

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perkembangan masyarakat yang ada di dunia saat ini tumbuh dengan pesat dari waktu ke waktu. Pembangunan yang semakin meningkat akan menuntut pemerintah negaranya untuk selalu siap memenuhi segala sarana dan kebutuhan hidup rakyatnya baik masyarakat perdesaan maupun perkotaan. Pembangunan yang pesat memberikan implikasi pada tingginya tekanan terhadap pemanfaatan ruang terkait semakin sempitnya ruang untuk bergerak.

Indonesia sebagai Negara yang sedang berkembang berusaha untuk melakukan pembangunan dari berbagai macam bidang untuk mencapai masyarakat yang sejahtera. Dimana tercantum dalam tujuan pembangunan nasional yaitu untuk mewujudkan suatu masyarakat yang adil dan makmur secara merata baik materiil maupun spiritual. Dimana pembangunan nasional merupakan pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia seluruhnya. Untuk membangun masyarakat tersebut, pada UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Pemerintah pusat memberikan kewenangan kepada daerah untuk melakukan pengaturan terhadap daerah masing-masing.

Persyaratan utama untuk keberhasilan dalam proses pembangunan di Indonesia adalah kemajuan pemerintah untuk memahami pentingnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan itu sendiri. Partisipasi masyarakat merupakan suatu proses teknis untuk memberikan kesempatan dan kewenangan yang lebih luas kepada masyarakat untuk secara bersama-sama memecahkan berbagai persoalan. Pada dasarnya pencapaian kesejahteraan masyarakat dilalui dengan jalan perubahan-perubahan kehidupan yang lebih baik dari sebelumnya, perubahan tersebut dilakukan melalui pembangunan.

Sasaran dari pembangunan salah satunya adalah perkotaan dimana Kota merupakan perwujudan aktivitas manusia yang berfungsi sebagai pusat kegiatan

sosial, ekonomi, pemerintahan, politik, dan pendidikan, serta penyedia fasilitas pelayanan Bagi masyarakat. Dalam perjalanannya, kota mengalami perkembangan yang sangat pesat akibat adanya dinamika penduduk, perubahan sosial ekonomi, dan terjadinya interaksi dengan wilayah lain.

Pembangunan wilayah kota tentunya harus mendasarkan kepada Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang penataan ruang yang didalamnya mengatur mengenai ketentuan pelaksanaan tata ruang wilayah kota implikasinya diperlukan kebijakan pengendalian lingkungan hidup yang mengupayakan adanya Ruang Terbuka Hijau (RTH). Dimana di dalam lingkungan pembangunan saat ini diperlukan Ruang Terbuka Hijau (RTH) demi menjaga keseimbangan kualitas lingkungan hidup suatu daerah khususnya didaerah perkotaan yang yang memiliki berbagai permasalahan berkaitan dengan masalah ruang yang begitu kompleks. RTH tersebut pada dasarnya merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari penataan ruang kota yang antara lain berfungsi sebagai kawasan hijau pertamanan kota dan paru-paru kota.

Terbitnya Undang-undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang seiring dengan makin menguatnya keprihatinan global terhadap isu pemanasan global dan pembangunan berkelanjutan yang harus menjadi salah satu konsen utama dalam pembangunan baik di negara maju maupun negara berkembang. Di dalam negeri sendiri, Undang-undang tersebut juga sejalan dengan semakin kritisnya kondisi lingkungan di Indonesia yang ditandai dengan fenomena semakin sering dan besarnya banjir, serta tanah longsor yang melanda hampir seluruh wilayah Indonesia.

Undang-undang tersebut mencantumkan bahwa setiap kota dalam rencana tata ruang wilayahnya diwajibkan untuk mengalokasikan sedikitnya 30% dari ruang atau wilayahnya untuk Ruang Terbuka Hijau, dimana 20% diperuntukan bagi Ruang Terbuka Hijau publik yang merupakan ruang terbuka hijau yang dimiliki dan dikelola oleh pemerintah kota dan digunakan untuk kepentingan masyarakat secara umum, serta 10% diperuntukan bagi Ruang Terbuka Hijau privat pada lahan-lahan yang dimiliki oleh swasta atau masyarakat.

Kebijakan yang menjadi acuan dalam Pengelolaan Ruang terbuka Hijau (RTH) ialah Undang-undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang, selanjutnya Pemerintah Kota Bandung berupaya untuk merealisasikannya dengan lahirnya Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 7 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau. Namun hal yang lebih penting sebenarnya ialah bukan hanya sebatas kebijakan itu dibuat, tetapi bagaimana implementasi dari kebijakan tersebut.

Kebijakan pemerintah kota dan pemerintah pusat tentu tidak boleh saling bertentangan, sinkronisasi antara kebijakan pemerintah pusat dan kebijakan pemerintah kota akan mewujudkan keharmonisan peraturan dan tercipta masyarakat yang kondusif memahami setiap kebijakan yang diambil oleh pemerintah. Setiap kebijakan pemerintah kota mengacu kepada Undang-undang yang telah dibuat oleh pemerintah pusat dan pemerintah kota menjalankan melalui Peraturan Daerah (Perda) menyesuaikan dengan kondisi dan karakter masyarakat kota tersebut.

Menurut Mustopadidjaja (dalam Suriakusumah, 2008, hlm. 286) memberikan definisi kerja tentang kebijakan yaitu:

Kebijakan yaitu keputusan suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mengatasi permasalahan tertentu atau untuk mencapai tujuan tertentu berisikan ketentuan-ketentuan yang dapat dijadikan pedoman perilaku dalam (1) pengambilan keputusan lebih lanjut, yang harus dilakukan baik kelompok sasaran ataupun (unit) organisasi pelaksana kebijakan, (2) penerapan atau pelaksanaan suatu kebijakan yang telah ditetapkan baik dalam hubungan dengan (unit) organisasi pelaksana maupun dengan kelompok sasaran yang dimaksudkan.

Dari pendapat di atas mengenai kebijakan jelas bahwa kebijakan dibuat dalam merespon permasalahan yang ada di masyarakat. Permasalahan yang dimaksud dalam penelitian ini ialah mengenai luasan RTH yang ada di Kota Bandung yang semakin berkurang dan beralih fungsi menjadi lahan komersial. Untuk itu perlu kebijakan yang mengatur untuk pengelolaan luasan RTH itu agar tetap terpelihara dan digunakan sesuai peruntukannya.

Ruang Terbuka Hijau menurut Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang adalah:

Agung Wardoyo, 2017

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMERINTAH KOTA DALAM UPAYA PENGELOLAAN RUANG TERBUKA HIJAU

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

Ruang Terbuka Hijau adalah area memanjang atau jalur dan atau mengelompok, yang penggunaannya lebih bersifat terbuka sebagai tempat tumbuh tanaman, baik yang tumbuh secara alamiah ataupun sengaja ditanam. Keberadaan Ruang Terbuka Hijau merupakan salah satu unsur penting dalam membentuk lingkungan kota yang nyaman dan sehat. (Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 pasal 1)

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang Terbuka Hijau Kawasan Perkotaan pasal 1, menyebutkan bahwa:

Ruang Terbuka Hijau Kawasan Perkotaan yang selanjutnya disingkat RTHKP merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari rencana tata ruang wilayah propinsi dan kabupaten/kota. RTHKP adalah bagian dari ruang terbuka suatu kawasan perkotaan yang diisi oleh tumbuhan dan tanaman guna mendukung manfaat ekologi, sosial, budaya, ekonomi dan estetika. Luas ideal RTHKP minimal 20 % dari luas kawasan perkotaan.

Dari pengertian yang disebutkan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa Ruang Terbuka Hijau adalah ruang yang disediakan oleh pemerintah kota ataupun swasta/perorangan untuk tumbuhnya tanaman dan pohon dengan tujuan menampung segala aktivitas masyarakat kota, mengurangi polusi udara, dan terciptanya kota yang nyaman dan sehat. Ruang Terbuka Hijau membutuhkan perencanaan yang lebih baik lagi untuk menjaga keseimbangan kualitas lingkungan perkotaan melalui pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) dengan memperhatikan kelestarian lingkungan hidup.

RTH merupakan salah satu unsur penting dalam membentuk lingkungan kota yang nyaman dan sehat, selain itu mendukung manfaat ekologis, sosial, budaya, ekonomi, dan estetika kota. Jadi penting untuk mendukung agar pemeliharaan RTH tetap dilakukan, lebih baik lagi apabila bisa menambah luasan RTH. Pemerintah Kota Bandung melalui Dinas Pemakaman dan Pertamanan guna mengelola RTH melakukan upaya pengelolaan sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya. Pengelolaan yang dilakukan yang diutamakan ialah jalur hijau jalan dan taman-taman kota.

Berdasarkan data dari Dinas Pemakaman dan Pertamanan Kota Bandung, Dalam Master Plan Ruang Terbuka Hijau Kota Bandung 2012-2031 disebutkan bahwa total luas Ruang Terbuka Hijau (RTH) eksisting Kota Bandung pada tahun

Agung Wardoyo, 2017

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMERINTAH KOTA DALAM UPAYA PENGELOLAAN RUANG TERBUKA HIJAU

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

2011 adalah, 1.910,49 hektar (ha), 11,43 % dari luas kota. Dari luas total tersebut, luas RTH publik sebesar 1.018,54 hektar (ha) atau 6,1 % dan RTH privat 891,95 hektar (ha) atau 5,33 %. Jumlah tersebut tidak lepas dari ancaman pengurangan setiap tahunnya akibat alih fungsi RTH menjadi area terbangun untuk mendukung aktivitas masyarakat, sebagai konsekuensi dari penambahan jumlah penduduk Kota Bandung. Kebutuhan masyarakat akan perumahan, kantor, pertokoan dan fasilitas bangunan lainnya menyebabkan perubahan tersebut tidak dapat dihindari. Hal ini menjadi tantangan bagi pemerintah Kota Bandung dalam melakukan pengembangan RTH di Kota Bandung.

Tabel 1.1
RTH Eksisting dan RTH Rencana Kota Bandung Berdasarkan RTRW Kota Bandung Tahun 2011-2031

Jenis RTH	Eksisting		Rencana	
	LUAS (Ha)	%	LUAS (Ha)	%
Sempadan Sungai	18,31	0,11	18,31	0,11
Sempadan Rel KA	6,42	0,04	9,63	0,06
Sempadan SUTT	10,17	0,07	10,17	0,07
Sempadan Jalan	176,91	1,06	264,34	1,58
Taman Kota	218,07	1,3	2.713,90	15,92
TPU	148,14	0,89	292	1,74
Kawasan Konservasi	4,12	0,02	4,12	0,02
Lain-lain	436,4	2,61	92,58	0,55
RTH PUBLIK	1018,54	6,1	3404,05	20,00
Perumahan	55,6	0,33	1090	6,36
Hankam	114,01	0,68	60,84	0,36
Pendidikan, perdagangan	722,34	4,32	549,25	3,28
RTH PRIVAT	891,95	5,33	1700,09	10
RTH Kota Bandung	1910,49	11,43	5104,14	30,00

Sumber: Master plan Ruang Terbuka Hijau Kota Bandung 2011-2031 (Pemkot Bandung 2011)

Agung Wardoyo, 2017

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMERINTAH KOTA DALAM UPAYA PENGELOLAAN RUANG TERBUKA HIJAU

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

Terkait dengan peningkatan luasan RTH, pemerintah Kota Bandung telah memuat rencana ini dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Bandung 2011-2031 seperti yang diuraikan pada Tabel 1.1 Rencana penambahan RTH dari 1.910,49 ha menjadi 5.104,14 ha akan diwujudkan melalui pemanfaatan kawasan yang potensial dijadikan RTH. Lahan potensial yang dimaksud meliputi kawasan terbangun dan tidak terbangun dengan luas area mencapai 16.803,61 ha.

Berdasarkan data dari Rencana Strategis Dinas Pemakaman dan Pertamanan Kota Bandung dijelaskan bahwa yang menjadi permasalahan Diskamtam yaitu:

- a. Aspek spasial ruang: Pola sebaran RTH belum merata
- b. Aspek Kelembagaan: belum ada sinergitas program antar instansi terkait; Pendanaan, SDM dan Pendukung operasional belum optimal
- c. Aspek Masyarakat: kurangnya *awarness* dari masyarakat terhadap eksistensi RTH sebagai Ruang Publik.

Berdasarkan data di atas dapat diketahui bahwa dalam implementasi Kebijakan Ruang Terbuka Hijau di Kota Bandung masih belum merata, masih belum adanya sinergitas program antar instansi terkait dan kurangnya *awarnes* dari masyarakat terhadap eksistensi RTH sebagai Ruang Publik. Oleh karena itu, dalam pelaksanaannya dibutuhkan kerja sama dan partisipasi dari semua elemen masyarakat untuk mendukung rencana pemerintah ini mengingat pengembangan RTH merupakan hal penting.

Partisipasi atau peran serta masyarakat Merupakan salah satu faktor penting guna mengeliminasi, setidaknya mengurangi potensi timbulnya konflik kepentingan dalam pemanfaatan ruang. Selain itu pada dasarnya tujuan akhir sebuah Kebijakan adalah untuk kepentingan seluruh lapisan masyarakat. Lebih lanjut Hardjasoemantri (dalam A.M. yunus Wahid, 2014, hlm. 221) mengatakan: Apabila tindakan-tindakan diambil untuk kepentingan masyarakat dan apabila masyarakat diharapkan untuk menerima dan patuh pada tindakan tersebut, maka masyarakat harus diberi kesempatan untuk mengembangkan dan mengutarakan pendapatnya.

Maka dari itu pentingnya rasa tanggung jawab seorang warga negara adalah sebagai suatu perwujudan kesadaran akan kewajibannya dan menunjukkan karakter yang baik. Sikap tanggung jawab itu diperlukan dan amat penting bagi seorang warga negara, dan merupakan salah satu karakteristik yang harus dimiliki oleh warga negara. Dalam posisinya, sebagai warga negara harus sanggup memainkan peranan yang sangat penting dalam kehidupan bernegara (Rapaar dalam Wuryan dan Syaifullah, 2008, hlm. 108).

Kebijakan publik merupakan salah satu kajian dalam Pendidikan Kewarganegaraan karena dipelajari dalam mata kuliah kebijakan publik. Warga negara tentunya harus mengetahui hak dan kewajibannya salah satunya berpartisipasi dalam proses pembuatan kebijakan. Mengetahui hak dan kewajibannya sebagai warga negara dan sadar akan tanggung jawabnya merupakan tujuan Pendidikan Kewarganegaraan yakni menjadi warga negara yang baik.

Dilihat dari kondisi lingkungan perkotaan yang semakin menurun, ketentuan dalam Undang-undang Penataan Ruang sangat tepat. Sudah bukan rahasia lagi bahwa secara umum kondisi lingkungan perkotaan di Indonesia sudah semakin menurun, dimana luasan Ruang Terbuka Hijau semakin lama semakin berkurang dan berubah fungsi menjadi areal-areal komersial yang mempunyai nilai ekonomis yang lebih tinggi dibanding dengan Ruang Terbuka Hijau. Permasalahan inilah yang menjadi pertimbangan dalam terbitnya PERDA Kota Bandung Nomor 7 Tahun 2011 tentang pengelolaan Ruang Terbuka Hijau dimana didalamnya berbunyi;

Menimbang :

- a. bahwa pertumbuhan dan perkembangan Kota Bandung dalam berbagai sektor yang sekaligus disertai dengan meningkatnya penambahan penduduk telah membawa dampak terhadap perubahan struktur kota dan penurunan kualitas lingkungan, sehingga diperlukan upaya untuk meningkatkan dan menjaga kualitas lingkungan antara lain melalui pengelolaan ruang terbuka hijau di Daerah;

Permasalahan beralih fungsinya lahan Ruang Terbuka Hijau (RTH) merupakan fenomena yang sulit dihindari dalam kehidupan masyarakat, terutama di daerah perkotaan. Masalah pengalih fungsian lahan RTH di Indonesia
Agung Wardoyo, 2017
IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMERINTAH KOTA DALAM UPAYA PENGELOLAAN RUANG TERBUKA HIJAU

khususnya Kota Bandung dengan luas lahan 16.726 Ha dan jumlah penduduk lebih dari 2,5 juta jiwa tergolong kota yang padat penduduk. Sebuah konsekuensi logis yang akan membawa berbagai dampak pembangunan, antara lain apabila tidak ada keseimbangan dalam pemanfaatan antara ruang terbangun dengan Ruang Terbuka Hijau (RTH) akan terjadi degradasi lingkungan.

Ruang lingkup pengelolaan Ruang Terbuka Hijau menurut Perda Kota Bandung Nomor 7 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau mencakup:

- a. perencanaan pemanfaatan RTH;
- b. pelaksanaan;
- c. pengawasan;
- d. pengendalian; dan
- e. evaluasi.

Berdasarkan aturan diatas Sudah sepantasnya aturan tersebut, yang mencoba menjawab tantangan dan permasalahan yang dihadapi kota-kota di Indonesia khususnya Kota Bandung, aturan tersebut haruslah didukung oleh semua pihak, baik itu pemerintah pusat, pemerintah daerah, pelaku ekonomi serta masyarakat (*community*) secara keseluruhan. Tetapi akan lebih baik lagi, jika aturan tersebut selain mencoba menjawab, merespon kondisi dan permasalahan saat ini. Juga harus memperhitungkan kapasitas atau kelayakan dari implementasinya. Aturan yang baik yaitu aturan yang dapat memberikan suatu pembelajaran didalamnya agar masyarakat tidak hanya sekedar tahu aturan itu ada, melainkan ikut berpartisipasi dalam membuat, menjalankan, dan mengevaluasi aturan tersebut atas dasar tanggung jawabnya sebagai warga negara.

Melihat data – data dan fakta – fakta yang telah penulis uraikan di atas, maka penulis merasa tertarik untuk meneliti sejauh mana implementasi kebijakan publik di Kota Bandung tentang Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau . Maka dari itu penulis akan melakukan sebuah penelitian dengan judul: *Implementasi Kebijakan pemerintah kota dalam upaya Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau Di Kota Bandung (Studi deskriptif terhadap kebijakan Dinas Pemakaman dan Pertamanan Kota Bandung)*.

B. Rumusan Masalah

Dalam penelitian ini yang menjadi fokus penelitian penulis ialah: bagaimana implementasi kebijakan pemerintah kota Bandung tentang Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau? Mengingat luasnya kajian permasalahan pada penulisan ini, maka penulis membatasi masalah kedalam beberapa rumusan, sebagai berikut:

1. Kebijakan Apa saja yang diambil Pemerintah Kota Bandung tentang Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau?
2. Bagaimana proses penyusunan kebijakan Pemerintah Kota Bandung dalam upaya Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau?
3. Apakah kebijakan Pemerintah Kota Bandung dalam upaya Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau sudah efektif?
4. Hambatan-hambatan apa saja yang dialami Pemerintah Kota Bandung dalam upaya Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau?
5. Bagaimana upaya-upaya pemerintah kota mengatasi hambatan yang dialami dalam pengelolaan Ruang Terbuka Hijau di Kota Bandung?

C. Tujuan Penelitian

1. Tujuan Umum

Secara umum tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis sejauh mana implementasi kebijakan pemerintah kota Bandung dalam upaya Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau.

2. Tujuan Khusus

Selain tujuan umum, penelitian ini juga memiliki tujuan yang lebih khusus sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui kebijakan pemerintah Kota Bandung dalam upaya Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau,
2. Untuk mendeskripsikan bagaimana proses penyusunan kebijakan pemerintah Kota Bandung dalam upaya Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau,

3. Untuk mengetahui keefektifan kebijakan pemerintah Kota Bandung dalam upaya Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau,
4. Untuk mendeskripsikan hambatan-hambatan apa saja yang dialami pemerintah Kota Bandung dalam upaya Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau.
5. Untuk menganalisis upaya-upaya pemerintah kota mengatasi hambatan yang dialami dalam pengelolaan Ruang Terbuka Hijau di Kota Bandung.

D. Manfaat Penelitian

1. Secara teoritis
 - a. Penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangan teoritis dalam rangka pengembangan keilmuan dalam bidang hukum, khususnya segi Kebijakan Publik.
 - b. Memberikan sumbangsih teoritis kepada masyarakat bagaimana berperilaku untuk menciptakan kota yang hijau.
 - c. Memberikan sumbangsih teoritis kepada pemerintah khususnya pemerintah kota dalam upaya menciptakan masyarakat yang turut andil dalam upaya pengelolaan Ruang Terbuka Hijau di Kota Bandung.
2. Secara praktis
 - a) Bagi pemerintah, penelitian ini dapat dijadikan rekomendasi dalam menyusun kebijakan tentang pengelolaan Ruang Terbuka Hijau di Kota Bandung
 - b) Bagi masyarakat, penelitian ini memberikan informasi mengenai kebijakan yang dikeluarkan pemerintah kota tentang Ruang Terbuka Hijau.

E. Sistematika Penulisan

Struktur organisasi penulisan dalam penyusunan skripsi ini meliputi antara lain:

Agung Wardoyo, 2017

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMERINTAH KOTA DALAM UPAYA PENGELOLAAN RUANG TERBUKA HIJAU

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

- BAB I : Pendahuluan. Pada bab ini diuraikan mengenai latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, penjelasan istilah, dan struktur organisasi penulisan.
- BAB II : Kajian Pustaka. Pada bab ini diuraikan mengenai dokumen-dokumen dan teori-teori yang berkaitan mengenai fokus penelitian yang akan diteliti.
- BAB III : Metode Penelitian. Pada bab ini diuraikan mengenai pendekatan penelitian, metode penelitian, teknik pengumpulan data, subjek penelitian, tahap analisis data, pengujian keabsahan data, dan tahap-tahap penelitian yang dilakukan.
- BAB IV : Hasil Penelitian dan Pembahasan. Pada bab ini diuraikan mengenai gambaran umum lokasi dan subjek penelitian, deskripsi hasil penelitian, dan pembahasan hasil penelitian dengan mengaitkan data temuan di lapangan dengan teori yang mendukung penelitian.
- BAB V : Kesimpulan dan Rekomendasi. Pada bab ini penulis mencoba menguraikan kesimpulan dan Rekomendasi sebagai penutup dan hasil penelitian dari permasalahan yang telah diidentifikasi dan dikaji dalam skripsi.