BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sampai saat ini pemanfaatan ruang masih belum sesuai dengan harapan yakni terwujudnya ruang yang nyaman, produktif dan berkelanjutan. Menurunnya kualitas permukiman di perkotaan bisa dilihat dari kemacetan yang semakin parah, berkembangnya kawasan kumuh yang rentan dengan bencana banjir/longsor serta semakin hilangnya ruang terbuka *(Openspace)* untuk artikulasi dan kesehatan masyarakat.

Sebagai wahana interaksi sosial, ruang terbuka diharapkan dapat mempertautkan seluruh anggota masyarakat tanpa membedakan latar belakang sosial, ekonomi, dan budaya. Aktivitas di ruang publik dapat bercerita secara gamblang seberapa pesat dinamika kehidupan sosial suatu masyarakat.

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.

Dalam rangka merespon hal-hal tersebut pada Undang-undang Nomor 26/2007, muatan terkait dengan isu lingkungan hidup semakin ditekankan. Salah satunya adalah dalam kaitan dengan Perencanaan Ruang Wilayah Kota yang diharuskan memuat rencana penyediaan dan pemanfatan Ruang Terbuka Hijau (RTH).

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 Pemeliharaan 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 pasca otonomi daerah.

Menurut Mustopadidjaja (dalam Suriakusumah, 2000: 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 memelihara luasan RTH itu agar tetap terpelihara dan digunakan sesuai peruntukkannya.

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

> 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 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 memelihara RTH melakukan upaya pemeliharaan sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya. Pemeliharaan yang dilakukan yang diutamakan ialah jalur hijau jalan dan taman-taman kota.

Berdasarkan data dari Dinas Pemakaman dan Pertamanan Kota Bandung, saat ini Kota Bandung hanya memiliki lahan RTH sebesar 8,87% dari luas wilayah Kota Bandung. Untuk itu Pemerintah Kota berupaya melakukan pemeliharaan lahan tersebuat agar tetap terjaga dan berkoordinasi dengan Dinas Tata Ruang dan Karya Cipta mengenai rekomendasi lahan yang akan dijadikan RTH.

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 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.

Pembangunan haruslah terjadi dan berorientasi pada terbentuknya kota yang maju secara ekonomi dan nyaman secara ekologi. Tekanan sosial, ekonomi, dan budaya akibat peningkatan penduduk Kota Bandung menyebabkan perubahan pada pemanfaatan ruang secara signifikan, dimana karena kebutuhan sarana dan infrastruktur kota menyebabkan Ruang Terbuka Hijau semakin termarjinalkan.

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

a. perencanaan pemanfaatan RTH;

b. pelaksanaan;

c. pengawasan;

d. pengendalian; dan

e. evaluasi.

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

a. Aspek spasial ruang: Belum ada *masterplan* RTH, 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

Analisis mengenai kebijakan pemerintah kota merupakan salah satu kajian 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.

Sudah sepantasnya aturan tersebut, yang mencoba menjawab tantangan dan permasalahan yang dihadapi kota-kota di Indonesia khususnya kota Bandung, harus 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 dan merespon kondisi dan permasalahan saat ini juga memperhitungkan kapasitas atau kelayakan dari implementasinya. Aturan yang baik tetapi sulit untuk

diimplementasikan atau dioperasionalkan akan sama nilainya dengan aturan yang sama sekali tidak menjawab permasalahan yang ada.

Melihat data – data dan fakta – fakta yang telah penulis uraikan di atas, maka penulis merasa tertarik untuk meneliti sejauh mana implementasi kebijakan pemerintah kota. Maka dari itu penulis akan melakukan sebuah penelitian dengan judul : **IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMERINTAH KOTA DALAM UPAYA PEMELIHARAAN 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 dalam upaya pemeliharaan Ruang Terbuka Hijau di Kota Bandung? Mengingat luasnya kajian permasalahan pada penulisan ini, maka penulis membatasi masalah kedalam beberapa rumusan, sebagai berikut:

1. Apa saja kebijakan pemerintah kota dalam upaya pemeliharaan Ruang Terbuka Hijau di Kota Bandung?
2. Bagaimana proses penyusunan kebijakan pemerintah kota tentang Ruang Terbuka Hijau di Kota Bandung?
3. Sejauh mana implementasi kebijakan pemerintah kota dalam upaya pemeliharaan Ruang Terbuka Hijau di Kota Bandung?
4. Hambatan-hambatan apa saja yang dialami dalam upaya pemeliharaan Ruang Terbuka Hijau di Kota Bandung?
5. Bagaimana upaya-upaya pemerintah kota mengatasi hambatan yang dialami dalam pemeliharaan Ruang Terbuka Hijau Kota Bandung?

C. Tujuan Penelitian

1. Tujuan Umum

Secara umum tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis sejauh mana implementasi kebijakan pemerintah kota dalam upaya pemeliharaan 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 memelihara Ruang Terbuka Hijau
2. Untuk mendeskripsikan bagaimana proses penyusunan kebijakan pemerintah kota Bandung tentang Ruang Terbuka Hijau
3. Untuk mengetahui keefektifan kebijakan pemerintah kota Bandung dalam upaya pemeliharaan Ruang Terbuka Hijau
4. Untuk mendeskripsikan hambatan-hambatan apa saja yang dialamai pemerintah kota Bandung dalam upaya pemeliharaan Ruang Terbuka Hijau
5. Untuk menganalisis upaya-upaya pemerintah kota Bandung mengatasi hambatan yang dihadapi dalam pemeliharaan Ruang Terbuka Hijau?

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 kota guna menciptkan kota yang hijau dan dalam upaya menciptakan masyarakat

yang turut andil dalam upaya pemeliharaan Ruang Terbuka Hijau di kota Bandung.

2. Secara praktis
   a) Bagi pemerintah, penelitian ini dapat dijadikan rekomendasi dalam menyusun kebijakan upaya pemeliharaan Ruang Terbuka Hijau di kota Bandung
   b) Bagi masyarakat, penelitian ini memberikan informasi mengenai kebijakan yang dikeluarkan pemerintah kota tentang upaya pemeliharaan Ruang Terbuka Hijau.

E. Penjelasan Istilah

1. Implementasi

   Menurut kamus besar bahasa Indonesia, implementasi adalah pelaksanaan, penerapan. Dengan demikian, implementasi dalam penelitian ini adalah kegiatan pelaksaan dan penerapan kebijakan pemerintah kota dalam hal ini Dinas Pemakaman dan Pertamanan kota Bandung dalam upaya pemeliharaan Ruang Terbuka Hijau di Kota Bandung.

2. Kebijakan

   Menurut Mustopadidjaja (dalam Suriakusumah, 2000: 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.

Budi Winarno (2002: 14) mempergunakan istilah kebijakan, kebijakan digunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu.

Menurut Charles O.Jones (dalam (Budi Winarno, 2002: 16), istilah kebijakan tidak hanya digunakan dalam praktik sehari-hari namun digunakan untuk menggantikan kegiatan atau keputusan yang sangat berbeda

Berkaitan dengan pengertian kebijakan tersebut, Carl Friedrich dalam Budi Winarno (2002 : 16):

> Kebijakan sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, yang memberikan hambatan-hambatan dan kesempatan kesempatan terhadap kebija kan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan, atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu. Istilah kebijakan ini lebih tertuju pada kebijakan (policy) yaitu kebijakan negara, kebijakan yang dibuat negara. Kebijakan publik dapat juga berarti serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat. Bentuk kebijakan publik itu bisa berupa undang-undang atau peraturan daerah (Perda) dan yang lain

Kebijakan yang dimaksud dalam penelitian ini ialah kebijakan yang dikeluarkan oleh Dinas Pemakaman dan Pertamanan kota Bandung dalam pemeliharaan Ruang Terbuka Hijau di kota Bandung.

3. Ruang Terbuka Hijau

Ruang terbuka merupakan ruang yang direncanakan karena kebutuhan akan tempat-tempat pertemuan dan aktivitas bersama di udara terbuka. Ruang terbuka *(open spaces),* Ruang Terbuka Hijau (RTH), Ruang publik *(public spaces)* mempunyai pengertian yang hampir sama.

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

> 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)

Ruang Terbuka Hijau dikenal dengan istilah RTH, merupakan istilah yang telah lama diperkenalkan. Pedoman Tentang Penataan Ruang Terbuka Hijau di Wilayah Perkotaan (Inmendagri Nomor 14 Tahun 1988), menegaskan bahwa untuk meningkatkan kualitas hidup di wilayah perkotaan yang mencakup bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan yang terkandung didalamnya, maka diperlukan upaya untuk mempertahankan dan mengembangkan kawasan-kawasan hijau. Pengembangan Ruang

Terbuka Hijau di wilayah perkotaan dititikberatkan pada hijau sebagai unsur kota, baik produktif maupun non produktif, dapat berupa kawasan jalur hijau pertamanan kota, kawasan hijau pertanian, kawasan jalur hijau pesisir pantai, kawasan jalur hijau sungai dan bentuk ruang terbuka hijau lainnya.

Sesuai Inmendagri Nomor 14 Tahun 1988 pasal 3, maka pengertian Ruang Terbuka Hijau adalah:

> Ruang-ruang terbuka dalam kota atau wilayah yang lebih luas, baik dalam bentuk areal kawasan maupun dalam bentuk areal memanjang atau jalur dimana di dalam penggunaannya lebih bersifat terbuka pada dasarnya tanpa bangunan. Dalam Ruang Terbuka Hijau pemanfaatannya lebih bersifat pengisian hijau tanaman atau tumbuh-tumbuhan secara alamiah ataupun budidaya tanaman seperti lahan pertanian, pertamanan, perkebunan dan sebagainya.

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.

Ruang terbuka merupakan ruang yang direncanakan karena kebutuhan akan tempat-tempat pertemuan dan aktivitas bersama di udara terbuka. Ruang terbuka *(open spaces),* Ruang Terbuka Hijau (RTH), Ruang publik *(public spaces)* mempunyai pengertian yang hampir sama.

Ruang Terbuka Hijau yang dimaksud Ruang Terbuka Hijau dalam penelitian ini adalah taman kota yang dibuat oleh pemerintah kota baik dalam upaya mengurangi polusi dan tujuan keindahan kota..

F. Strutur Organisasi Skripsi

Struktur organisasi penulisan dalam penyusunan skripsi ini meliputi antara lain:

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 kebsahan 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 Saran. Pada bab ini penulis mencoba menguraikan kesimpulan dan saran sebagai penutup dan hasil penelitian dari permasalahan yang telah diidentifikasi dan dikaji dalam skripsi.