaman.<sup>11</sup>

## 2.2 Teori Kebijakan Publik

Kebijakan (*policy*) adalah sebuah instrument pemerintahan, bukan saja dalam arti *government* yang hanya menyangkut aparatur negara, melainkan pula *governance* yang menyentuh pengelolaan sumberdaya publik. Kebijakan pada intinya merupakan keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan tindakan yang secara langsung mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumberdaya alam, finansial dan manusia demi kepentingan publik.<sup>12</sup> Kebijakan publik merupakan kebijakan yang dibuat oleh badan-badan dan pejabat pemerintah, yang bertujuan untuk menyelesaikan berbagai masalah yang dihadapi publik. Kebijakan publik adalah pemanfaatan sumberdaya-sumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah.

Kebijakan publik dapat juga dikatakan sebagai keputusan yang tetap dicirikan dengan konsistensi dan pengulangan daripada tingkah laku dari mereka yang membuat dan dari mereka yang mematuhi keputusan. Atau serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan, terutamanya yang terdapat hambatan dan kemungkinan dari kebijakan tersebut diusulkan, agar berguna untuk mencapai tujuan yang dimaksud.

---

<sup>11</sup> Poni Sukaesih Kurniati. *Implementasi Kebijakan Penataan Ruang Di Kota Bandung*. Program Studi Ilmu Pemerintahan FISIP Universitas Komputer Indonesia .2016. Volume VI No. 2.

<sup>12</sup>Edi Suharto, *Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik* (Bandung: CV Alfabeta, 2008) 3

Dalam teori implementasi kebijakan, secara tidak langsung sudah berbicara suatu program melibatkan *policy makers* untuk mempengaruhi perilaku birokrat pelaksana agar bersedia memberikan pelayanan dan mengatur perilaku kelompok sasaran, oleh karena itu sebagaimana kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) dalam Setiawan (2012: 14) menyebutkan “Teori adalah pendapat yang didasarkan pada penelitian dan penemuan, didukung oleh data dan argumentasi atau pendapat, cara dan aturan untuk melakukan sesuatu”.<sup>13</sup>

Dalam banyak literatur teori berasal dari kata “Thea” yang berarti selalu menggunakan bangunan berfikir yang tersusun *sistematis, logis* (rasional), *empiris* (kenyataan), juga simbolis dalam menjelaskan suatu *fenomena* (gejala) dalam bahasa Yunani disebut *phainomenom* (Apa yang dilihat). Jelas kebijakan public adalah apapun yang diputuskan pemerintah untuk melakukan ataupun tidak melakukan sesuatu, sebagaimana Dye dalam Shadana (2011: 169) menyebutkan bahwa “Dengan kata lain suatu kebijakan atau program harus di implementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan”. Secara logika dalam implementasi kebijakan sebagaimana Shadana (2011: 169) menyebutkan sebagai berikut:

Implementasi kebijakan dipandang sebagai alat administrasi publik dimana aktor, organisasi, prosedur, teknik serta sumber daya diorganisasikan secara bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan, walaupun praktisnya dampak tersebut tidak selamanya sesuai harapan bahkan muncul dampak yang sama sekali tidak diharapkan (*intended risk and un intended risk*).

Perkembangan implementasi kebijakan ini sebagai fenomena sebagaimana pendapat Lapau (2012: 12) menyebutkan bahwa “Fenomena adalah sesuatu hal

---

<sup>13</sup> Setiawan, Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), Jakarta, (2012: 14)

yang bisa disaksikan dengan pancaindera serta dapat dinilai dan diterangkan secara ilmiah”.

Perkembangan pemikiran manusia kian hari kian memancarkan keberhasilan implementasi sebagaimana menurut Grindle dalam Subarsono, (2011: 93) menyebutkan bahwa “Keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). Sejalan dengan perkembangan implementasi kebijakan public tersebut maka, lebih lanjut Jones dalam Widodo menyebutkan sebagai berikut :

Batasan implementasi sebagai “*a process of getting additional resources so as to figure out what is to be done*” Implementasi dalam hal ini merupakan proses mendapatkan sumber daya tambahan sehingga dapat menghitung apa yang harus dikerjakan. Dalam kaitan ini apa yang dikemukakan Jones memiliki 2 (dua) macam tindakan secara berurutan; Pertama “merumuskan tindakan yang akan dilakukan” Kedua “melaksanakan tindakan apa yang dirumuskan tadi”<sup>14</sup>

Perubahan-perubahan kebijakan terjadi setelah adanya implementasi kebijakan publik itu sendiri dengan mengolah pandangan kebijakan menjadi sebuah teori atau ketentuan lain dalam pemahaman sebagai buah pikir manusia yang barang tentu tidak datang dengan sendirinya dan begitu saja, akan tetapi diawali dengan penemuan atas sebuah kejadian teori yang disandarkan pada suatu hasil penelitian dan atau pengujian secara berulang-ulang sehingga menghasilkan sebuah *hipotesis* dan berakhir menjadi sebuah *teori*.

Banyak sekali definisi mengenai kebijakan publik. Sebagian besar ahli memberi pengertian kebijakan publik dalam kaitannya dengan keputusan atau ketetapan pemerintah untuk melakukan suatu tindakan yang dianggap akan

<sup>14</sup> Jones, Widodo, *Kebijakan Publik*, Bandung, PT Renika (2011: 192)

membawa dampak baik baik kehidupan warganya. Seperti kata Dye menyebutkan bahwa “*public policy is whatever governments choose to do or not to do*” (kebijakan publik adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu).<sup>15</sup> Konsep tersebut sangat luas karena kebijakan publik mencakup sesuatu yang tidak dilakukan oleh pemerintah disamping yang dilakukan oleh pemerintah ketika pemerintah menghadapi suatu masalah publik. Sementara itu James Anderson (1970) “*Public policy are those policies devoleped by governmental bodies and officials*” (Kebijakan Publik adalah kebijakan yang dikembangkan oleh badan dan pejabat pemerintah).<sup>16</sup>

Sedangkan menurut Udaji, seorang pakar dari Nigeria (1981), telah mendefinisikan kebijakan publik sebagai “*An sanctioned course of action addressed to particular problem or group of related problems that affect society at large*” (Suatu tindakan bersangsi yang mengarah pada suatu masalah atau sekelompok masalah tertentu yang saling berkaitan mempengaruhi sebagian besar masyarakat).<sup>17</sup> Sedangkan menurut David Easton, “*Public policy is the authoritative allocation of values for the whole society*” (kebijakan publik adalah pengalokasian nilai-nilai secara sah kepada seluruh anggota masyarakat).<sup>18</sup> Serta N. Dunn menyebutkan bahwa “Kebijakan publik (*public policy*) adalah pola ketergantungan yang kompleks dari pilihan-pilihan kolektif yang saling

---

<sup>15</sup> Sahya Anggara, *Kebijakan Publik* (Bandung: CV Pustaka Setia, 2014) 35.

<sup>16</sup> Anggara, *Kebijakan Publik*, 35.

<sup>17</sup> Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan: dari formulasi ke penyusunan model-model Implementasi Kebijakan Publik* (Jakarta: Bumi Aksara, 2015) 5.

<sup>18</sup> Anggara, *Kebijakan Publik*, 36.

tergantung, termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak, yang dibuat oleh badan atau kantor pemerintah”.<sup>19</sup>

Implikasi dari definisi-definisi yang dikemukakan oleh para ahli di atas adalah:

- a. bahwa kebijakan publik selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan.
- b. bahwa kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.
- c. bahwa kebijakan itu adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah.
- d. bahwa kebijakan publik itu bisa bersifat positif dalam arti merupakan beberapa bentuk tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu.
- e. bahwa kebijakan pemerintah selalu dilandaskan pada peraturan perundang-undangan yang bersifat memaksa (otoritatif).

Pada hakikatnya kebijakan publik di buat oleh pemerintah berupa tindakan-tindakan pemerintah. Kebijakan publik, baik untuk melakukan maupun tidak melakukan sesuatu mempunyai tujuan tertentu. Kebijakan publik ditujukan untuk kepentingan masyarakat. Amara Raksataya mengemukakan bahwa “kebijaksanaan publik sebagai suatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan”. Oleh karena itu suatu kebijaksanaan memuat tiga elemen yaitu:<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup>William N. Dunn, *Public Policy Analysis; an Introductoin (Analisis Kebijakan Publik)*, terjemahan (Yogyakarta: PT. Hanindita Graha Widya, 2003) 132.

<sup>20</sup>Hessel Nogi S. Tangkilisan, *Evaluasi Kebijakan Publik*, (Yogyakarta: Balairung & Co,2003), h. 149.

- a. Identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai;
- b. Taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan;
- c. Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi.

Tujuan kebijakan publik adalah seperangkat tindakan pemerintah yang didesain untuk mencapai hasil-hasil tertentu yang diharapkan oleh publik sebagai konstituen pemerintah. Kebijakan publik sebagai pilihan tindakan yang legal dan sah karena kebijakan publik dibuat oleh lembaga yang memiliki legitimasi dalam sistem pemerintahan. Kemudian, kebijakan publik sebagai hipotesis adalah kebijakan yang dibuat berdasarkan teori, model atau hipotesis mengenai sebab dan akibat. Kebijakan senantiasa bersandar pada asumsi-asumsi mengenai perilaku.<sup>21</sup>

Dengan demikian, pengertian-pengertian kebijakan publik di atas menegaskan bahwa pemerintah yang secara sah dapat berbuat sesuatu pada masyarakatnya dan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu tersebut diwujudkan dalam bentuk pengalokasian nilai-nilai yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat. Hal ini disebabkan karena pemerintah termasuk kedalam apa yang oleh David Easton sebut sebagai “*authorities in a political system*” yaitu penguasa dalam suatu sistem politik yang terlibat dalam masalah-masalah sehari-hari yang telah menjadi tanggung jawab atau perannya.

Berdasarkan beberapa definisi di atas, maka dapat dirumuskan makna kebijakan publik adalah:

---

<sup>21</sup>Anggara, *Kebijakan Publik*, 36.

- a. Segala sesuatu yang dikerjakan dan yang tidak dikerjakan oleh Pemerintah.
- b. Kebijakan publik adalah kebijakan yang mengatur kehidupan bersama atau kehidupan publik, bukan kehidupan perorangan atau golongan. Kebijakan publik mengatur semua yang ada di domain lembaga administrator publik.
- c. Kebijakan publik merupakan kebijakan yang nilai manfaatnya harus senantiasa ditujukan untuk kepentingan masyarakat.

Kemudian tahap-tahap kebijakan publik menurut William Dunn adalah sebagai berikut:<sup>22</sup>

- a. Penyusunan Agenda (*Agenda Setting*)

Penyusunan agenda (*Agenda Setting*) adalah sebuah fase dan proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik. Sebelum kebijakan ditetapkan dan dilaksanakan, pembuat kebijakan perlu menyusun agenda dengan memasukkan dan memilih masalah-masalah mana saja yang akan dijadikan prioritas untuk dibahas. Masalah-masalah yang terkait dengan kebijakan akan dikumpulkan sebanyak mungkin untuk diseleksi. Dalam proses inilah memiliki ruang untuk memaknai apa yang disebut sebagai masalah publik dan prioritas dalam agenda publik dipertarungkan. Jika sebuah isu berhasil mendapatkan status sebagai masalah publik, dan mendapatkan prioritas dalam agenda publik, maka isu tersebut berhak mendapatkan alokasi sumber daya publik yang lebih daripada isu lain. Dalam agenda setting juga sangat penting untuk menentukan suatu isu publik yang akan diangkat dalam suatu agenda pemerintah. Isu kebijakan (*policy issues*) sering disebut juga sebagai masalah kebijakan (*policy problem*). *Policy issues* biasanya

---

<sup>22</sup>William Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1998), 24.

muncul karena telah terjadi silang pendapat di antara para aktor mengenai arah tindakan yang telah atau akan ditempuh, atau pertentangan pandangan mengenai karakter permasalahan tersebut.

Kebijakan Publik “Masalah public dan pemerintah” disini lebih meliputi masalah-masalah sosial, sebagaimana dinyatakan oleh Harold D. Laswell dan dikutip oleh Nugroho (2003) yang menyatakan bahwa kebijakan publik “...*refersto governmental decisions designed to deal with various social problems, suchas those related to foreign policy, environmental protection, crime, unemployment, and numerous other social problems*”. Permasalahan yang menyangkut hubungan luar negeri, pelestarian lingkungan, dan kriminalitas, hanyalah bagian dari permasalahan sosial yang tak terhitung banyaknya yang mengganggu kehidupan masyarakat sehingga Negara perlu turun tangan untuk menyelesaikannya. Tanpa kebijakan publik, maka rakyat tidak akan bertindak untuk mengatasinya, dengan cara-cara yang diinginkan oleh pemerintah. Dari berbagai literatur dan penjelasannya tersebut, bisa disimpulkan bahwa definisi kebijakan publik kurang lebih adalah “serangkaian tindakan yang dipilih dan atau dilakukan oleh pemerintah atau negara secara paksa (sah) kepada seluruh anggota masyarakat, yang mempunyai tujuan tertentu demi memecahkan masalah- masalah publik”. Dengan demikian kebijakan publik dibuat dengan maksud untuk mengatasi masalah publik.

Menurut William Dunn (1990), isu kebijakan merupakan produk atau fungsi dari adanya perdebatan baik tentang rumusan, rincian, penjelasan maupun penilaian atas suatu masalah tertentu. Namun tidak semua isu bisa masuk menjadi suatu agenda kebijakan. Ada beberapa kriteria isu yang bisa dijadikan agenda

kebijakan publik diantaranya: telah mencapai titik kritis tertentu yang apabila diabaikan menjadi ancaman yang serius, telah mencapai tingkat partikularitas tertentu yang berdampak dramatis, menyangkut emosi tertentu dari sudut kepentingan orang banyak, mendapat dukungan media massa, menjangkau dampak yang amat luas, mempermasalahkan kekuasaan dan keabsahan dalam masyarakat serta menyangkut suatu persoalan yang *fashionable* (sulit dijelaskan, tetapi mudah dirasakan kehadirannya) Penyusunan agenda kebijakan seharusnya dilakukan berdasarkan tingkat urgensi dan esensi kebijakan, juga keterlibatan *stakeholder*. Sebuah kebijakan tidak boleh mengaburkan tingkat urgensi, esensi, dan keterlibatan *stakeholder*.

b. Formulasi Kebijakan (*Policy Formulating*)

Masalah yang sudah masuk dalam agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah yang terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk dalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah.

c. Adopsi/Legitimasi Kebijakan (*Policy Adoption*)

Tujuan legitimasi adalah untuk memberikan otorisasi pada proses dasar pemerintahan. Jika tindakan legitimasi dalam suatu masyarakat diatur oleh kedaulatan rakyat, warga negara akan mengikuti arahan pemerintah. Namun warga negara harus percaya bahwa tindakan pemerintah yang sah. Dukungan untuk rezim

cenderung berdifusi - cadangan dari sikap baik dan niat baik terhadap tindakan pemerintah yang membantu anggota mentolerir pemerintahan disonansi. Legitimasi dapat dikelola melalui manipulasi simbol-simbol tertentu. Dimana melalui proses ini orang belajar untuk mendukung pemerintah.

#### d. Implementasi Kebijakan (*Policy Implementation*)

Pada tahap inilah alternatif pemecahan yang telah disepakati tersebut kemudian dilaksanakan. Pada tahap ini, suatu kebijakan seringkali menemukan berbagai kendala. Rumusan-rumusan yang telah ditetapkan secara terencana dapat saja berbeda di lapangan. Hal ini disebabkan berbagai faktor yang sering mempengaruhi pelaksanaan kebijakan.

Kebijakan yang telah melewati tahap-tahap pemilihan masalah tidak serta merta berhasil dalam implementasi. Dalam rangka mengupayakan keberhasilan dalam implementasi kebijakan, maka kendala-kendala yang dapat menjadi penghambat harus dapat diatasi sedini mungkin.

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut.<sup>23</sup>

Rangkaian implementasi kebijakan dapat diamati dengan jelas yaitu dimulai dari program, ke proyek dan ke kegiatan. Model tersebut mengadaptasi mekanisme yang lazim dalam manajemen, khususnya manajemen sektor publik. Kebijakan

---

<sup>23</sup>Riant Nugroho, *Public Policy : Dinamika Kebijakan - Analisis Kebijakan – Manajemen Kebijakan*, ( Jakarta: Elex Media Komputindo, 2011), 618.

diturunkan berupa program program yang kemudian diturunkan menjadi proyek-proyek, dan akhirnya berwujud pada kegiatan-kegiatan, baik yang dilakukan oleh pemerintah, masyarakat maupun kerjasama pemerintah dengan masyarakat.

Demikian pula implementasi kebijakan publik Meter dan Horm menyebutkan bahwa:

Implementasi kebijakan publik sebagai tindakan-tindakan dalam keputusan-keputusan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan yang dilakukan oleh organisasi publik yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan.<sup>24</sup>

Adapun makna implementasi menurut Mazmanian dan Sabatier (1979) menyebutkan sebagai berikut:

Implementasi adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan Negara yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.<sup>25</sup>

#### e. Penilaian/ Evaluasi Kebijakan (*Policy Evaluation*)

Secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak. Dalam hal ini, evaluasi dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Dengan demikian, evaluasi kebijakan bisa meliputi tahap perumusan masalah-masalah

<sup>24</sup>Budi Winarno, *Kebijakan Publik - Teori dan Proses*, (Jakarta: PT. Buku Kita, 2008),146-147.

<sup>25</sup>Solichin Abdul Wahab, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik* (Malang: Universitas Muhammadiyah Malang Press, 2008) , 65.

kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, maupun tahap dampak kebijakan.

Suatu kebijakan yang telah diformulasikan oleh pemerintah tidak akan berarti tanpa diikuti dengan pelaksanaan kebijakan. Pelaksanaan kebijaksanaan adalah sesuatu yang penting, bahkan lebih penting daripada pembuatan kebijaksanaan, karena kalau tidak ada implementasi maka kebijaksanaan hanya akan berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip. Karena itu setiap kebijakan dan program yang dicanangkan pemerintah selalu diimplementasikan, sehingga tidak hanya menjadi hal yang sia-sia.<sup>26</sup>

Dengan pendekatan-pendekatan prosedural dan manajerial (*procedural and managerial approaches*) mengemukakan tahap implementasi mencakup urutan langkah sebagai berikut.<sup>27</sup>

1. Merancang bangun (mendesain) program beserta perincian tugas dan perumusan tujuan yang jelas, penentuan ukuran prestasi kerja, biaya dan waktu;
2. Melaksanakan program, dengan mendayagunakan struktur-struktur dan personalia, dana dan sumber-sumber, prosedur-prosedur, dan metode-metode yang tepat;
3. Membangun sistem penjadwalan, monitoring, dan sarana-sarana pengawasan yang tepat guna menjamin bahwa tindakan-tindakan yang tepat dan benar dapat segera dilaksanakan.

---

<sup>26</sup>Sholichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan, Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Jakarta, Bumi Aksara, 2008, Hlm. 5-7.

<sup>27</sup>*Ibid*, Hlm. 112.

Dari rangkaian tahap diatas, secara garis besar implementasi kebijakan meliputi kegiatan perencanaan, penjadwalan, dan pengawasan. Kemungkinan, terjadi ketidakefektifan kebijakan yang telah ditempuh oleh pemerintah menjelaskan suatu keadaan dimana dalam proses kebijakan selalu akan terbuka kemungkinan terjadinya perbedaan antara apa yang diharapkan (direncanakan) oleh pembuat kebijakan dengan apa yang senyatanya dicapai sebagai hasil atau prestasi pelaksanaan kebijakan.

Besar kecilnya perbedaan tersebut tergantung pada kemampuan organisasi atau aktor untuk mengimplementasikan kebijakan yang dipercayakan sedemikian rupa, sehingga tujuan yang telah ditetapkan dalam dokumen kebijakan tercapai (*implementation capacity*).<sup>28</sup>

Dengan Implementasi kebijakan diharapkan tercapai perubahan sesuai yang direncanakan. Namun demikian kemungkinan akan terjadi penolakan terhadap perubahan sehubungan dengan implementasi kebijakan tersebut. Ragam pelaksanaan implementasi kebijakan menurut peneliti tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggung jawab melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan juga menyangkut jaringan kekuatan-kekuatan politik seperti di eksekutif, anggota legislatif, yudikatif, kelompok-kelompok kepentingan yang berpengaruh pada jalannya roda perekonomian, dan warga masyarakat sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat.

Dengan demikian kebijakan publik menjadi efektif, bilamana dilaksanakan dan mempunyai dampak baik diharapkan maupun tidak bagi kelompok sasaran

---

<sup>28</sup>*Ibid*, Hal. 61.

khususnya, dan anggota masyarakat pada umumnya. Istilah kebijakan (*policy*) seringkali penggunaannya dipertukarkan dengan istilah-istilah lain seperti tujuan (*goals*), program, keputusan, undang-undang ketentuan-ketentuan, usulan-usulan dan rancangan besar. Bagi para pembuat kebijakan (*policy makers*) istilah-istilah tersebut tidaklah akan menimbulkan masalah apapun karena mereka menggunakan referensi yang sama.

Perkembangan implementasi kebijakan bagi orang-orang yang berada di luar struktur pengambilan kebijakan istilah-istilah tersebut mungkin akan membingungkan, sebagaimana Tahir, menyebutkan sebagai berikut:

Kebijakan (*policy*) hendaknya dibedakan dengan kebijaksanaan (*wisdom*) karena kebijaksanaan merupakan pengawasan aturan yang sudah ditetapkan sesuai situasi dan kondisi setempat oleh seseorang pejabat yang berwenang. Untuk itu kebijakan publik adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah karena akan merupakan upaya memecahkan, mengurangi, dan mencegah suatu keburukan serta sebaliknya menjadi penganjur, inovasi, dan pemuka terjadinya kebaikan dengan cara terbaik dan tindakan terarah.<sup>29</sup>

Ada lima hal yang berhubungan dengan kebijakan publik sebagaimana Tahir, menyebutkan sebagai berikut:

Pertama, tujuan atau kegiatan yang berorientasi tujuan haruslah menjadi perhatian utama perilaku acak atau peristiwa yang tiba-tiba terjadi. Kedua, kebijakan merupakan pola model tindakan pejabat pemerintah mengenai keputusan-keputusan diskresinya secara terpisah. Ketiga, kebijakan harus mencakup apa yang nyata pemerintah perbuat, atau apa yang mereka katakan akan dikerjakan. Keempat, bentuk kebijakan publik dalam bentuknya yang positif didasarkan pada ketentuan hukum dan kewenangan. Kelima tujuan kebijakan publik adalah dapat dicapainya kesejahteraan masyarakat melalui produk kebijakan yang dibuat oleh pemerintah.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup>Arifin Tahir, *Kebijakan Publik Dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Jakarta Pusat, Pustaka Indonesia Press, hlm. 38

<sup>30</sup>*Ibid*, Hal. 40-41.

Setiap produk kebijakan haruslah memperhatikan substansi dari keadaan sasaran, melahirkan sebuah rekomendasi yang memperhatikan berbagai program yang dapat dijabarkan dan diimplementasikan sebagaimana tujuan dari kebijakan tersebut. Untuk melahirkan sebuah produk kebijakan, dapat pula memahami konsepsi kebijakan menurut Abdul Wahab yang dipertegas oleh Budiman Rusli dimana lebih jauh menjelaskan sebagai berikut.<sup>31</sup>

1. Kebijakan harus dibedakan dari keputusan. Paling tidak ada tiga perbedaan mendasar antara kebijakan dengan keputusan yakni :
  - a) Ruang lingkup kebijakan jauh lebih besar dari pada keputusan
  - b) Pemahaman terhadap kebijakan yang lebih besar memerlukan penelaahan yang mendalam terhadap keputusan.
  - c) Kebijakan biasanya mencakup upaya penelusuran interaksi yang berlangsung diantara begitu banyak individu, kelompok dan organisasi.
2. Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari Administrasi. Perbedaan antara kebijakan dengan administrasi mencerminkan pandangan klasik. Pandangan klasik tersebut kini banyak dikritik, karena model pembuatan kebijakan dari atas misalnya, semakin lama semakin tidak lazim dalam praktik pemerintahan sehari-hari. Pada kenyataannya, model pembuatan kebijakan yang memadukan antara top-down dengan bottom-up menjadi pilihan yang banyak mendapat perhatian dan pertimbangan yang realistis.
3. Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari administrasi. Langkah pertama dalam menganalisis perkembangan kebijakan Negara ialah perumusan apa yang sebenarnya diharapkan oleh para pembuat kebijakan. Pada

---

<sup>31</sup>*Ibid*, Hal. 41.

kenyataannya cukup sulit mencocokkan antara perilaku yang senyatanya dengan harapan para pembuat keputusan.

4. Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan. Perilaku kebijakan mencakup pula kegagalan melakukan tindakan yang tidak disengaja, serta keputusan untuk tidak berbuat yang disengaja (*deliberate decisions not to act*). Ketiadaan keputusan tersebut meliputi juga keadaan dimana seseorang atau sekelompok orang yang secara sadar atau tidak sadar, sengaja atau tidak sengaja menciptakan atau memperkokoh kendala agar konflik kebijakan tidak pernah tersingkap di mata publik.
5. Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai, yang mungkin sudah dapat diantisipasi sebelumnya atau mungkin belum dapat diantisipasi. Untuk memperoleh pemahaman yang mendalam mengenai pengertian kebijakan perlu pula kiranya meneliti dengan cermat baik hasil yang diharapkan ataupun hasil yang senyatanya dicapai. Hal ini dikarenakan, upaya analisis kebijakan yang sama sekali mengabaikan hasil yang tidak diharapkan (*unintended results*) jelas tidak akan dapat menggambarkan praktik kebijakan yang sebenarnya.
6. Kebijakan kebanyakan didefenisikan dengan memasukkan perlunya setiap kebijakan melalui tujuan atau sasaran tertentu baik secara eksplisit atau implisit. Umumnya, dalam suatu kebijakan sudah termaktub tujuan atau sasaran tertentu yang telah ditetapkan jauh hari sebelumnya, walaupun tujuan dari suatu kebijakan itu dalam praktiknya mungkin saja berubah atau dilupakan paling tidak secara sebagian.

7. Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu. Kebijakan itu sifatnya dinamis, bukan statis. Artinya setelah kebijakan tertentu dirumuskan, diadopsi, lalu diimplementasikan, akan memunculkan umpan balik dan seterusnya.
8. Kebijakan meliputi baik hubungan yang bersifat antar organisasi ataupun yang bersifat intra organisasi. Pernyataan ini memperjelas perbedaan antara keputusan dan kebijakan, dalam arti bahwa keputusan mungkin hanya ditetapkan oleh dan melibatkan suatu organisasi, tetapi kebijakan biasanya melibatkan berbagai macam aktor dan organisasi yang setiap harus bekerja sama dalam suatu hubungan yang kompleks.
9. Kebijakan negara menyangkut peran kunci dari lembaga pemerintah, walaupun tidak secara eksklusif. Terhadap kekaburan antara sektor publik dengan sektor swasta, disini perlu ditegaskan bahwa sepanjang kebijakan itu pada saat perumusannya diproses, atau setidaknya disahkan atau diratifikasikan oleh lembaga-lembaga pemerintah, maka kebijakan tersebut disebut kebijakan negara.
10. Kebijakan dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif. Hal ini berarti pengertian yang termaktub dalam istilah kebijakan seperti proses kebijakan, aktor kebijakan, tujuan kebijakan serta hasil akhir suatu kebijakan dipahami secara berbeda oleh orang yang menilainya, sehingga mungkin saja bagi sementara pihak ada perbedaan penafsiran mengenai misalnya tujuan yang ingin dicapai dalam suatu kebijakan dan dampak yang ditimbulkan oleh kebijakan tersebut.

Dalam kaitanya dengan definisi-definisi tersebut di atas maka dapat dijelaskan beberapa karakteristik utama dari suatu definisi kebijakan publik. Pertama, pada umumnya kebijakan publik perhatiannya ditujukan pada tindakan yang mempunyai maksud atau tujuan tertentu daripada perilaku yang berubah-ubah. Kedua, kebijakan publik pada dasarnya mengandung bagian atau pola kegiatan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah daripada keputusan yang terpisah-pisah. Ketiga, kebijakan publik merupakan apa yang sesungguhnya dikerjakan oleh pemerintah dalam mengatur perdagangan, mengontrol inflasi, atau menawarkan perumahan rakyat, bukan apa yang dimaksud dikerjakan atau akan dikerjakan. Keempat, kebijakan publik dapat berbentuk positif maupun negatif. Secara positif, kebijakan melibatkan beberapa tindakan pemerintah yang jelas dalam menangani suatu permasalahan, secara negatif, kebijakan publik dapat melibatkan suatu keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan suatu tindakan atau tidak mengerjakan apapun padahal dalam konteks tersebut keterlibatan pemerintah amat diperlukan. Kelima, kebijakan publik paling tidak secara positif, didasarkan pada hukum dan merupakan tindakan yang bersifat memerintah.

Dari beberapa pengertian tentang kebijakan yang telah dikemukakan oleh para ilmuwan tersebut. Dapat dijelaskan bahwa pada hakikatnya kebijakan mencakup pertanyaan: *what, why, who, where, dan how*. Semua pertanyaan itu menyangkut tentang masalah yang dihadapi lembaga-lembaga yang mengambil keputusan yang menyangkut isi, prosedur yang ditentukan, strategi, waktu keputusan itu diambil, dan dilaksanakan. Disamping kesimpulan tentang pengertian kebijakan dengan yang dimaksud. Pada dewasa ini istilah kebijakan

lebih sering dan secara luas dipergunakan dalam kaitannya dengan tindakan-tindakan pemerintah, serta perilaku negara pada umumnya.

### 2.2.1 Teori Fungsi

Pengertian fungsi menurut Kamus Lengkap Bahasa Indonesia merupakan kegunaan suatu hal, daya guna serta pekerjaan yang dilakukan.<sup>32</sup> Adapun menurut para ahli, definisi fungsi menurut The Liang Gie merupakan sekelompok aktivitas yang tergolong pada jenis yang sama berdasarkan sifatnya, pelaksanaan ataupun pertimbangan lainnya. Definisi tersebut memiliki persepsi yang sama dengan definisi fungsi menurut Sutarto yaitu fungsi merupakan rincian tugas yang sejenis atau erat hubungannya satu sama lain untuk dilakukan oleh seorang pegawai tertentu yang masing-masing berdasarkan sekelompok aktivitas sejenis menurut sifat atau pelaksanaannya. Sedangkan pengertian singkat menurut Moekijat yaitu fungsi adalah sebagai suatu aspek khusus dari suatu tugas tertentu.

Fungsi merupakan sekelompok aktivitas yang tergolong pada jenis yang sama berdasarkan sifatnya, pelaksanaan ataupun pertimbangan lainnya. Definisi tersebut memiliki persepsi yang sama dengan definisi fungsi menurut Nining Haslinda Zainal, yaitu Fungsi adalah rincian tugas yang sejenis atau erat hubungannya satu sama lain untuk dilakukan oleh seorang pegawai tertentu yang masing-masing berdasarkan sekelompok aktivitas sejenis menurut sifat atau pelaksanaannya.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup>Kamus Besar Bahasa Indonesia, diakses pada tanggal 6 April 2020 pukul 20.06

<sup>33</sup> Nining Haslinda Zainal, *Analisis Kesesuaian Tugas Pokok dan Fungsi dengan Kompetensi Pegawai Pada Sekretariat Pemerintah Kota Makassar*, (Skripsi: Universitas Hassanudin Makassar, 2008), hlm. 22

### 2.3 Konsep Tata Ruang

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1992 Tentang Penataan Ruang, Bab II Perencanaan, Pemanfaatan, Dan Pengendalian Bagian Pertama, Umum, Pasal 7 ayat (3) Penataan ruang berdasarkan fungsi kawasan dan aspek kegiatan meliputi kawasan perdesaan, kawasan perkotaan, dan kawasan tertentu. Pasal 10 ayat (1) Penataan ruang kawasan perdesaan, penataan ruang kawasan perkotaan, dan penataan ruang kawasan tertentu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (3) diselenggarakan sebagai bagian dari penataan ruang wilayah Nasional atau wilayah Propinsi Daerah Tingkat I atau wilayah Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II. (2) Penataan ruang kawasan perdesaan dan kawasan perkotaan diselenggarakan untuk: a. mencapai tata ruang kawasan perdesaan dan kawasan perkotaan yang optimal, serasi, selaras, dan seimbang dalam pengembangan kehidupan manusia; b. meningkatkan fungsi kawasan perdesaan dan fungsi kawasan perkotaan secara serasi, selaras, dan seimbang antara perkembangan lingkungan dengan tata kehidupan masyarakat; c. mengatur pemanfaatan ruang guna meningkatkan kemakmuran rakyat dan mencegah serta menanggulangi dampak negatif terhadap lingkungan alam, lingkungan buatan, dan lingkungan sosial. Pasal 11 Penataan ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8, Pasal 9, dan Pasal 10 dilakukan dengan memperhatikan: a. lingkungan alam, lingkungan buatan, lingkungan sosial, dan interaksi antar lingkungan; b. tahapan, pembiayaan, dan pengelolaan pembangunan, serta pembinaan kemampuan kelembagaan. Pasal 12 (1) Penataan ruang dilakukan oleh Pemerintah dengan peran serta masyarakat. (2) Tata cara dan bentuk peran serta masyarakat dalam

penataan ruang sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Pemanfaatan ruang adalah rangkaian program kegiatan pelaksanaan pembangunan yang memanfaatkan ruang menurut jangka waktu yang ditetapkan di dalam rencana tata ruang Pasal 15 (1) Pemanfaatan ruang dilakukan melalui pelaksanaan program pemanfaatan ruang beserta pembiayaannya, yang didasarkan atas rencana tata ruang. (2) Pemanfaatan ruang sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diselenggarakan secara bertahap sesuai dengan jangka waktu yang ditetapkan dalam rencana tata ruang.

Untuk menjamin pemanfaatan ruang yang sesuai dengan rencana tata ruang yang telah dibuat terutama untuk kawasan perkotaan, maka harus dilakukan kegiatan pengendalian pemanfaatan ruang di kawasan perkotaan dengan rutin dan intensif. Yang dimaksud dengan pengawasan adalah usaha untuk menjaga kesesuaian pemanfaatan ruang dengan fungsi ruang yang ditetapkan dalam rencana tata ruang. Sedangkan yang dimaksud dengan penertiban adalah usaha untuk mengambil tindakan agar pemanfaatan ruang yang direncanakan dapat terwujud. Berkaitan dengan pengelolaan dan pemanfaatan wilayah perkotaan, kegiatan pengawasan dilakukan melalui mekanisme pelaporan, pemantauan dan evaluasi. Kegiatan pelaporan meliputi kegiatan memberikan informasi secara obyektif mengenai pelaksanaan pemanfaatan ruang di wilayah perkotaan, baik yang sesuai maupun yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang. Kegiatan pelaporan dilakukan secara berkala oleh instansi sektoral yang berkaitan dan berwenang seperti: Dinas Pengairan, Kantor Pertanahan/BPN, Bappeda, dan lain-lain. Kegiatan pelaporan ini juga dapat dilakukan oleh masyarakat sebagai kontrol

sosial (masyarakat dapat berperan serta dalam kegiatan penataan ruang sesuai dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2010 Tentang Bentuk Dan Tata Cara Peran Masyarakat Dalam Penataan Ruang).

Penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang. Penyelenggaraan penataan ruang adalah kegiatan yang meliputi pengaturan, pembinaan, pelaksanaan, dan pengawasan penataan ruang. Pengaturan penataan ruang adalah upaya pembentukan landasan hukum bagi Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan masyarakat dalam penataan ruang. Pembinaan penataan ruang adalah upaya untuk meningkatkan kinerja penataan ruang yang diselenggarakan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah dan masyarakat. Pelaksanaan penataan ruang adalah upaya pencapaian tujuan penataan ruang melalui pelaksanaan perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang. Pengawasan penataan ruang adalah upaya agar penyelenggaraan penataan ruang dapat diwujudkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pemanfaatan ruang adalah upaya untuk mewujudkan struktur ruang dan pola ruang sesuai dengan rencana tata ruang melalui penyusunan dan pelaksanaan program beserta pembiayaannya. Pengendalian pemanfaatan ruang adalah upaya untuk mewujudkan tertib tata ruang.

Hasil pelaporan dapat ditindaklanjuti dengan kegiatan pemantauan. Kegiatan pemantauan dilakukan untuk mengamati, mengawasi, dan memeriksa ketidaksesuaian atau kesesuaian pelaksanaan kegiatan pemanfaatan ruang dengan rencana tata ruang serta perubahan kualitas tata ruang dan lingkungan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang. Kegiatan pemantauan ini merupakan tindaklanjut

dari pelaporan terhadap penyimpangan dari rencana tata ruang sebagai akibat dari berubahnya fungsi ruang dan pemanfaatan ruang. Kegiatan evaluasi merupakan usaha menilai kemajuan kegiatan pemanfaatan ruang dalam mencapai tujuan rencana tata ruang. Sedangkan yang dimaksud dengan penertiban adalah usaha untuk mengambil tindakan agar pemanfaatan ruang yang direncanakan dapat terwujud dan terjaga. Kegiatan penertiban merupakan upaya pengambilan tindakan berupa pengenaan sanksi baik berupa sanksi administrasi (pembatalan izin, pencabutan hak), sanksi perdata (pengenaan denda, ganti rugi dan lain-lain), sanksi pidana (penahanan/kurungan).

### **2.3.1 Teori Tata Ruang Di Tinjau Dari Aspek Pembangunan Berkelanjutan**

Secara umum konsep pembangunan kota berkelanjutan didefinisikan sebagai pembangunan kota yang mengedepankan adanya keseimbangan antara aspek ekonomi, sosial budaya dan lingkungan hidup. Keseimbangan ini penting untuk menjamin adanya keberlanjutan dalam pemanfaatan sumber daya alam yang tersedia, tanpa mengurangi peluang generasi yang akan datang untuk menikmati kondisi yang sama.

Untuk menciptakan kota yang berkelanjutan diperlukan lima prinsip dasar yang dikenal dengan Panca E: *Environment (Ecologi)*, *Economy (Employment)*, *Eqiuty Engagemet*, dan *Energy*. Ditemukan suatu masyarakat yang peduli dan melakukan kegiatan berorientasi keberlanjutan ekologis. Berkelanjutan tidak selalu berarti banyak memproduksi atau mengkonsumsi, tetapi mampu memilih kapan harus banyak dan kapan harus sedikit, kesetaraan sosial merupakan prinsip dasar dalam aspek ekologis bagi kota. Prinsip ini akan menempatkan kondisi kompetisi,

dan seleksi alam secara lebih berkemanusiaan. Krisis terhadap lingkungan merupakan krisis terhadap kreativitas. Bila permasalahan lingkungan belum menemukan solusi, maka terdapat kekurangan kreativitas. Dengan demikian perlu peningkatan partisipasi anggota masyarakat untuk meningkatkan kreatifitas tersebut. Keberlanjutan ekologis tidak saja terkait dengan isu lokal melainkan juga menyelaraskan dengan isu global. Kota yang berkelanjutan mesti memiliki ekonomi yang kuat, lingkungan yang serasi, tingkat sosial yang relatif setara penuh keadilan, kadar peran serta masyarakat yang tinggi, dan konservasi energi yang terkendali dengan baik.<sup>34</sup>

Perwujudan pembangunan berkelanjutan di Indonesia, khususnya oleh pemerintah di wilayah perkotaan dapat dijelaskan melalui langkah-langkah yang sudah diambil, meliputi:

### **2.3.1.1 Aspek Lingkungan**

Pembangunan merupakan proses yang pada umumnya direncanakan dengan sengaja dalam masyarakat untuk menuju pada keadaan hidup yang lebih baik. Dalam membicarakan pembangunan berkelanjutan, maka ada dua aspek penting yang saling mempengaruhi satu sama lain, yaitu aspek lingkungan dan aspek pembangunan. Konsep dasar pembangunan berkelanjutan berawal dari kebutuhan hidup manusia yang tidak terbatas jumlahnya yang tidak sejalan dengan keberadaan sumber daya alam yang terbatas. Oleh karena itu, pelestarian sumber daya alam harus diperhatikan.

---

<sup>34</sup>Budihardjo, Eko dan Djoko Sujarto. 2013. *Kota Berkelanjutan (sustainablecity)*. Bandung : Penerbit PTAlumni. hlm 27-29.

Dalam rangka menyeimbangkan keberadaan sumberdaya alam dengan kegiatan ekonomi diperlukan pembangunan berwawasan lingkungan. Terlihat jelas bahwa perwujudan harmonisasi antara pembangunan ekonomi dan pelestarian lingkungan serta sumberdaya menjadi dua hal pokok yang perlu diperhatikan.<sup>35</sup>

Menurut Otto Soemarwoto pembangunan berkelanjutan tidak memiliki sifat serakah yang mementingkan kepentingan diri sendiri, akan tetapi pembangunan berkelanjutan pun memikirkan kebutuhan bagi generasi penerus selanjutnya. Berdasarkan uraian di atas, dapat dilihat secara jelas bahwa terdapat hubungan erat antara pembangunan berkelanjutan dengan pembangunan berwawasan lingkungan.<sup>36</sup>

Dapat dikatakan bahwa pembangunan berwawasan lingkungan merupakan kunci dalam menciptakan pembangunan berkelanjutan. Lebih lanjut, menanggapi hubungan antara keduanya, antara pembangunan berwawasan lingkungan dengan pembangunan berkelanjutan dapat diibaratkan bagaikan dua sisi dari mata uang yang sama dimana keduanya saling berkaitan.<sup>37</sup> Oleh karena itu konsepsi pembangunan berkelanjutan dan pembangunan berwawasan lingkungan dipadukan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 dijelaskan bahwa: "Pembangunan berkelanjutan (berwawasan lingkungan) adalah upaya sadar dan terencana yang memadukan aspek lingkungan hidup, sosial, dan ekonomi ke dalam strategi pembangunan

---

<sup>35</sup> Jurnal KELOLA : Jurnal Ilmu Sosial Vol 1 No 1 Tahun 2018

<sup>36</sup> Otto Soemarwoto, 1992, *Indonesia Dalam Kancah Isu Lingkungan Global*, Cet. Ke-2, PT. Gramedia Pustaka Utama: Jakarta

<sup>37</sup> M. Daud Silalahi, 1992, *Hukum Lingkungan Dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Cet. Ke-1, Alumni: Bandung

untuk menjamin keutuhan lingkungan hidup serta keselamatan, kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan."<sup>38</sup>

### 2.3.1.2 Aspek Sosial

Makna pembangunan sosial seringkali masih kabur. Istilah *social* kerap dimaknai secara berbeda-beda. Bila ditarik dari akar katanya, maka terdapat beberapa pengertian makna sosial berarti bukan *individual*. Karenanya, perencanaan social berfokus bukan pada perubahan individu (perseorangan) maupun kelompok tertentu (eksklusif), tetapi perubahan masyarakat sebagai sistem.<sup>39</sup>

Pembangunan sosial adalah peningkatan kualitas norma dan nilai dalam pranata sosial yang menghasilkan pola interaksi atau, lebih dalam lagi, pola relasi sosial (terutama menyangkut hubungan kekuasaan), baik antar individu maupun kelompok. Jadi, pembangunan sosial adalah perbaikan manusia dalam dimensi sosialnya. Dalam perspektif pembangunan sosial, partisipasi masyarakat bukan sekedar alat atau cara, tetapi tujuan karena, dalam keikutsertaan yang aktif dan kreatif dalam pembangunan, hakikat manusia sebagai makhluk yang memiliki aspirasi, harga diri dan kebebasan diwujudkan dan sekaligus ditingkatkan mutunya. Dengan kata lain, penekanan pembangunan sosial adalah pemerataan sarana dan hak-hak manusia yang paling dasar (inklusi sosial) Kepekaan terhadap permasalahan dan kebutuhan yang dihadapi masyarakat menjadi persoalan tersendiri bagi semua pihak yang memiliki perhatian terhadap upaya peningkatan

---

<sup>38</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

<sup>39</sup> Wirutomo, Paulus dkk. 2011. "Pengembangan Indeks Pembangunan Sosial bagi Sektor Informal di Kota: Studi Kasus Kota Depok dan Solo". Laporan Penelitian.

kualitas hidup masyarakat di Indonesia. Tidak hanya itu, proses pembangunan yang dilakukan juga harus bersifat komprehensif dengan mensinergikan kebijakan sosial dengan pembangunan di bidang ekonomi. Dalam situasi seperti ini, strategi pembangunan sosial yang dapat dikembangkan terdiri dari 3 cara, yaitu: pembangunan sosial melalui individu, pembangunan sosial melalui komunitas dan pembangunan sosial melalui pemerintah.<sup>40</sup>

Pembangunan sosial merupakan landasan dari pembangunan ekonomi sehingga semua sektor pembangunan harus berakar pada kehidupan sosial-budaya yang dicita-citakan oleh masyarakat yang bersangkutan, bukan sebaliknya, pembangunan sosial-budaya hanya dijadikan sektor. Semua bidang kehidupan manusia, termasuk perdagangan, industri dan sebagainya, berakar pada kehidupan sosial. Jadi, pembangunan sosial adalah pembangunan elemen dasar dari kehidupan sosial, yaitu struktur, kultur dan proses sosial. *Struktur sosial* adalah pola hubungan, terutama hubungan kekuasaan, antara kelompok sosial dalam bentuk stratifikasi, komposisi, diferensiasi sosial. Sebagai implikasi dari perbedaan kekuasaan itu, struktur bisa menghasilkan kekuatan yang bersifat memaksa (*coercive*), memerintah (*imperative*), menghambat atau memberi kendala (*constraining*) pada tindakan manusia (*actor*). Kekuatan struktur sosial bisa terlembaga (*institutionalized*) secara legal-formal, seperti undang-undang, kebijakan pemerintah, maupun yang tidak, misalnya kekuatan “memaksa” dari dunia usaha yang, walaupun tidak memiliki kekuatan hukum resmi, tetapi efektif

---

<sup>40</sup> Midgley, James (1995), *Kesejahteraan Sosial dalam Perspektif Pembangunan* diterjemahkan oleh Fathruisyah, Jakarta: Bina Rena Pariwisata

mengatur kehidupan masyarakat luas melalui iklan, fasilitas fisik yang diciptakan dan sebagainya.<sup>41</sup>

### 2.3.1.3. Aspek Ekonomi

Pengembangan konsep pembangunan yang berkelanjutan perlu mempertimbangkan kebutuhan yang wajar secara sosial dan kultural, menyebarluaskan nilai-nilai yang menciptakan standar konsumsi yang berbeda dalam batas kemampuan lingkungan, serta secara wajar semua orang mampu mencita-citakannya. Namun demikian ada kecenderungan bahwa pemenuhan kebutuhan tersebut akan tergantung pada kebutuhan dalam mewujudkan pertumbuhan ekonomi ataupun kebutuhan produksi pada skala maksimum. Pembangunan berkelanjutan jelas mensyaratkan pertumbuhan ekonomi ditempat yang kebutuhan utamanya belum bisa konsisten dengan pertumbuhan ekonomi, asalkan isi pertumbuhan mencerminkan prinsip-prinsip keberlanjutan. Akan tetapi kenyataannya aktivitas produksi yang tinggi dapat saja terjadi bersamaan dengan kemelaratan yang tersebar luas. Kondisi ini dapat membahayakan lingkungan. Jadi pembangunan berkelanjutan mensyaratkan masyarakat terpenuhi kebutuhan dengan cara meningkatkan potensi produksi mereka dan sekaligus menjamin kesempatan yang sama semua orang.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> MASYARAKAT, *Jurnal Sosiologi*, Vol. 18, No. 1, Januari 2013: 101-120

<sup>42</sup> Askar Jaya (2004) *Konsep Pembangunan Berkelanjutan* (Sustainable Development), Bogor hlm.4

Keberlanjutan ekonomi yang diartikan sebagai pembangunan yang mampu menghasilkan barang dan jasa secara kontinu untuk memelihara keberlanjutan pemerintahan dan menghindari terjadinya ketidakseimbangan sektoral yang dapat merusak produksi pertanian dan industri.<sup>43</sup>

Pembangunan Berkelanjutan (*Sustainable development*) mempunyai makna dan tujuan yang lebih luas daripada pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan atau *sustainable economic growth*. Tujuan-tujuan ekonomi, sosial dan ekonomi pada tingkat tertentu dapat bersinergi. Namun pada kondisi-kondisi tertentu di lapangan, ketiga-tiganya dapat saling bersaing dan kurang saling mendukung. Apabila hal ini terjadi, konsep keberlanjutan mengarah pada diperlukannya keseimbangan yang benar antara tiga dimensi tersebut. Pilihan-pilihan kebijakan perlu ditetapkan secara hati-hati dengan mempertimbangkan masing masing dimensi yang saling berkaitan.<sup>44</sup>

### 2.3.2 Penataan Ruang Kota

Berdasarkan amanat Undang-Undang No. 26 Tahun 2007, Pasal 1 angka (1) tentang Penataan Ruang, yang dimaksud dengan penataan ruang adalah sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang. Penataan ruang sebagai suatu sistem perencanaan tataruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan antara yang satu dan yang lain dan harus dilakukan sesuai dengan kaidah penataan ruang sehingga diharapkan dapat mewujudkan pemanfaatan

---

<sup>43</sup> Haris (2000), *Konsep Pembangunan Ekonomi yang Berkelanjutan*, Tiga Aspek Pemahaman Ekonomi berkelanjutan. Hlm.5

<sup>44</sup> Pierce, D.A., Markandya and E.B Barbier (1994), *Blueprint for a GreenEconomy/Earthscan Publ. Ltd. London, 192 pp.*

ruang yang berhasil guna dan berdaya guna serta mampu mendukung pengelolaan lingkungan hidup yang berkelanjutan; tidak terjadi pemborosan pemanfaatan ruang; dan tidak menyebabkan terjadinya penurunan kualitas ruang.

Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Banda Aceh telah ditetapkan secara hukum dalam bentuk Peraturan Daerah atau Qanun dengan Nomor Qanun Kota Banda Aceh No. 4 tahun 2009. Dalam penyusunan RPI2-JM Bidang Cipta Karya, beberapa yang perlu diperhatikan dari RTRW Kota Banda Aceh adalah sebagai berikut:

- a. Penetapan Kawasan Strategis Kota Banda Aceh (KSK) yang didasari sudut kepentingan: i) Pertahanan keamanan; ii) Ekonomi; iii) Lingkungan hidup; iv) Sosial budaya; v) Pendayagunaan sumber daya alam atau teknologi tinggi
- b. Arahan pengembangan pola ruang dan struktur ruang yang mencakup:
  - i. Arahan pengembangan pola ruang:
    - a) Arahan pengembangan kawasan lindung dan budidaya
    - b) Arahan pengembangan pola ruang terkait bidang Cipta Karya seperti pengembangan RTH.
  - ii. Arahan pengembangan struktur ruang terkait keciptakaryaannya seperti pengembangan prasarana sarana air minum, air limbah, persampahan, drainase, RTH, Rusunawa, maupun Agropolitan.
- c. Ketentuan zonasi pembangunan prasarana sarana bidang Cipta Karya mencakup ketentuan umum peraturan zonasi untuk kawasan lindung, kawasan budidaya, sistem perkotaan, dan jaringan prasarana.

d. Indikasi program sebagai operasionalisasi rencana pola ruang dan struktur ruang khususnya untuk bidang Cipta Karya.<sup>45</sup>

Penataan ruang kota adalah satu upaya untuk meningkatkan sistem penyusunan rencana tata ruang, memantapkan pengelolaan pemanfaatan ruang dan memantapkan pengendalian pemanfaatan ruang terutama untuk mempertahankan pemanfaatan fungsi lahan irigasi teknis dan kawasan-kawasan lindung; meningkatkan kapasitas kelembagaan dan organisasi penataan ruang di daerah, baik aparat pemerintah daerah, lembaga legislatif, dan yudikatif maupun lembaga-lembaga dalam masyarakat agar rencana tata ruang ditaati oleh semua pihak secara konsisten

Perkembangan kota yang sangat besar, hampir tak terkendali, telah menimbulkan berbagai dampak pada kondisi psikologis manusia maupun lingkungan. Berkembangnya kawasan-kawasan strategis di kota, menarik penduduk pedesaan untuk bekerja di kota yang mereka anggap dapat meningkatkan kualitas hidup. Meningkatnya jumlah penduduk perkotaan merupakan beban bagi lingkungan baik lingkungan fisik maupun lingkungan social budaya dan estetika. Dengan memperhatikan semua kendala tersebut, maka para pengelola pembangunan baik pemerintah maupun swasta, diharapkan dapat menyusun dan melaksanakan suatu mekanisme kerja yang terpadu serta turut sertanya masyarakat dan instansi- instansi penegak hukum dihimbau agar dapat turut serta dalam mengelola pembangunan kota, khususnya yang berbasis lingkungan. Pengelola pembangunan kota yang berbasis lingkungan bertujuan

---

<sup>45</sup> RTRW Kota Banda Aceh 2014-2029

meningkatkan kualitas manusia melalui peningkatan kualitas lingkungan baik fisik maupun sosialnya

Penataan ruang yang didasarkan pada karakteristik, daya dukung dan daya tampung lingkungan, serta didukung oleh teknologi yang sesuai akan meningkatkan keserasian, keselarasan, dan keseimbangan subsistem. Hal itu berarti akan dapat meningkatkan kualitas ruang yang ada. Karena pengelolaan sub sistem yang satu berpengaruh pada sub sistem yang lain dan pada akhirnya dapat mempengaruhi sistem wilayah ruang nasional secara keseluruhan.

### **2.3.3 Penataan Ruang Kota Kawasan Peunayong Kota Banda Aceh**

Kawasan Peunayong Kota Banda Aceh merupakan wilayah yang memiliki kondisi fisik dasar dilalui oleh aliran sungai, salah satu diantaranya adalah sungai Krueng Aceh yang merupakan sungai terbesar dan terpanjang, mengalir melalui pusat kota dan membelah kota menjadi dua bagian, utara dan selatan. Sungai Krueng Aceh ini menjadi bagian yang tidak terpisahkan bagi tumbuh dan berkembangnya Kota Banda Aceh, memiliki peran yang strategis dalam mendukung aktivitas perkotaan dan memiliki potensi keindahan yang sangat besar dalam pembentukan wajah kota dan peningkatan kualitas ruang kota Banda Aceh.

Qanun Nomor 4 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Banda Aceh (RTRW) Kota Banda Aceh Tahun 2009-2029 Bab IV mengenai penetapan kawasan strategis, pasal 70 dijelaskan bahwa tahapan prioritas pertama meliputi rehabilitasi dan revitalisasi kawasan pusat kota lama, pengembangan kawasan *waterfront city*, dan pengembangan pusat kota baru. Penataan dan pengembangan kawasan *waterfront city* ini direncanakan pada kawasan tepi sungai Krueng Aceh,

dimana penataan dan pengembangan kawasan tepi sungai Krueng Aceh ini untuk mewujudkan program Kota Banda Aceh sebagai *waterfront city*.

*Waterfront City* adalah konsep pengembangan daerah tepian air baik itu tepi pantai, sungai ataupun danau. Pengertian “waterfront” dalam Bahasa Indonesia secara harfiah adalah daerah tepi laut, bagian kota yang berbatasan dengan air, daerah pelabuhan. *Waterfront City/Development* juga dapat diartikan suatu proses dari hasil pembangunan yang memiliki kontak visual dan fisik dengan air dan bagian dari upaya pengembangan wilayah perkotaan secara fisik alamnya berada dekat dengan air dimana bentuk pengembangan pembangunan wajah kota yang terjadi berorientasi ke arah perairan. Prinsip Perancangan *Waterfront City* adalah dasar-dasar penataan kota atau kawasan yang memasukan berbagai aspek pertimbangan dan komponen penataan untuk mencapai suatu perancangan kota atau kawasan yang baik. Kawasan tepi air merupakan lahan atau area yang terletak berbatasan dengan air seperti kota yang menghadap ke laut, sungai, danau, atau sejenisnya. *Waterfront* memiliki dua jenis diantaranya yang berdasarkan tipe proyek dan berdasarkan fungsi yaitu<sup>46</sup>: Berdasarkan tipe proyeknya, waterfront dapat dibedakan menjadi 3 jenis, yaitu:

1. Konservasi (*conservation*), adalah penataan waterfront kuno atau lama yang masih ada sampai saat ini dan menjaganya agar tetap dinikmati masyarakat;
2. Pembangunan Kembali (*redevelopment*), adalah upaya menghidupkan kembali fungsi-fungsi waterfront lama yang sampai saat ini masih digunakan untuk

---

<sup>46</sup> Breen A. dan Rigby, D. 1994. *Waterfront: Cities reclaim their edge*. McGraw-Hill Profesional Publishing

kepentingan masyarakat dengan mengubah atau membangun kembali fasilitas-fasilitas yang ada;

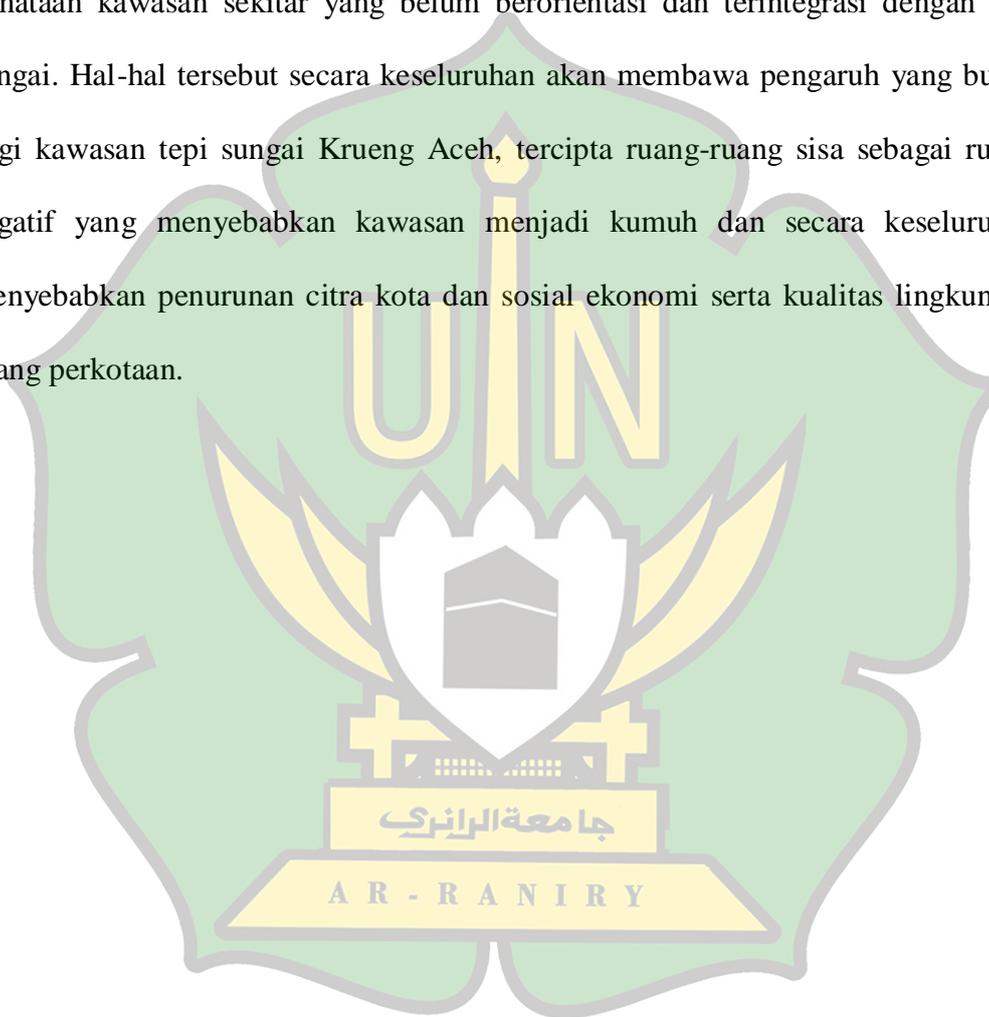
3. Pengembangan (*development*) adalah usaha menciptakan *waterfront* yang memenuhi kebutuhan kota saat ini dan masa depan dengan cara mereklamasi pantai.

Berdasarkan fungsinya, *waterfront* dapat dibedakan menjadi 4 jenis, yaitu:

1. *Mixed-used waterfront*, adalah waterfront yang merupakan kombinasi dari perumahan, perkantoran, restoran, pasar, rumah sakit, dan/atau tempat-tempat kebudayaan.
2. *Recreational waterfront*, adalah semua kawasan waterfront yang menyediakan sarana-sarana dan prasarana untuk kegiatan rekreasi, seperti taman, arena bermain, tempat pemancingan, dan fasilitas untuk kapal pesiar.
3. *Residential waterfront*, adalah perumahan, apartemen, dan resort yang dibangun di pinggir perairan.
4. *Waterfront*, adalah tempat-tempat penangkapan ikan komersial, reparasi kapal pesiar, industri berat, dan fungsi-fungsi pelabuhan.

Meskipun penetapan kawasan tepi sungai Krueng Aceh sebagai kawasan *waterfront city* telah memiliki landasan hukum, namun dalam penataan dan pengembangannya terhadap fungsi tepi sungai (*waterfront*) sebagai kawasan strategis terlihat tidak berjalan secara optimal dan dikhawatirkan tidak sesuai dengan arahan RTRW Kota Banda Aceh tahun 2009-2029. Beberapa potensi permasalahan pada kawasan tepi sungai Krueng Aceh ini, pemanfaatan ruang belum tertata dengan baik dan maksimal, ditandai dengan masih adanya orientasi bangunan yang membelakangi sungai, aksesibilitas masih minim, pedestrian yang

masih terputus, penyediaan ruang terbuka public yang masih minim, ruang terbuka hijau yang masih minim, penanganan persampahan yang belum terlaksana dengan baik, tata informasi yang belum baik, infrastruktur dan fasilitas pendukung yang belum memadai, dan jalur perahu untuk wisata air yang belum berfungsi, serta penataan kawasan sekitar yang belum berorientasi dan terintegrasi dengan tepi sungai. Hal-hal tersebut secara keseluruhan akan membawa pengaruh yang buruk bagi kawasan tepi sungai Krueng Aceh, tercipta ruang-ruang sisa sebagai ruang negatif yang menyebabkan kawasan menjadi kumuh dan secara keseluruhan menyebabkan penurunan citra kota dan sosial ekonomi serta kualitas lingkungan ruang perkotaan.



## 2.4 Kerangka Pemikiran



## BAB III

### GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN

#### 3.1 Profil Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Banda Aceh

Dalam mengamati sejarah Bappeda Kota Banda Aceh, maka seiring dengan terbentuknya Kotamadya Banda Aceh tanggal 9 Mei 1963 Nomor 52/1/43-43 berdasarkan Keputusan Menteri Pemerintahan Umum dan Otonomi Daerah, maka pada tahun 1983 dibentuk juga Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kotamadya Banda Aceh.<sup>47</sup>

Sejalan dengan perkembangan daerah sebagaimana kewenangan otonomi daerah yang dilimpahkan pemerintah pusat kedaerah masing-masing sehingga Kota Banda Aceh menyusun tatanan kedaerahan melalui konfrehensif, maka secara implisit dalam Qanun Kota Banda Aceh Nomor 2 Tahun 2018 Tentang RTRW menggambarkan status kehidupan sosial kemasyarakatan terhadap perkembangan wilayah dan pembagian zona berupa pertokoan, perumahan, pasar, ruang terbuka hijau, lahan TPA, TPI dan zona lain sebagainya terhadap pembagian zona kehidupan.

Dengan demikian perkembangan Bappeda Kota Banda Aceh sebagai salah satu organisasi perencana dalam menata daerah Kota menjadi konstruktif dinamis dalam kehidupan pembangunan yang respek masyarakat, terencana dan sistimatis.

---

<sup>47</sup> <https://bappeda.acehprov.go.id/page/struktur-bappeda> 1 januari 2021, 17.05 .

### 3.1.1. Struktur Organisasi dan Tata Kerja Bappeda Kota Banda Aceh

Struktur Organisasi dan Tata Kerja Bappeda Kota Banda Aceh, sesuai dengan bidang tugas yang diemban maka sebagaimana Tugas Pokok, Fungsi dan Susunan Organisasi Bappeda. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah mempunyai tugas pokok melaksanakan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah di bidang perencanaan pembangunan daerah yang meliputi ekonomi, fisik, sosial budaya, serta pengendalian dan evaluasi.

Untuk menyelenggarakan tugas pokok sebagaimana dimaksud, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah menyelenggarakan fungsi :

- a. Perumusan kebijakan teknis perencanaan;
- b. Pengoordinasian penyusunan perencanaan pembangunan;
- c. Pembinaan dan pelaksanaan tugas teknis tertentu di bidang perencanaan pembangunan daerah meliputi ekonomi, fisik, sosial budaya, serta pengendalian dan evaluasi;
- d. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Walikota sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Untuk melaksanakan fungsi tersebut di atas Bappeda Kota Banda Aceh mempunyai wewenang :

- a. Menyusun RPJPD, RPJMD dan RKPD Pemerintah Kota Banda Aceh.
- b. Melakukan pemeriksaan kesesuaian penyusunan dokumen perencanaan SKPD (Renstra dan Renja SKPD).
- c. Menyusun program tahunan sebagai pelaksanaan rencana tersebut yang dibiayai oleh Daerah sendiri ataupun yang diusulkan kepada

Pemerintah Propinsi untuk dimasukkan kedalam program Propinsi dan atau yang diusulkan kepada Pemerintah Pusat untuk dimasukkan ke dalam program tahunan nasional.

- d. Melakukan koordinasi perencanaan diantara Dinas-dinas, satuan organisasi lain dalam lingkungan pemerintah daerah, instansi-instansi vertikal, kecamatan-kecamatan dan badan-badan lain yang berada dalam wilayah Daerah Kota Banda Aceh.
- e. Menyusun rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Banda Aceh bersama dengan TAPD, dibawah koordinasi Sekretaris Daerah Kota Banda Aceh.
- f. Melakukan koordinasi dan atau mengadakan penelitian untuk kepentingan perencanaan pembangunan di Daerah.
- g. Mengikuti persiapan dan perkembangan pelaksanaan rencana pembangunan di Daerah untuk penyempurnaan rencana lebih lanjut.
- h. Memonitor pelaksanaan pembangunan di Daerah.
- i. Melakukan kegiatan lain dalam rangka perencanaan sesuai dengan petunjuk Walikota.

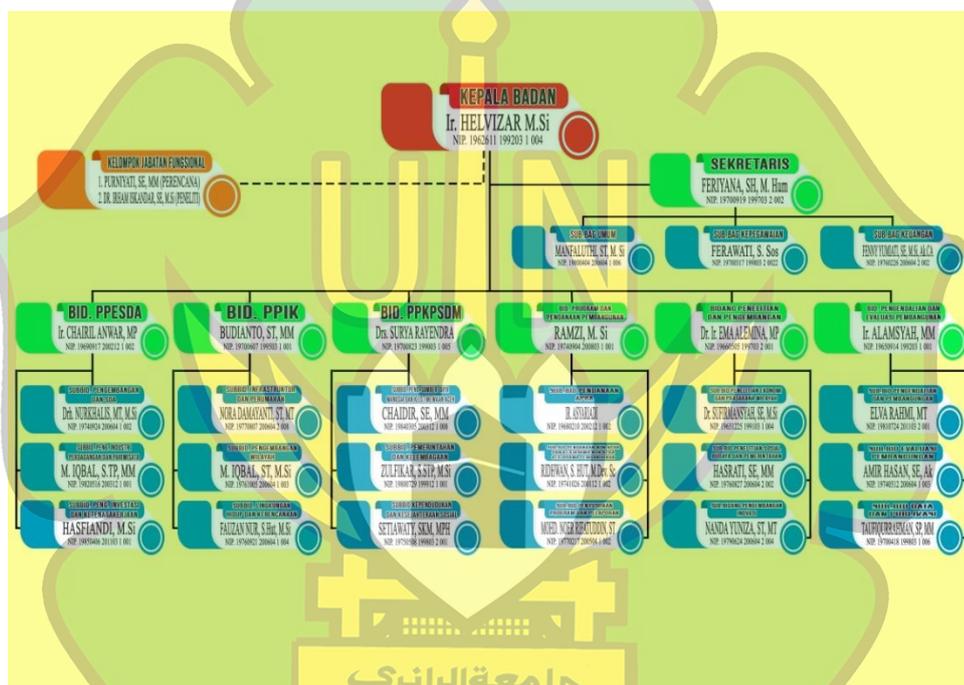
Adapun visi & misi Bappeda kota Banda Aceh diantaranya:

1. Terwujudnya Kota Banda Aceh yang gemilang dalam bingkai syariah.
2. Meningkatkan pelaksanaan syariat islam dalam bidang penguatan aqidah, akhlak, ibadah, muamalah dan syiar islam.
3. Meningkatkan kualitas pendidikan, kebudayaan, kepemudaan dan olahraga.
4. Meningkatkan pertumbuhan ekonomi, pariwisata dan kesejahteraan masyarakat.

5. Meningkatkan kualitas kesehatan masyarakat.
6. Meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan yang baik.
7. Membangun infrastruktur kota yang ramah lingkungan dan berkelanjutan.
8. Memperkuat upaya pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak.

Gambar 3.1

### Struktur Organisasi dan Tata Kerja (SOTK) Bappeda Kota Banda Aceh



3.1.1 Gambar Struktur Organisasi dan Tata Kerja (SOTK) Bappeda Kota Banda Aceh

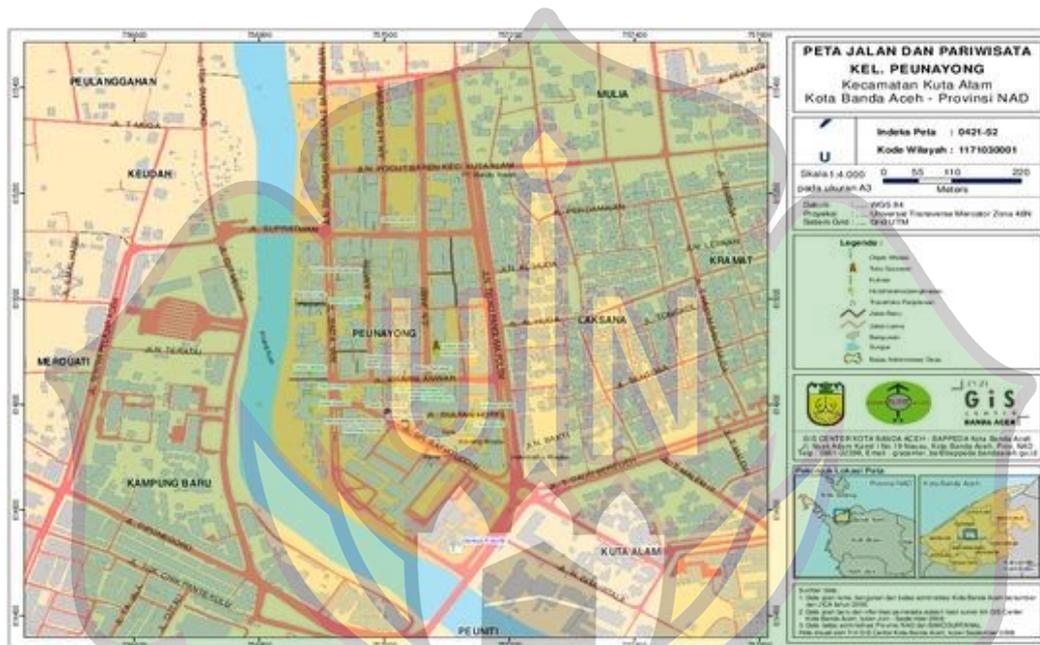
## 3.2 Kondisi Lokasi Objek Wisata dan Waterfront City

Secara administratif Gampong Peunayong terdiri dari 4 Jurong yang mendiami wilayah seluas 36.3 Ha. Gampong Peunayong adalah salah satu dari 11 (sebelas) gampong yang ada dalam Kecamatan Kuta Alam Kota Banda Aceh, yang secara Geografis letak Gampong Peunayong berbatasan dengan sebelah Utara berbatasan dengan Gampong Mulia, sebelah Selatan berbatasan dengan Krueng

Aceh, sebelah Timur berbatasan dengan Gampong Laksana, sebelah Barat berbatasan dengan Krueng Aceh.<sup>48</sup>

Gambar 3.2

### Peta Jalan dan Pariwisata Gampong Peunayong



Kawasan Peunayong ini sebagai pusat kota Banda Aceh yang memiliki fungsi utama sebagai kawasan perdagangan dan jasa menjadikan tempat ini memiliki magnet untuk masyarakat kota Banda Aceh sendiri untuk melakukan aktifitas sehari-sehari berupa aktifitas jual beli, Kawasan ini merupakan kawasan heritage yang dikembangkan untuk melestarikan nilai sejarah. Mengingat penduduk gampong ini sebagian besar adalah keturunan Cina, kawasan Peunayong sering disebut sebagai kawasan Pecinan (china town)-nya Kota Banda Aceh.

<sup>48</sup> <http://peunayong-qp.bandaacehkota.go.id/wilayah/> 12 desember 2020. 09.51

Peunayong merupakan kampung pecinan, tempat bermukimnya beragam etnis di Kota Banda Aceh. Kawasan ini sudah menjadi pusat bisnis sejak masa Kesultanan Aceh dahulu kala. Beberapa bangunan peninggalan Hindia Belanda juga masih ditemukan di kawasan Peunayong. Hal itulah yang mendorong pemerintah setempat untuk menjadikan area tersebut sebagai destinasi heritage, sekaligus bagian dari upaya menghidupkan wisata air di Krueng Aceh. Para pengunjung dan pembeli selaku warga Kota Banda Aceh pada umumnya sangat setuju terhadap upaya pemerintah, untuk menjadikan Pasar Sayur dan Buah Peunayong sebagai kawasan heritage dengan konsep waterfront city. Waterfront city adalah konsep pengembangan daerah tepian air baik itu tepi pantai, sungai ataupun danau. Hal tersebut diketahui melalui wawancara dengan Kepala UPTD Dinas Koperasi UKM dan Perdagangan Kota Banda Aceh.<sup>49</sup>

Kampung Pecinan merupakan penggambaran dari perkembangan kota yang dipengaruhi oleh aktivitas masyarakat yang dilakukan didalamnya yaitu aktivitas perdagangan dengan mayoritas penduduk etnis Cina.<sup>50</sup> Adanya unsur etnis Cina pada kawasan Peunayong memberikan kesan berbeda dengan kawasan perdagangan yang lainnya di Banda Aceh, keunikan karakter morfologi yang terlihat dari percampuran antara bangunan lama dan bangunan baru dari pertokoan-pertokoan yang ada sehingga menarik peneliti untuk melakukan penelitian pada kawasan perdagangan Peunayong yang terus berkembang. Sebagai

---

<sup>49</sup> Effan Fahrizal, dkk "Evaluasi Komponen Fisik Bangunan Pasar Sayur dan Buah Peunayong Kota Banda Aceh Terhadap Upaya Relokasi" Jurnal Arsip Rekayasa Sipil dan Perencanaan (JARSP) 1(3):94-103 (2018)

<sup>50</sup> Handimoto. 1999. "Lingkungan Pecinan dalam Tata Ruang Kota Java pada Masa Kolonial Dimensi Teknik Sipil. E-Jurnal. Vol 27 no 27 Juli hlm.20-29.

Kawasan wisata heritage yang ada di Kecamatan Kuta Alam, Kota Banda Aceh. Hal tersebut ditetapkan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Banda Aceh tahun 2009-2029.

Pasar Peunayong ini sempat lumpuh total karena mengalami kerusakan parah pada sarana dan prasarananya, yang disebabkan oleh gempa dan tsunami pada tanggal 26 Desember 2004 di Kota Banda Aceh. Pada tahun 2005 kawasan Peunayong mulai ditata kembali oleh Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi (BRR) Aceh-Nias yang dibentuk oleh pemerintah pusat.<sup>51</sup>

### 3.2.1 Profil Kawasan Peunayong

Jumlah penduduk gampong Peunayong mencakup 85 KK. Jumlah penduduk tersebut tersebar dalam 4 dusun yaitu Dusun Melati, Dusun Seroja, Dusun Mawar, dan Dusun Dahlia. Gampong Peunayong berada  $\pm$  5 km dari jalan raya Medan-Banda Aceh. Sebelum memasuki wilayah Gampong Peunayong, harus melewati Gampong Leuhob dimana akses jalan menuju ke gampong Peunayong dari Gampong Leuhob sangat sempit. Jalan hanya muat dilalui oleh satu kendaraan roda empat. Gampong Peunayong juga sudah memiliki beberapa fasilitas publik seperti tempat ibadah (meunasah), Poslindes ( Pos bersalin desa), Poskamling (Pos keamanan lingkungan), dan kantor desa.

Sebagian besar masyarakat gampong Peunayong mayoritas rata-rata tamatan pendidikan menengah atas (SMA). Dan selebihnya tamatan SMP dan ada juga yang melanjutkan ke jenjang perguruan tinggi. Walaupun demikian, angka

---

51 Effan Fahrizal,dkk “Evaluasi Komponen Fisik Bangunan Pasar Sayur dan Buah Peunayong Kota Banda Aceh Terhadap Upaya Relokasi” Jurnal Arsip Rekayasa Sipil dan Perencanaan (JARSP) 1(3):94-103 (2018)

pengangguran di gampong Peunayong relatif rendah. Sebagian besar penghasilan utama dari warganya adalah dari hasil pertanian. Sedangkan selebihnya warga gampong ada yang bekerja sebagai pegawai, guru, peternak, tukang bangunan, dan wirausaha.

Dari segi bangunan rumah, rata-rata rumah di gampong Peunayong bertipe permanen dengan lantai rumah langsung dibuat di atas permukaan tanah. Dinding rumah terbuat dari campuran pasir, kerikil dan semen. Dan juga ada yang terbuat dari kayu atau papan. Meskipun demikian, dapat di jumpai juga rumah yang berbentuk rumah panggung yang semuanya terbuat dari kayu dan papan. Atap rumah rata-rata menggunakan seng dan atap yang terbuat dari daun rumbia.

### **3.2.2 Kondisi Sosial dan Ekonomi**

Kawasan Peunayong yang berada di Kecamatan Kuta Alam memiliki luas 19,53 ha yang terletak di tepian Sungai Krueng Aceh. Permasalahan kumuh yang terjadi di kawasan tersebut, terutama karena aktivitas perdagangan. Contohnya keterbatasan lahan usaha yang membuat pedagang memanfaatkan ruang sempit seperti bahu atau badan jalan untuk berjualan. Hal ini menyebabkan sistem pengelolaan sampah tidak sesuai standar teknis sehingga kawasan tersebut menjadi kumuh. Berdasarkan arah kebijakan RTRW Kota Banda Aceh tahun 2009-2029, Peunayong ditetapkan sebagai kawasan Pusat Kota Lama, kawasan Heritage Gempong Pande, serta kawasan Water Front City untuk masa mendatang. Berangkat dari arah kebijakan tersebut, Ditjen Cipta Karya telah melaksanakan peningkatan kualitas permukiman kumuh dari 2019 yang berfokus pada tepian Sungai Krueng Aceh.

Penataan kawasan yang dilakukan sepanjang bantaran sungai, termasuk membenahi keberadaan pedagang kuliner. Kegiatan yang dilaksanakan antara lain pembangunan pedestrian, kios kuliner, toilet, dan pemasangan penerangan jalan umum (PJU). Pemanfaatan sempadan sungai sebagai lokasi pedagang kuliner dimaksudkan agar kawasan ini menjadi pusat kuliner Banda Aceh.

Pembangunan di sepanjang bantaran Sungai Krieng Aceh kawasan Peunayong juga bertujuan menempatkan pengusaha kuliner sekaligus tindak lanjut dari konsep Water Front City Banda Aceh. Tidak hanya mengatasi persoalan kumuh di bantaran Sungai Krueng Aceh, kawasan ini juga akan bertransformasi menjadi pusat kuliner yang dapat menampung banyak tenaga kerja dan menarik wisatawan.<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> <https://mediaindonesia.com/nusantara/365240/water-front-city-majukan-ekonomi-sosial-banda-aceh> (8 desember 2020, 22.57)

## BAB IV

### DATA DAN HASIL PENELITIAN

#### 4.1 Kebijakan Fungsi Tata Ruang Kawasan Peunayong Kota Banda Aceh

Kebijakan fungsi tata ruang di kota Banda Aceh, termasuk kawasan Peunayong dilakukan dengan beberapa produk kebijakan yaitu;

- a. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725).
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 21, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5103);
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2010 tentang Bentuk dan Tata Cara Peran Masyarakat Dalam Penataan Ruang (Lembaran Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 118, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5160);
- d. Qanun Kota Banda Aceh Nomor 4 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Banda Aceh Tahun 2009-2029.
- e. Qanun Kota Banda Aceh 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.

Perubahan pada beberapa ketentuan dalam Qanun Kota Banda Aceh Nomor 4 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Banda Aceh Tahun 2009-2029 kepada Qanun Kota Banda Aceh Nomor 2 Tahun 2018, dilakukan untuk menyesuaikan dengan tuntutan *stake holder*. RTRW Kota Banda

Aceh sebelumnya belum sepenuhnya dapat mengakomodir kebutuhan pertumbuhan kota Banda Aceh yang terus berkembang dan dapat memicu kerusakan lingkungan.

#### **4.1.1 Penyusunan Agenda (*Agenda Setting*)**

Penyusunan agenda (*Agenda Setting*) adalah sebuah fase dan proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik. Pasca gempa bumi dan gelombang tsunami yang melanda Kota Banda Aceh telah mengakibatkan perubahan fungsi ruang dan perkembangan kota sehingga perlu disusun Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Banda Aceh sebagai suatu perencanaan yang bersifat umum, karena sebelumnya tidak pernah ada penyusunan RTRW yang komprehensif.

Berdasarkan hasil observasi dan wawancara peneliti dengan informan, dokumen menyangkut penyusunan agenda yang telah menghasilkan perubahan dari Qanun nomor 4 tahun 2009 menjadi Qanun Nomor 2 tahun 2018. Hasil mapping RTRW yang diselaraskan dengan Qanun Nomor 2 Tahun 2018 tentang perubahan atas Qanun Nomor 4 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Banda Aceh Tahun 2009-2029, hal ini dijabarkan dengan didasari oleh UU Nomor 24 Tahun 1992 tentang penataan ruang maka secara kewilayahan pelaksanaan berdasarkan dari aktivitas penerpan kebijakan pemerintah kota dalam pemanfaatan fungsi tata ruang di kawasan peunayong dengan orientasi pengembangan wisata dan *waterfront city* agar dapat menerapkan kondisi real dengan agenda setting yang ada secara *police* tidak kehilangan *culture* keacehandan kebiasaan yang tumbuh kembang sebagaibudaya masyarakat umum

yang sudah diadopsi dalam kehidupan sehari-hari oleh masyarakat kota Banda Aceh.

Dengan demikian tahapan prioritas pelaksanaan kawasan strategis tersebut sebagaimana blueprint yang sudah dibuat untuk dapat diterapkan dalam penanganan RTRW secara berkelanjutan baik berkenaan dengan prioritas utama mengenai rehabilitasi dan revitalisasi Kawasan PK Lama Pengembangan Kawasan *Water Front City (WFC)*, sehingga pengembangan kota Banda Aceh menjadi modern dengan merubah siklus pengembangan PK Baru, dengan titik berat pada pengembangan wisata tsunami, di kawasan Gampong Pande meliputi pengembangan kawasan perikanan Lampulo, pengembangan kawasan simpang tujuh Ulee Kareng.

Pertumbuhan dan perkembangan pembangunan Kota Banda Aceh yang begitu pesat, sesuai dengan moto Kota Banda Aceh sebagai kota “*GEMILANG*”, dan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat perlu mengarahkan pembangunan di Kota Banda Aceh dengan memanfaatkan ruang secara berdaya guna, berhasil guna, serasi, selaras, seimbang, terpadu dan berkelanjutan, maka diperlukan produk hukum yang mengaturnya, hasil wawancara peneliti dengan sekretaris bappeda kota banda aceh sebagai berikut<sup>53</sup>;

Melihat perkembangan Banda Aceh sebagai ibukota yang sedang melakukan perubahan-perubahan yang signifikan terhadap pemerintahan, pembangunan, sosia kemasyarakatan termasuk penataan kota melalui RTRW yang ditetapkan pemerintah kota terhadap wilayah penayong yang akan dijadikan sebagai pusat wisata dan *waterfront city* sebagai objek wisata modern dengan mengkaloberasikan sistematika pariwisata dan kuliner.

---

<sup>53</sup> Kamis, 10 Desember 2020

Apabila kita menilik isi dari Qanun Nomor 2 tahun 2018 tentang RTRW kota Banda Aceh tersebut, secara jelas terlihat bahwa telah terjadi perubahan seperti yang sebagaimana pasal 1 Qanun Kota Banda Aceh Nomor 4 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Banda Aceh Tahun 2009-2029 (Lembaran Daerah Kota Banda Aceh Tahun 2009 Nomor 4) dengan telah merubah beberapa ketentuan di dalam pasal 1.

Hal senada juga dikemukakan sebagaimana wawancara peneliti dengan kepala bappeda kota banda aceh sebagai berikut<sup>54</sup>:

Hal yang melatar belakangi disusunnya agenda baru dari perubahan Qanun Nomor 4 tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Banda Aceh Tahun 2009-2029, sehingga berpijak pada ketentuan Pasal 26 Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, rencana tata ruang wilayah dapat ditinjau 1 (satu) kali dalam 5 (lima) tahun dan juga perlu dilakukan penyesuaian kembali sesuai dengan dinamika pembangunan Kota Banda Aceh

Demikian pula terhadap agenda setting yang dibuat oleh pemerintah kota yang dilakukan melalui badan perencanaan kota Banda Aceh sebagaimana analisa dokumen peneliti dilapangan menunjukkan sebagai berikut<sup>55</sup>:

Dalam Qanun Nomor 2 tahun 2008, seperti yang tersebut pada pasal 17 A bahwa “ (1) Kawasan Mesjid Raya Baiturrahman dan Kawasan Peunayong Keudah akan dilakukan pengembangan.” (2) Pengembangan kawasan Mesjid Raya Baiturrahman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: a. bagian utara sebagai ruang terbuka, dan wisata sejarah yang terintegrasi dengan Krueng Aceh; (3) Pengembangan kawasan Peunayong-Keudah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yaitu pengembangan sebagai *Central Bussiness Distric* (CBD) Peunayong yang meliputi: b. pembangunan jembatan penyeberangan pedestrian antara kawasan Keudah dengan kawasan Peunayong yang melintasi Krueng Aceh.

Dalam perkembangan lebih lanjut agenda setting sebagaimana pemanfaatan fungsi tata ruang kawasan peunayong kota banda aceh maka bappeda kota banda

---

<sup>54</sup> selasa 15 Desember 2020

<sup>55</sup> Senin, 7 Desember 2020

aceh melakukan perencanaan secara matang agar fenomena sosial yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat baik untuk meningkatkan pelayanan pemerintahan maupun peningkatan aspek ekonomi dan kerakyatan dengan membuka peluang usaha terhadap konstruksi perekonomian dibidang wisata dan *waterfront city* agar peningkatan pendapatan masyarakat dan peningkatan pendapatan asli daerah nantinya dapat meningkat sesuai perencanaan pendapatan asli daerah dalam koridor tata susunan anggaran yang ditetapkan nanti.

Sejalan dengan berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan yang telah ada baik bersifat undang-undang Nomor 9 tahun 2015 tentang perubahan kedua atas undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah maupun undang-undang Nomor 10 tahun 2009 tentang kepariwisataan maka pemerintah kota mengadopsi keberadaan kewenangan yang diberikan pemerintah pusat ke daerah melalui agenda setting dan dimasukkan sebagai RTRW kota Banda Aceh.

Dalam agenda setting yang dibuat pemerintah kota Banda Aceh yang berorientasi pada tahun 2017-2028 sebagai pembangunan jangka panjang yang dilakukan secara berkesinambungan dalam penataan kota gemilang yang modern agar mampu bersaing dan bersading dengan kota-kota provinsi lain secara kompetitif.

Jelasnya dari berbagai pasal yang termaktup dalam Qanun Nomor 2 tahun 2008 tentang RTRW yang menggambarkan berbagai aktivitas tertentu telah menampung berbagai kepentingan menyusun sebuah kebijakan, maka diperlukan masukan-masukan atau kebutuhan-kebutuhan atau ketidakpuasan-ketidakpuasan suatu masalah yang dapat diberikan atau diusulkan secara formal sebagai kondisi atau situasi untuk dicari cara-cara penaggulangannya. Tentunya hal ini dilakukan

oleh mereka yang secara langsung terkena akibat itu atau oleh orang lain yang punya tanggung jawab itu.

Berdasarkan hasil wawancara peneliti dengan Kabid Program dan Perencanaan Bappeda Kota Banda Aceh menyebutkan sebagai berikut<sup>56</sup>:

Penyusunan agenda (*agenda setting*) yang dilakukan oleh para pembuat kebijakan publik adalah tindakan yang dipilih dan atau dilakukan oleh pemerintah kota Banda Aceh dengan tujuan untuk mengatasi masalah publik di Kota Banda Aceh. Penyusunan agenda kebijakan yang dilakukan berdasarkan tingkat *urgensi* dan *esensi* kebijakan dengan melibatkan *stakeholder*, yang di dalam agenda kebijakan tersebut termuat kebijakan pemanfaatan fungsi tata ruang di kawasan Peunayong sebagai pusat kota lama kota Banda Aceh selain sebagai wilayah kawasan perdagangan dan jasa juga sebagai wilayah pendukung pengembangan wisata dan *waterfront city* kota Banda Aceh.

Dalam penyusunan agenda setting selanjutnya perlu dilakukan implementasi secara *continue* dibarengi dengan formulasi untuk diketahui berbagai perkembangan penolakan dan/ atau penerimaan terhadap masyarakat secara baik dan kompetitif.

#### **4.1.2 Implementasi Kebijakan**

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Rangkaian implementasi kebijakan dapat diamati dengan jelas yaitu dimulai dari program, ke proyek dan ke kegiatan. Kebijakan diturunkan berupa program-program yang kemudian diturunkan menjadi proyek-proyek, dan

---

<sup>56</sup> Jumat, 11 Desember 2020

akhirnya berwujud pada kegiatan-kegiatan, baik yang dilakukan oleh pemerintah, masyarakat maupun kerjasama pemerintah dengan masyarakat.

Dalam proses implementasi kebijakan banyak faktor yang mempengaruhi berhasil tidaknya kebijakan tersebut. Keberhasilan kebijakan dapat ditentukan oleh tingkat implementasi kebijakan, salah satunya isi kebijakan (*content of policy*). Berdasarkan hasil wawancara peneliti dengan Kabid program dan perencanaan Bappeda kota Banda Aceh menyebutkan sebagai berikut<sup>57</sup>:

Kebijakan ini sudah diimplementasikan dengan baik, sesuai dengan isi Qanun Nomor 2 Tahun 2018, namun qanun ini berlaku sampai dengan 2029, maka implementasinya dilaksanakan secara bertahap sesuai dengan skala prioritas pembangunan dan ketersediaan anggarannya. Dan juga pelaksanaan kebijakan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) di Kawasan Peunayong Kota Banda Aceh sudah sesuai dengan isi kebijakan dan sudah dijalankan dengan baik. Hal tersebut disebabkan dalam proses penyusunan hingga pelaksanaan kebijakan, semua pihak yang berkepentingan dalam kebijakan sudah dilibatkan sehingga pada proses implementasi dapat berjalan dengan baik, walaupun dilaksanakan sesuai alokasi anggaran yang tersedia serta skala prioritas pelaksanaannya.

Hal ini mengindikasikan bahwa pelibatan masyarakat dalam kebijakan RTRW ini, mulai dari proses dimulai adanya input (masukan) berupa tuntutan dan dukungan dari masyarakat hingga pada proses pelaksanaannya, seperti adanya keinginan masyarakat mematuhi qanun tentang RTRW itu sendiri. Hal ini menunjukkan bahwa isi (*content*) kebijakan RTRW ini mendapat dukungan atau respon yang positif dari masyarakat. Berdasarkan hasil wawancara peneliti dengan Sekretaris Bappeda Kota Banda Aceh mengatakan bahwa<sup>58</sup>;

Dibandingkan dengan sebelum adanya Qanun Nomor 2 Tahun 2018 tentang perubahan atas Qanun Nomor 4 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Banda Aceh Tahun 2009-2029. ini masih banyak bangunan yang tidak terpantau oleh pemerintah, sehingga dengan implementasi Qanun

---

<sup>57</sup> Jumat, 11 desember 2020

<sup>58</sup> Kamis, 10 desember 2020

Nomor 2 tahun 2018 tersebut, saat ini membuat pembangunan yang didirikan sendiri oleh masyarakat dengan tidak berbadan hukum maupun usaha berbadan hukum dapat terpantau dan semua bangunan memiliki legalitas hukum melalui perizinan, karena hal tersebut dapat mengurangi permasalahan dalam rencana pembangunan kedepannya.

Pelaksanaan kebijakan tersebut memberikan dampak pada masyarakat untuk melakukan legalitas bangunannya melalui perizinan, dan ini merupakan salah satu bentuk respon masyarakat terhadap implementasi/pelaksanaan kebijakan RTRW di Kawasan Peunayong Kota Banda Aceh.

Hasil observasi menjelaskan bahwa, dokumentasi menyangkut dengan implementasi tersebut, dapat dilihat dari diresmikannya *Riverwalk* sebagai tempat wisata kuliner di tepi sungai Krueng Aceh kawan Peunayong oleh Walikota Banda Aceh.

#### **4.1.3 Evaluasi dan Penilaian Kebijakan**

Secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak. Dalam hal ini, evaluasi dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Dengan demikian, evaluasi kebijakan bisa meliputi tahap perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, maupun tahap dampak kebijakan. Berdasarkan hasil

wawancara peneliti dengan Kabid Evaluasi dan Pengawasan Bappeda kota banda aceh menyebutkan sebagai berikut<sup>59</sup>:

Qanun Kota Banda Aceh Nomor 2 Tahun 2018 itu kan Perubahan dari Qanun Kota Banda Aceh Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Banda Aceh Tahun 2009- 2029. Sejak terjadinya perubahan, Qanun ini baru 2 tahun dengan tahun ini di implementasikan, tentunya apabila kita melihat dari masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, sudah terakomodir dengan baik. Hasil evaluasi terhadap kebijakan yang sudah dijalankan selama 2 tahun ini sudah berjalan dengan baik, walaupun ada kendala dilapangan hanya ada pada masalah teknis pelaksanaan bukan pada kebijakan yang telah dibuat.

Berdasarkan hasil yang diperoleh terhadap agenda setting yang sudah dilakukan dan penjabaran suatu implementasi kebijakan publik oleh pemerintah maka perlu dilakukan suatu evaluasi dan penilaian kebijakan agar tidak terbangunnya *stacknasi* dari suatu rencana pembangunan yang sudah disusun sedemikian rupa dalam Rencana Kegiatan Pembangunan Daerah (RKPD) yang dituangkan dalam peraturan daerah untuk dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kepentingan pemerintah dan rakyat seutuhnya.

#### **4.2 Penataan Fungsi Tata Ruang Peunayong sebagai Kawasan Wisata dan Waterfront City**

Qanun Nomor 4 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Banda Aceh (RTRW) Kota Banda Aceh Tahun 2009-2029 Bab IV mengenai penetapan kawasan strategis, pasal 70 dijelaskan bahwa tahapan prioritas pertama meliputi rehabilitasi dan revitalisasi kawasan pusat kota lama, pengembangan kawasan *waterfront city*, dan pengembangan pusat kota baru.

---

<sup>59</sup> Rabu, 9 desember 2020

Peunayong sebagai wilayah administrasi, masuk dalam kawasan pusat kota lama, Penataan fungsi tata ruang Peunayong sebagai kawasan wisata dan *waterfront city* di kawasan tepi sungai Krueng Aceh, yang penataan dan pengembangan kawasan ini untuk mewujudkan program Kota Banda Aceh sebagai kawasan wisata dan *waterfront city*.

Oleh karena itu untuk menjaga keberlangsungan pengembangan kawasan ini perlu mempertimbangkan penataan ruang berdasarkan aspek lingkungan, aspek sosial dan aspek ekonomi. Berdasarkan hasil wawancara peneliti dengan Kabid Program Dan Perencanaan Bappeda Kota Banda Aceh menyebutkan sebagai berikut<sup>60</sup>:

Tujuan penataan ruang dilakukan untuk menciptakan infrastruktur pariwisata yang Islami dan meningkatkan jumlah ruang terbuka hijau di kota Banda Aceh guna mendukung kegiatan kepariwisataan, dengan sasaran bahwa tersedianya infrastruktur kota Banda Aceh yang mendukung pariwisata Islami serta terpenuhinya cakupan pelayanan transportasi dan tercipta keamanan, pengembangan destinasi pariwisata, penataan situs-situs dan kota pusaka serta terwujudnya kawasan dan bangunan bersejarah.

Berdasarkan hasil observasi peneliti dilapangan menunjukkan sebagai berikut<sup>61</sup>:

Tata ruang kawasan Peunayong ini tetap saja oleh pemerintah Kota Banda, ingin menjadikan sebagai kawasan perdagangan dan jasa, namun peran nya tetap sebagai wilayah pendukung objek wisata dan *waterfront city* untuk kota Banda Aceh, khususnya wisata religi Mesjid Raya Baiturrahman dan tempat bersejarah lainnya di sekitar wilayah Peunayong.

Penataan fungsi tata ruang peunayong sebagai kawasan wisata dan *waterfront city* sebagaimana perencanaan yang sudah dibuat dalam masterplan dalam kota Banda Aceh dalam pembangunan jangka menengah akan dibuktikan

---

<sup>60</sup> Jumat, 11 Desember 2020

<sup>61</sup> Selasa, 8 Desember 2020

pelaksananya agar penataan yang konstruktif dapat terjadi secara nyata disatu sisi sebagai upaya pemerintah menjadikan pusat dari objek wisata dan *Waterfront city* sedangkan disisi lain dapat menambah income perkapita masyarakat sekaligus menambah pendapatan asli daerah dari sumber pajak dan retribusi daerah setiap tahunnya.

Berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) di kawasan Peunayong Kota Banda Aceh sesuai Qanun Kota Banda Aceh Nomor 2 tahun 2018 tentang RTRW maka mampu memberikan manfaat bagi wilayah karena dapat mewujudkan keterpaduan pembangunan modern dalam wilayah kota Banda Aceh, mewujudkan keserasian pembangunan wilayah kota dengan wilayah sekitarnya, dan menjamin terwujudnya tata kelola ruang wilayah kota yang berkualitas, nyaman, tertib, apik dan berwawasan lingkungan.

#### **4.2.1 Penataan Ruang Berdasarkan Aspek Lingkungan**

Ruang merupakan wadah yang meliputi ruang daratan, ruang lautan dan ruang udara sebagai satu kesatuan wilayah tempat manusia dan makhluk hidup lainnya melakukan kegiatan serta memelihara kelangsungan hidupnya. Pemanfaatan Peunayong sebagai kawasan wisata dan *waterfront city* merupakan bahagian dari program peningkatan kualitas lingkungan.

Dengan demikian tujuan wisata dan *waterfront city* dalam upaya meningkatkan kualitas lingkungan hidup dalam upaya mencegah pengrusakan dan atau pencemaran lingkungan serta sungai, kali dan laut, dan pemulihan kualitas lingkungan yang rusak akibat pemanfaatan sumber daya alam yang berlebihan,

kegiatan industri dan transportasi dengan sasaran tercapainya kualitas lingkungan hidup yang bersih dan sehat sesuai baku mutu lingkungan yang ditetapkan.

Demikian pula sebagaimana hasil wawancara peneliti dengan Kepala Bappeda Kota Banda Aceh sebagai berikut<sup>62</sup>:

Setiap pembangunan yang dilakukan di wilayah kota Banda Aceh, khususnya di wilayah Peunayong tetap saja berpedoman pada Analisa Dampak Lingkungan (ANDAL) dan Analisa Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL), jika hasilnya positif dalam artian tidak mengganggu lingkungan disekitar pembangunan tersebut, baik dari segi polusi udara, suara dan limbah B3, maka pembangunan/proyek tersebut akan dilanjutkan. Pembangunan yang dilaksanakan juga dengan mempertimbangkan aspek estetika, keindahan dan keserasian dengan lingkungan yang ada di sekitar proyek yang akan dijalankan.

Program penyerasian dan keindahan lingkungan dengan tujuan menjadikan kota yang indah, bersih, hijau dan nyaman serta meningkatkan sarana dan prasarana yang mendukung keindahan kota. Hal senada juga dikemukakan sebagaimana wawancara peneliti dengan Sekretaris Bappeda Kota Banda Aceh sebagai berikut<sup>63</sup>;

Jika dilihat dari aspek lingkungan, maka kawasan peunayong pembangunan objek wisata dan *waterfront city* sudah mengarah kepada upaya meningkatkan keindahan kota untuk mewujudkan kota yang nyaman dan bersih, karena Qanun Nomor 2 Tahun 2018 tersebut merupakan program jangka panjang Kota Banda Aceh, yang pembangunannya dilaksanakan secara bertahap.

Berdasarkan pemahaman dari suatu implementasi kebijakan publik terhadap pembangunan ditinjau dari aspek lingkungan dengan tetap yang mengedepankan peningkatan kualitas estetika sarana kehidupan kota yang aman dan serasi dan asri.

---

<sup>62</sup> Selasa, 15 Desember 2020

<sup>63</sup> Kamis, 10 Desember 2020

#### 4.2.2 Penataan Ruang Berdasarkan Aspek Sosial

Dalam penataan ruang ditinjau dari aspek sosial dalam perkembangan maupun penerapan penataan ruang, para perencana tata ruang harus memperhatikan analisis paradigmatic ilmu-ilmu sosial dikarenakan dalam prespektif ilmu-ilmu sosial khususnya sosiologi konsep tata ruang berkaitan dengan *space* (ruang) dimana kehidupan bersama berlangsung.

Kehidupan bersama dalam ruang yang sama selalu terjadi perbedaan status sosial antar warga masyarakat karena perbedaan latar belakang sosial, politik, ekonomi dan budaya. Penataan ruang berdasarkan aspek sosial di kawasan Peunayong memberi dampak positif terhadap masyarakat kota Banda Aceh.

Hal senada juga dikemukakan sebagaimana wawancara peneliti dengan Kabid Program dan Perencanaan Bappeda Kota Banda Aceh menyebutkan sebagai berikut<sup>64</sup>:

Ruang terbuka sangat berpotensi bagi pemenuhan ruang rekreasi kebutuhan *public space* seperti taman dan alun-alun dalam istilah di Jawa, yang memiliki nilai sosial. Alun-alun dan *waterfront city*, dapat dikatakan menjadi ruang terbuka publik yang cukup luas di wilayah Peunayong dan sekitarnya yang berada di pusat kota, menjadi pusat kegiatan publik dan pilihan utama masyarakat kota Banda Aceh.

Sejalan dengan perkembangan penataan ruang berdasarkan Aspek Sosial perlu dilihat secara cermat dalam tatanan kehidupan pemerintahan dan bermasyarakat, maka sebagaimana analisa dokumen peneliti dilapangan menyebtkan sebagai berikut<sup>65</sup>:

Untuk tempat berkumpul di tempat-tempat wisata dan *waterfront city*. Peunayong itu termasuk dalam kawasan kota lama Banda Aceh, sehingga

---

<sup>64</sup> Jumat 11 Desember 2020

<sup>65</sup> Senin, 7 Desember 2020

banyak jejak peninggalan berupa area perdagangan tradisional dan Pecinan Peunayong yang dapat dijadikan tempat wisata sejarah bagi masyarakat.

Dalam upaya meningkatkan kreatifitas masyarakat secara inovatif pada tempat wisata dan *waterfront city* yang berada dalam kawasan kampong dengan basisi dagang pecinan ini mempunyai arti sebuah ruang atau wilayah yang merupakan permukiman tradisional yang didominasi oleh kelompok etnis Cina yang di dalamnya mempunyai karakter fisik dan non fisik.

Dalam kawasan pecinan ini berkonotasi yang relatif sempit dan penduduknya sangat padat tidak memungkinkan adanya bangunan dalam skala besar, sehingga pada umumnya jenis bangunan arsitektur Tionghoa yang ada di pecinan adalah klenteng, ruko dan rumah tinggal maupun tempat kegiatan masyarakat lainnya.

Oleh karena itu sebagaimana wawancara peneliti dengan Kabid Evaluasi dan Pengawasan Bappeda Kota Banda Aceh menyebutkan sebagai berikut<sup>66</sup>:

Bila diliha dari aspek sosial dalam kehidupan bermasyarakat secara tata ruang dapat hidup berdampingan walaupun adanya perbedaan agama dan/atau aliran yang dianut, sehingga kehidupan bermasyarakat di wilayah peunayong dapat dikatakan antara etnis tionghoa dan pribumi hidup harmonis tanpa adanya kececokan, semisalnya mereka minum kopi bersama dan berinteraksi dengan akrabnya dengan katagori mayoritas dari etnis tionghoa tersebut, terutama yang usia tua, sudah bisa berbahasa Aceh dengan lancar.

Kawasan Pecinan sebagai kawasan perdagangan dan jasa, juga sebagai kawasan peradaban sejarah kota Banda Aceh merupakan pusat perkembangan kota, karena daerah tersebut merupakan daerah yang strategis dan ramai dikunjungi. Oleh karena itu penataan ruang untuk dijadikan tempat terbuka merupakan suatu keharusan yang dilakukan pemerintah sebagai penyedia tempat melakukan aktivitas sosial oleh masyarakat.

---

<sup>66</sup> Rabu, 9 Desember 2020

### 4.2.3 Penataan Ruang Berdasarkan Aspek Ekonomi

Rencana tata ruang menjadi pilar utama sebagai pintu masuk awal dan utama dalam hal perencanaan pembangunan sekaligus kekuatan perekonomian lokal dan memberikan dampak pada perekonomian masyarakat di Kawasan Peunayong Kota Banda Aceh. Pengambilan keputusan dalam implementasi kebijakan RTRW di Kawasan Peunayong Kota Banda Aceh sudah tepat, artinya bahwa dengan keberadaan kebijakan tersebut dapat mempengaruhi proses penataan ruang dan wilayah dalam pembangunan di Kawasan Peunayong Kota Banda Aceh.

Hal ini senada juga yang disampaikan oleh Kabid Evaluasi dan Pengawasan sebagai berikut<sup>67</sup>;

Kawasan Peunayong dilakukan pengembangan ruang untuk sektor wisata dan *waterfront city* dilakukan sesuai mekanisme pengaturan waktu berdagang. ruang yang ditetapkan sebagai lokasi pengembangan sektor hiburan melalui kuliner sesuai dengan komoditas yang diperdagangkan antara lain restoran Rex-Peunayong, di depan Hotel Medan/Perapat Penayong, beroperasi pada sore dan malam hari sejak pukul 16.30 sd pukul 05.00.

Sejalan dengan penataan ruang berdasarkan aspek ekonomi yang tumbuh dan berkembang dizona peunayong ini sebagaimana analisa dokumen peneliti Senin 7 Desember 2020 menyebutkan sebagai berikut:

Kegiatan PKL di lokasi ini untuk usaha kuliner, yang sekaligus sebagai kawasan wisata kuliner, satu sisi sepanjang jalan Mohammad Yamin depan SMP Negeri 4 Peunayong, satu sisi jalan samping barat lapangan SMP Negeri 9 (eks.SMEP) Peunayong yang beroperasi sepanjang waktu dengan jenis komoditas yang diperdagangkan adalah buah-buahan, satu sisi jalan samping timur SMP Negeri 9 (eks SMEP) Peunayong yang beroperasi sepanjang waktu dengan jenis komoditas yang diperdagangkan adalah majalah dan buku. kawasan Jambo tape, beroperasi pada sore dan malam hari sejak pukul 16.30 sd pukul 05.00 pagi.

---

<sup>67</sup> Rabu, 9 Desember 2020

Sementara itu Kabid Program dan Perencanaan mengatakan sebagai berikut<sup>68</sup>:

Disepanjang bantaran aliran sungai Krueng Aceh akan dan telah dibangun pusat kuliner yang merupakan bagian program *Waterfront City* yang dicanangkan di Banda Aceh. mulai dari jembatan Peunayong sampai ke belakang Hotel Medan, sepanjang 600 meter, yang telah dibangun mencapai 215 meter. Diharapkan keberadaan pusat keramaian di tepi Krueng Aceh yang penuh nilai sejarah itu dapat menjadi daya tarik bagi wisatawan.

Menurut pengamatan penulis jika kita berdiri diatas jembatan Peunayong terlihat pusat kuliner yang diberinama *Riverwalk*. Tepi Krueng Aceh ini telah berhasil disulap sangat indah oleh Pemko Banda Aceh. Disepanjang pinggir sungai telah dibangun pedestrian dan dilengkapi space untuk cafe-cafe. Pengunjung akan dimanjakan dengan pemandangan indah Krueng Aceh sambil menikmati aneka kuliner khas Aceh yang menggugah selera.

Aktivitas ekonomi lainnya di wilayah Peunayong adalah pasar ikan, pasar ayam, pasar daging sapi kesemuanya berada di dalam lokasi sebelah Utara dari jembatan Peunayong, kondisinya sangat kumuh dan tidak teratur. Oleh karena itu ketiga pasar tersebut pada pertengahan tahun 2020 telah di uji coba pindah ke kawasan desa Lampulo, namun karena masih terkendala secara teknis (pembuangan limbah ikan yang masih tidak dapat diolah dengan manualisasi tapi harus menggunakan mesin pengolah limbah, jarak tempuh yang jauh, rentang waktu, kapasitas asset) sehingga lingkungan pasar tersebut saat ini kembali ke tempat semula.

---

<sup>68</sup> Jumat, 11 desember 2020

Adapaun sasaran dari relokasi pasar peunayong ke lampulo untuk mencapai sasaran organisasi pemerintahan kota menjadikan objek wisata kuliner dan *waterfront city* yang modern dan menghilangkan kesan kumuh disepertaran kawasan peunayong tersebut.

## BAB V

### KESIMPULAN DAN SARAN

#### 5.1 Kesimpulan

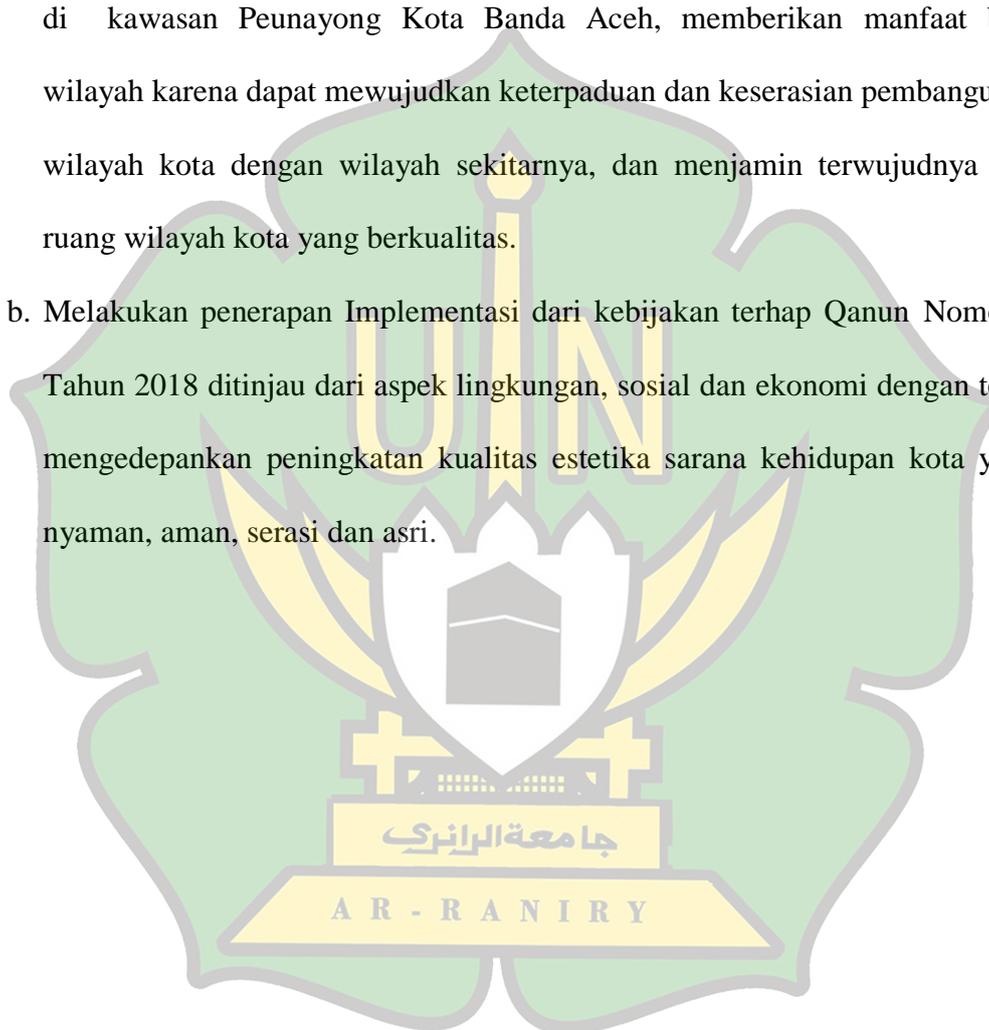
1. Lemahnya penerapan kebijakan pemerintah kota dalam pemanfaatan fungsi tata ruang di kawasan Peunayong Kota Banda Aceh, berkenaan dengan:
  - a. Penyusunan agenda (*agenda setting*) yang dilakukan oleh para pembuat kebijakan publik adalah tindakan yang dipilih dan atau dilakukan oleh pemerintah kota Banda Aceh dengan tujuan untuk mengatasi masalah publik secara baik dan kompetitif di Kota Banda Aceh.
  - b. Pelaksanaan kebijakan Qanun Nomor 2 tahun 2018 telah berjalan baik dan memberikan dampak positif pada masyarakat dengan melakukan legalitas bangunannya melalui perizinan, dan ini merupakan salah satu bentuk respon masyarakat terhadap implementasi/pelaksanaan kebijakan RTRW di Kawasan Peunayong Kota Banda Aceh.

2. Rendahnya mutualitas penataan fungsi tata ruang sebagai pusat pengembangan wisata dan *waterfront city* kawasan Peunayong Kota Banda Aceh, berkenaan dengan:
  - a. Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) di kawasan Peunayong Kota Banda Aceh, memberikan manfaat bagi wilayah karena dapat mewujudkan keterpaduan dan keserasian pembangunan wilayah kota dengan wilayah sekitarnya, dan menjamin terwujudnya tata ruang wilayah kota yang berkualitas.
  - b. Implementasi dari kebijakan terhadap Qanun Nomor 2 Tahun 2018 ditinjau dari aspek lingkungan, sosial dan ekonomi dengan telah mengedepankan peningkatan kualitas estetika sarana kehidupan kota yang nyaman, aman, serasi dan asri.

## 5.2 Saran

1. Perlu dilakukan peningkatan kualitas penataan fungsi tata ruang sebagai pusat pengembangan wisata dan *waterfront city* kawasan Peunayong Kota Banda Aceh, berkenaan dengan:
  - a. Meningkatkan upaya Implementasi kebijakan Qanun Nomor 2 Tahun 2018, dengan jangka pelaksanaannya sampai tahun 2029 masih diperlukan sosialisasi yang lebih luas, sehingga program-program yang direncanakan dan dilaksanakan dapat diketahui secara transparan oleh masyarakat.
  - b. Menjadikan suatu kebijakan yang dilaksanakan harusnya memperhatikan substansi dari keadaan sasaran, yang dapat melahirkan sebuah rekomendasi dengan memperhatikan berbagai program yang dapat dijabarkan dan diimplementasikan sebagaimana tujuan dari kebijakan tersebut.

2. Memiliki kemampuan penataan fungsi tata ruang sebagai pusat pengembangan wisata dan *waterfront city* kawasan Peunayong Kota Banda Aceh, berkenaan dengan:
  - a. Memiliki wawasan dalam penentuan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) di kawasan Peunayong Kota Banda Aceh, memberikan manfaat bagi wilayah karena dapat mewujudkan keterpaduan dan keserasian pembangunan wilayah kota dengan wilayah sekitarnya, dan menjamin terwujudnya tata ruang wilayah kota yang berkualitas.
  - b. Melakukan penerapan Implementasi dari kebijakan terhadap Qanun Nomor 2 Tahun 2018 ditinjau dari aspek lingkungan, sosial dan ekonomi dengan telah mengedepankan peningkatan kualitas estetika sarana kehidupan kota yang nyaman, aman, serasi dan asri.



## DAFTAR PUSTAKA

### Sumber Buku :

- Anggara, 2014. *Kebijakan Publik*, Pustaka Setia hlm. 35-36.
- Arifin Tahir, 2011. *Kebijakan Publik Dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Jakarta Pusat, Pustaka Indonesia Press, hlm. 38.
- Breen A. dan Rigby, D. 1994. *Waterfront: Cities reclaim their edge*. McGraw-Hill Profesional Publishing
- Budi Hardjo, Eko dan Djoko Sujarto, 2013. *Kota Berkelanjutan (sustainablecity)*, Bandung. Penerbit PT Alumni, hlm. 27-29.
- Budi Raharjo, 2004. *Kota Berwawasan Lingkungan*, Jakarta. Pranada Media, hlm. 11.
- Budi Winarno, 2008. *Kebijakan Publik - Teori dan Proses*, Jakarta. PT. Buku Kita, hlm. 146-147.
- Edi Suharto, 2008. *Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik*, Bandung. CV Alfabeta, hlm. 3.
- Hessel Nogi S. Tangkilisan, 2003. *Evaluasi Kebijakan Publik*, Yogyakarta. Balairung & Co, hlm. 149.
- Jones, Widodo, 2011. *Kebijakan Publik*, Bandung. PT Renika, hlm. 192.
- Midgley, James, 1995. *Kesejahteraan Sosial dalam Perspektif Pembangunan* diterjemahkan oleh Fathrulsyah, Jakarta. Bina Rena Pariwisata.
- Otto Soemarwoto, 1992. *Indonesia Dalam Kancah Isu Lingkungan Global*, Cet. Ke-2, Jakarta. PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Riant Nugroho, 2011. *Public Policy: Dinamika Kebijakan - Analisis Kebijakan – Manajemen Kebijakan*, Jakarta. Elex Media Komputindo, hlm. 618.
- Sahya Anggara, 2014. *Kebijakan Publik*, Bandung. CV Pustaka Setia, hlm. 35.
- Setiawan, 2012. *Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)*, Jakarta, hlm. 14
- Sugiyono. 2016. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*. Bandung: PT Alfabet.

Solichin Abdul Wahab, 2015. *Analisis Kebijakan: dari formulasi ke penyusunan model-model Implementasi Kebijakan Publik*, Jakarta. Bumi Aksara, hlm. 5.

Solichin Abdul Wahab, 2008. *Analisis Kebijaksanaan Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Jakarta. PT Bumi Aksara, hlm. 5-7.

William Dunn, 1998. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta. Gadjah Mada University Press, hlm. 24.

William N. Dunn, 2003. *Public Policy Analysis; an Introductoin (Analisis Kebijakan Publik)*, terjemahan, Yogyakarta. PT. Hanindita Graha Widya, hlm. 132.

#### **Internet :**

Peta Jalan dan Pariwisata Gampong Peunayong <http://peunayong-gp.bandaacehkota.go.id/wilayah/>, diakses pada: 12 desember 2020. 09.51

Struktur Organisasi dan Tata Kerja (SOTK) Bappeda Kota Banda Aceh <https://bappeda.acehprov.go.id/page/struktur-bappeda> Diakses pada: 1 januari 2021, 17.05

Water Front City Majukan Ekonomi Sosial Banda Aceh  
Sumber: <https://mediaindonesia.com/nusantara/365240/water-front-city-majukan-ekonomi-sosial-banda-aceh>, diakses pada: 8 desember 2020, 22.57

#### **Jurnal :**

Ch D Lumanuh, Victor. *Pengaruh 2016. Implementasi Kebijakan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Terhadap Efektivitas Pemanfaatan Ruang Terbuka Hijau (RTH) Di Kota Bandung*. Diploma thesis, Universitas Komputer Indonesia.

Effan Fahrizala, Teuku Budi Auliab, Safwan, 2018. *Evaluasi Komponen Fisik Bangunan Pasar Sayur Dan Buah Peunayong Kota Banda Aceh Terhadap Upaya Relokasi*, Jurnal Arsip Rekayasa Sipil dan Perencanaan 1(3). hlm. 94-103.

Handimoto. 1999. *Lingkungan Pecinan dalam Tata Ruang Kota Java pada Masa Kolonial Dimensi Teknik Sipil*. E-Jurnal. Vol 27 no 27 Juli, hlm. 20-29.

Pierce, D.A., Markandya and E.B Barbier (1994), *Blueprint for a GreenEconomy*/Earthscan Publ. Ltd. London, 192 pp.

Poni Sukaesih Kurniati, 2016. *Implementasi Kebijakan Penataan Ruang Di Kota Bandung*. Program Studi Ilmu Pemerintahan FISIP Universitas Komputer Indonesia. Volume VI No. 2.

Rahmat, Izziah, Sofyan M.Saleh, 2018. *Pemanfaatan dan Penataan Ruang Tepi Sungai Krueng Aceh Kota Banda Aceh*, Jurnal Arsip Rekayasa Sipil dan Perencanaan, Vol 1 (1), hlm. 90-100.

Rosana, Mira, 2018. *Kebijakan Pembangunan Berkelanjutan Yang Berwawasan Lingkungan Di Indonesia*. Jurnal Ilmu Sosial Vol 1 No 1.

Solichin Abdul Wahab, 2008. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Malang, hlm. 65.

Wirutomo, Paulus dkk. 2011. *Pengembangan Indeks Pembangunan Sosial bagi Sektor Informal di Kota: Studi Kasus Kota Depok dan Solo*. Laporan Penelitian.

#### **Skripsi :**

Askar Jaya, 2004. *Konsep Pembangunan Berkelanjutan (Sustainable Development)*, Bogor, hlm. 4.

Desi Safriana, 2016. *Perencanaan Kawasan Hijau: Studi Kasus Peunayong Banda Aceh*, Banda Aceh, Prodi Arsitektur, Fakultas Sains & Teknologi UIN Ar-Raniry. hlm. 180.

Haris, 2000. *Konsep Pembangunan Ekonomi yang Berkelanjutan, Tiga Aspek Pemahaman Ekonomi berkelanjutan*. hlm.5.

Muhammad Akib, Charles Jackson dkk, 2013. *Hukum Penataan Ruang*. Pusat Kajian Konstitusi dan Peraturan Perundang-Undangan Fakultas Hukum Universitas Lampung Bandar Lampung, hlm. 43.

Muhammad Daud Silalahi, 1992. *Hukum Lingkungan Dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Bandung Cet. Ke-1, Alumni.

Muhammad Ocky Sani, 2016. *Studi Terhadap Pelestarian Bukit Di Kota Bandar Lampung*. Fakultas Hukum Universitas Lampung Bandar Lampung.

Nining Haslinda Zainal, 2008. *Analisis Kesesuaian Tugas Pokok dan Fungsi dengan Kompetensi Pegawai Pada Sekertariat Pemerintah Kota Makassar*, Skripsi: Universitas Hassanudin Makassar, hlm. 22.

**Undang-Undang & Qanun :**

RTRW Kota Banda Aceh 2014-2029.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 Tentang  
Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Qanun Kota Banda Aceh Nomor 2 tahun 2018 tentang Rencana Tata Ruang  
Wilayah Kota Banda Aceh Tahun 2009-2029.



## PEDOMAN WAWANCARA

- Nama : Vina Octavira
- Judul Skripsi : “Kebijakan Pemanfaatan Fungsi Tata Ruang Di Kawasan Peunayong Kota Banda Aceh”
- Informan : Kepala Badan Perencana Pembangunan (BAPPEDA) Kota Banda Aceh, Sekretaris Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Kota Banda Aceh, Kabid Program dan Perencanaan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Kota Banda Aceh, Kabid Evaluasi dan Pengawasan Perencanaan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA).
- Fokus : Pemanfaatan Fungsi Tata Ruang Di Kawasan Peunayong Kota Banda Aceh Serta Penataan Fungsi Tata Ruang Sebagai Pusat Pengembangan Wisata Dan *Waterfront City* Kawasan Peunayong Kota Banda Aceh.
- Pertanyaan Wawancara Untuk Dinas Badan Perencanaan Pembangunan (BAPPEDA) Kota Banda Aceh.**

### 1. Penyusunan Agenda (*Agenda Setting*)

- a. Apa saja yang melatar belakangi dibuatkan sebuah kebijakan publik?
- b. Bagaimanakah proses pembuatan kebijakan tata ruang di kawasan Peunayong?
- c. Siapakah yang mengusulkan Qanun tersebut pertama kali?
- d. Siapa saja yang terlibat dalam pembuatan kebijakan tersebut?

## 2. Implementasi Kebijakan

- a. Bagaimanakah kebijakan fungsi tata ruang di kawasan Peunayong dilaksanakan?
- b. Apa yang menjadi kendala dalam implementasi kebijakan tersebut?
- c. Lembaga apa saja yang paling berhak mengimplementasikan kebijakan tersebut?
- d. Bagaimanakah respon masyarakat terhadap kebijakan tersebut?

## 3. Evaluasi dan Penilaian Kebijakan

- a. Sampai sejauh mana implementasi fungsi tata ruang di kawasan Peunayong?
- b. Sudah pernahkah implementasi Qanun ini di evaluasi?
- c. Bagaimanakah dampak penilaian kebijakan ini untuk kawasan Peunayong?
- d. Bagaimanakah hasil evaluasi setelah diterapkannya Qanun tersebut?

## 4. Penataan Fungsi Tata Ruang Peunayong Sebagai Kawasan Wisata dan *Waterfront City*

- a. Apa yang membelatar belakangi kawasan Peunayong sebagai kawasan wisata dan *waterfront city*?
- b. Apa saja objek wisata yang ada di kawasan Peunayong?
- c. Apa saja fasilitas yang telah dibangun untuk mendukung *waterfront city*?

## 5. Penataan Ruang Berdasarkan Aspek Lingkungan

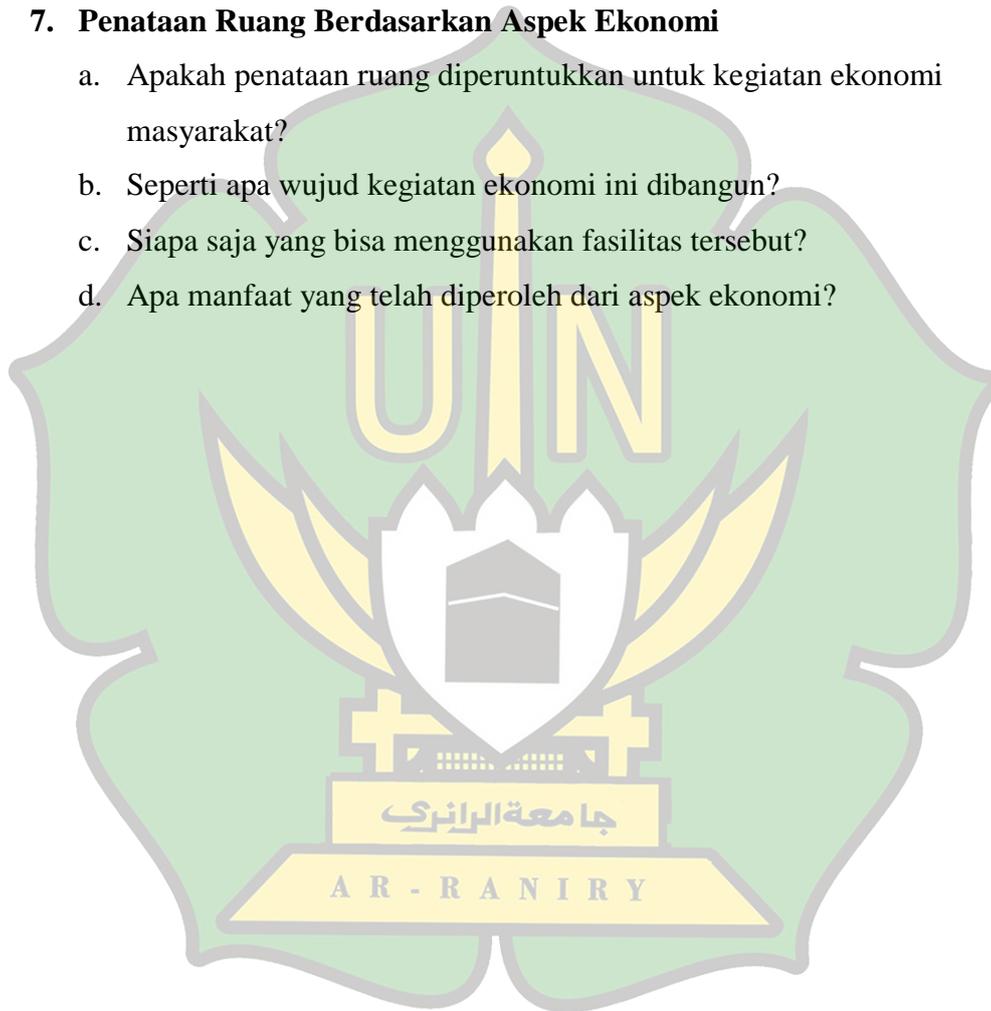
- a. Apakah penataan tata ruang di kawasan Peunayong sesuai dengan kondisi di lingkungan tersebut?
- b. Adakah dampak positif dalam penataan ruang dari aspek lingkungan?
- c. Adakah dampak negatif dalam penataan ruang dari aspek lingkungan?

**6. Penataan Ruang Berdasarkan Aspek Sosial**

- a. Apakah fungsi dari penataan dari kawasan ini sesuai dengan aspek sosial yang islami?
- b. Di wilayah Peunayong kondisi sosial masyarakatnya sangat majemuk (heterogen), bagaimana dampak sosialnya?

**7. Penataan Ruang Berdasarkan Aspek Ekonomi**

- a. Apakah penataan ruang diperuntukkan untuk kegiatan ekonomi masyarakat?
- b. Seperti apa wujud kegiatan ekonomi ini dibangun?
- c. Siapa saja yang bisa menggunakan fasilitas tersebut?
- d. Apa manfaat yang telah diperoleh dari aspek ekonomi?



**Badan Perencanaan Pembangunan Banda Aceh**

