

## **KEBIJAKAN PEMANFAATAN RUANG TERBUKA HIJAU KABUPATEN DAN PERKOTAAN: STUDI KASUS PROVINSI BANTEN** *(Policy of Green Open Space Utilization of Regencies And Cities: Case Study in Banten Province)*

**Epi Syahadat & Sylviani**

Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial, Ekonomi, Kebijakan dan Perubahan Iklim  
Jl. Gunung Batu No. 5, Bogor 16118, Indonesia  
E-mail: syahadatepi@yahoo.com; sylvireg@yahoo.co.id

(kosong dua spasi tunggal, 12 pt)

Diterima 14 Juli 2014, direvisi 17 Juli 2014, disetujui 30 Juli 2016

### **ABSTRACT**

*Green open space (GOS) is a space that is dominated by the natural environment, both outside as well as inside the city, in the form of a garden, courtyard, city recreation areas and green belt. The provision of green open space is a challenge in spatial planning, especially in terms of land acquisition. This study aims to assess regulatory policies on development and utilization of GOS issued by the relevant technical ministries. The analytical method used in this study was qualitative descriptive, based on desk study and assessments from the field in the Banten Province. The result of the study indicated that regulatory policy was done through the process of zoning regulation with the intent that the guideline of land use in line with spatial plans. Funding source of this GOS came from Regional Budget Planning and other resources where the activities were monitored by the respective Governor in coordination with Regent/ Mayor. It needs a strong commitment between Central Government and Local Government in developing GOS. Control and utilization of urban space were organized by the government and involving community's participation*

*Keyword: Policy; green open space; utilization; regency.*

### **ABSTRAK**

Ruang Terbuka Hijau (RTH) adalah ruang yang didominasi oleh lingkungan alami di luar maupun di dalam kota, dalam bentuk taman, halaman, areal rekreasi kota dan jalur hijau. Penyediaan RTH merupakan permasalahan dalam penataan ruang terutama dalam hal pembebasan lahan. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji kebijakan mengenai pembangunan dan pemanfaatan RTH yang dikeluarkan oleh kementerian-kementerian teknis terkait. Metode analisis yang digunakan dalam kajian ini adalah secara kualitatif diskriptif berdasarkan *desk study* dan tinjauan lapangan di Provinsi Banten. Berdasarkan hasil kajian kebijakan peraturan menunjukkan bahwa penataan ruang wilayah dilakukan melalui peraturan zonasi dengan maksud agar pedoman pengendalian pemanfaatan ruang sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Pendanaan RTH berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) atau sumber dana lainnya sedangkan pengawasan dilakukan oleh gubernur berkoordinasi bersama bupati/walikota. Diperlukan komitmen yang kuat antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam mengembangkan RTH. Pengendalian dan pemanfaatan ruang wilayah perkotaan diselenggarakan oleh pemerintah dengan melibatkan masyarakat.

Kata kunci: Kebijakan; ruang terbuka hijau; pemanfaatan; kabupaten

## I. PENDAHULUAN

Ruang Terbuka Hijau Kawasan Perkotaan (RTHKP) merupakan kebutuhan dalam menjaga keserasian dan keseimbangan ekosistem lingkungan yang sehat, indah, bersih dan nyaman. Sebagai fungsi pengamanan kawasan lindung perkotaan dan pengendali pencemaran, keberadaan Ruang Terbuka Hijau (RTH) sangat penting untuk menjadikan kota yang sehat, nyaman dan asri. Seiring dengan perkembangan pembangunan kawasan perkotaan dan pertambahan penduduk RTH yang masih hijau banyak berubah fungsi menjadi tempat permukiman dan tempat berusaha, sehingga luas RTH semakin berkurang dan kebutuhan lahan yang mempunyai fungsi sebagai resapan air juga berkurang. Berdasarkan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum (PermenPU) Nomor 05/PRT/M/2008 Tentang Pedoman Penyediaan dan Pemanfaatan Ruang Terbuka Hijau Di Kawasan Perkotaan dan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 1 tahun 2007 tentang Penataan Ruang Terbuka Hijau Kawasan Perkotaan menetapkan agar daerah perkotaan memiliki minimal 20% dari luas kawasan perkotaannya menjadi ruang publik.

Terdapat dua jenis RTHKP yaitu publik dan privat. RTHKP publik adalah RTHKP yang penyediaan dan pemeliharaannya menjadi tanggung jawab pemerintah kabupaten/kota, sementara RTHKP privat adalah RTHKP yang penyediaan dan pemeliharaannya dilakukan oleh pihak/lembaga swasta, perseorangan dan masyarakat yang dikendalikan melalui izin pemanfaatan ruang oleh pemerintah kabupaten (Anonim, 2014).

Permasalahan lain yang dihadapi dalam pembangunan RTH adalah dalam pembebasan lahan/tanah yang telah ditunjuk dan/atau ditetapkan oleh bupati/walikota sebagai lahan RTH, karena kebanyakan lahan yang ditunjuk masih dimiliki oleh masyarakat (Syahadat & Samsuedin, 2013). Implikasi dari meningkatnya kebutuhan akan ruang terbuka adalah meningkat-

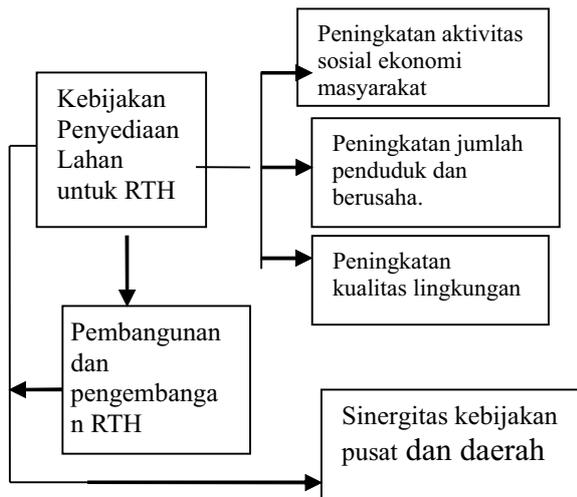
nya permintaan lahan. Kedua permasalahan di atas menunjukkan bahwa penyediaan ruang terbuka merupakan permasalahan yang serius dan harus dicarikan solusinya, karena akan berdampak pada terjadinya konversi lahan dalam skala besar dari lahan pertanian, lahan konservasi, maupun lahan kosong. Sering kali konversi lahan tersebut menyalahi peruntukan yang telah ditetapkan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota (RTRWK).

Tulisan ini bertujuan untuk mengkaji sejauh mana 1) Kebijakan, perencanaan, pemanfaatan RTH yang dibuat oleh pemerintah sebagai upaya pemenuhan kebutuhan akan lahan, 2) Pembangunan RTH beserta sarana prasarana pendukungnya terwujud dengan baik sehingga tercipta lingkungan yang bersih, indah dan nyaman. Diharapkan dari kajian ini dapat terwujud sinergitas dan/atau harmonisasi kebijakan tata ruang dan pelaksanaan pembangunan RTH.

## II. METODE PENELITIAN

### A. Kerangka Analisis

Pengembangan kawasan perkotaan yang disebabkan oleh peningkatan aktivitas sosial ekonomi masyarakat, peningkatan berusaha dan jumlah penduduk berdampak pada peningkatan pembangunan sarana pemukiman, industri dan transportasi. Implikasi dari keadaan ini adalah semakin berkurangnya luasan yang diperuntukan untuk RTH dan penurunan kualitas lingkungan. Dengan demikian target menghijaukan suatu kawasan selalu tidak dapat terpenuhi. Sehubungan dengan hal tersebut, salah satu upaya pemerintah dalam mengembangkan pembangunan RTH diperlukan sinergitas kebijakan yang dikeluarkan oleh para pihak sehingga kebutuhan lahan untuk RTH dapat terpenuhi. Kerangka Pemikiran tentang pemanfaatan ruang wilayah diilustrasikan pada Gambar 1.



Sumber (Sources): Data primer (Primary data)

Gambar 1. Kerangka analisis.  
Figure 1. Analytical framework

RTH tidak dapat diartikan semata-mata kumpulan atau penanaman berbagai jenis tanaman penghijauan belaka, tetapi merupakan suatu wadah yang dapat menampung kegiatan dan aktifitas tertentu dari warga setempat ataupun secara berkelompok. Sebagai wadah untuk dapat menampung semua kegiatan atau aktivitas masyarakat, seperti tempat rekreasi, tempat bermain, atau kegiatan sosial lainnya, selain sebagai fungsi rekreasi, ruang terbuka ini juga mempunyai fungsi: 1) Ekologis, penyegaran udara, penyerapan air hujan, pengendali banjir, membantu proses *recycling*, memelihara ekosistem tertentu; 2) Estetis, membentuk perspektif dan efek keindahan lingkungan lansekap, pelembut arsitektur bangunan.

## B. Pengumpulan Data

Penelitian ini merupakan *desk study* yang menghimpun aturan-aturan dari beberapa kementerian antara lain, adalah: Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Pekerjaan Umum (PU) dan Kementerian Kehutanan (saat ini menjadi Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan) yang berkaitan dengan pemanfaatan lahan untuk RTH seperti peraturan perundangan tentang tata ruang. Informasi lainnya adalah berupa laporan kajian yang dilakukan oleh Non Government Organization (NGO) atau Non-

Government Institution (NGI) seperti International Center for Research in Agroforestry (ICRAF), Center for International Forestry Research (CIFOR), dan Perguruan Tinggi. Penelitian ini dilakukan di Provinsi Banten, dengan pertimbangan bahwa pemerintah daerah setempat mempunyai program untuk pengembangan RTH berupa hutan kota dengan membangun percontohan atau demplot untuk jenis-jenis kayu atau tumbuhan asli daerah. Informasi yang diperoleh dari Provinsi Banten melalui tinjauan lapangan dan wawancara dengan dinas kehutanan provinsi dan kabupaten, dinas tata ruang provinsi.

## C. Analisis Data

Penelitian ini menggunakan metode analisis deskriptif yang bertujuan menjelaskan sesuatu seperti apa adanya (*as it is*) secara lebih mendalam (Irawan, 2007). Analisis ini menguraikan sejauh mana pentingnya RTH untuk suatu daerah. Metode analisis isi (*content analysis*) adalah satu teknik analisis terhadap beberapa sumber informasi termasuk bahan cetak (buku, artikel, koran dan majalah) dan bahan non cetak (Irawan, 2007). Analisis isi digunakan untuk melihat sejauh mana perbedaan isi dan substansi aturan atau kebijakan yang dikeluarkan oleh beberapa kementerian terkait dalam pembangunan RTH. Efektivitas peraturan sebagai dasar acuan dalam pelaksanaan di lapangan dinilai dengan menggunakan kriteria dan indikator terkait dengan (i) kesiapan sumber dana, (ii) penetapan lahan, dan (iii) jenis tanaman yang digunakan. Selanjutnya akan dikaji solusi dan rekomendasi yang dapat dilakukan oleh para pihak terkait.

## D. Ruang Lingkup Kajian

Dalam kajian ini ruang lingkup penelitian dibatasi pada kebijakan Permendagri Nomor 1 tahun 2007 tentang Penataan Ruang Terbuka Hijau Kawasan Perkotaan, PermenPU Nomor 05/PRT/M/2008 tentang Pedoman Penyediaan dan Pemanfaatan Ruang Terbuka Hijau di Kawasan Perkotaan dan Peraturan Menteri Kehutanan (Permenhut) Nomor P.71/Menhut-II/2009 Tahun 2009 tentang Pedoman Penyelenggaraan Hutan Kota Terminologi yang

digunakan pada masing-masing peraturan adalah definisi tata ruang, definisi RTH, tujuan pembangunan RTH, fungsi RTH, manfaat RTH, pengawasan, pendanaan, jenis RTH, luas RTH, dan jenis vegetasi.

### III. HASIL DAN PEMBAHASAN

#### A. Kebijakan Pemanfaatan Ruang Wilayah

Kegiatan pemanfaatan ruang wilayah untuk membangun RTH di kabupaten/kota tidak akan berjalan tanpa ada dasar acuan atau kebijakan terkait dengan pemanfaatan ruang wilayah. Mengingat pentingnya pembangunan RTH dan

untuk mendukung terbentuknya RTH di wilayah kabupaten/perkotaan, maka Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Pekerjaan Umum (PU) dan Kementerian Kehutanan menyikapi persoalan tersebut dengan membuat dasar acuan yang diwujudkan dalam Permendagri Nomor 1 tahun 2007, PermenPU Nomor 05/PRT/M/2008 dan Permenhut Nomor P.71/Menhut-II/2009 Tahun 2009. Permasalahannya adalah sejauh mana sinergitas dari kebijakan dapat diimplementasikan di tingkat tapak dengan pembangunan RTH dalam hal ini oleh pemerintah daerah setempat. Pada Tabel 1 di bawah dapat dilihat klausul atau pandangan terkait dan diberlakukan yang telah dibuat.

Tabel 1. Perbedaan Peraturan Menteri terkait pembentukan RTH  
 Table 1. Differences of related regulation of Green Open Space fomulation

No	Uraian (Discription)	Permendagri No 1 tahun 2007 (Regulation minister of internal affair no 1/2007)	PermenPU Nomor 05/PRT/M/2008 (Regulation minister of public works No05/PRT/M/2008)	Permenhut Nomor P.71/Menhut-II/2009 Tahun 2009 (Regulation minister of forestry No P.71/Menbut-II/2009)
1	Definisi RTH (GOS definition)	(Pasal 1, ayat 1). Ruang Terbuka adalah ruang-ruang dalam kota atau wilayah yang lebih luas baik dalam bentuk area / kawasan maupun dalam bentuk area memanjang / jalur di mana dalam penggunaannya lebih bersifat terbuka yang pada dasarnya tanpa bangunan.	(Pasal 1, ayat 1). Ruang Terbuka Hijau adalah area memanjang / jalur dan / atau mengelompok, yang penggunaannya lebih bersifat terbuka, tempat tumbuhan tanaman, baik yang tumbuh secara alamiah maupun yang sengaja ditanam.	(Pasal 1, ayat 9). Ruang Terbuka Hijau adalah area memanjang / jalur dan / atau mengelompok, yang penggunaannya lebih bersifat terbuka, tempat tumbuh tanaman, baik yang tumbuh secara alamiah maupun yang sengaja ditanam.
2	Tujuan RTH (Goal of GO.S)	a) Menjaga keserasian dan keseimbangan ekosistem lingkungan perkotaan b) Mewujudkan keseimbangan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan di perkotaan c) Meningkatkan kualitas lingkungan perkotaan yang sehat, indah, bersih, dan nyaman. (Pasal 2)	a) Menjaga ketersediaan lahan sebagai kawasan resapan air b) Menciptakan aspek planologis perkotaan melalui keseimbangan antara lingkungan alam dan lingkungan binaan yang berguna untuk kepentingan masyarakat c) Meningkatkan keserasian lingkungan perkotaan sebagai sarana pengaman lingkungan perkotaan yang aman, nyaman, segar, indah, dan bersih.	Penyelenggaraan hutan kota bertujuan untuk kelestarian, keserasian dan keseimbangan ekosistem perkotaan yang meliputi unsur lingkungan, sosial dan budaya. (Pasal 2, ayat 1).
3	Penyediaan dan Pemanfaatan RTH	(Pasal 12, ayat 1) Pemanfaatan RTHKP mencakup kegiatan pembangunan baru,	Menyediakan acuan yang memudahkan pemangku kepentingan baik pemerintah kota, maupun pihak terkait	(Pasal 39, ayat 1) Pemanfaatan hutan kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32, ayat (2)

Tabel 1. Lanjutan  
Table 1. Continued

No	Uraian (Description)	Permendagri No 1 tahun 2007 (Regulation minister of internal affair no 1/2007)	PermenPU Nomor 05/PRT/M/2008 (Regulation minister of public works No05/PRT/M/2008)	Permenhut Nomor P.71/Menhut-II/2009 Tahun 2009 (Regulation minister of forestry No P.71/Menbut-II/2009)
	(Prepare and utilization of GOS)	pemeliharaan dan pengamanan RTH. (Pasal 12, ayat 6) pemanfaatan RTHKP diperkaya dengan memasukan berbagai kearifan lokal dalam penataan ruang dan konstruksi bangunan taman yang mencerminkan budaya setempat.	dalam perencanaan, perancangan, pembangunan, dan pengelolaan RTH (Pasal 2, ayat 1). Ruang lingkungnya adalah ketentuan umum, ketentuan teknis, dan prosedur perencanaan dan peran masyarakat dalam penyediaan dan pemanfaatan RTH.	huruf d, antara lain untuk keperluan: a) Pariwisata alam, rekreasi dan atau olah raga; b) Penelitian dan pengembangan; c) Pendidikan; d) Pelestarian plasma nutfah; dan atau e) Budidaya hasil hutan bukan kayu.
4	Luas RTH (GOS Area)	(Pasal 9, ayat1) Luas ideal RTHKP minimal 20 % dari luas kawasan perkotaan. Dalam ayat (2) luas tersebut mencakup RTHKP publik dan privat.	Proporsi RTH pada wilayah perkotaan adalah sebesar 30% yang terdiri dari 20% RTH publik dan 10% RTH privat. (Lampiran PermenPU Nomor 05/PRT/M/2008)	(Pasal 8, ayat 2) Luas hutan kota dalam satu hamparan yang kompak paling sedikit 0,25 ha, pada ayat (3) persentase luas hutan kota paling sedikit 10% dari wilayah perkotaan dan atau disesuaikan dengan kondisi setempat.
5	Jenis Vegetasi (Kinds of Vegetation)	(Pasal 13, ayat2) vegetasi yang dimaksud pada Pasal 13 ayat (1) disesuaikan dengan bentuk dan sifat serta peruntukannya, yaitu: Tanaman yang dikembangkan tidak membahayakan manusia dan memperhatikan nilai estetika.	Kriteria Vegetasi untuk RTH dan Taman Kota, adalah sebagai berikut: Tidak beracun, tidak berduri, tidak mudah patah, perakaran tidak mengganggu pondasi (Lampiran PermenPU Nomor 05/PRT/M/2008 tentang Pedoman Penyediaan dan Pemanfaatan RTH di Kawasan Perkotaan)	(Pasal 16, ayat 2) Karakteristik Tipe kawasan pemukiman: • Pohon-pohon dengan perakaran kuat, ranting tidak mudah patah, daun tidak mudah gugur. • Pohon-pohon penghasil bunga, buah, dan biji yang bernilai ekonomis

Sumber (Source): Data diolah (Data processed)

Dalam Undang-Undang Republi Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Pasal 1 angka (31) menyatakan bahwa RTH adalah area memanjang/jalur dan atau mengelompok, yang penggunaannya lebih bersifat terbuka, tempat tumbuh tanaman, baik yang tumbuh secara alamiah maupun yang sengaja ditanam, sementara dalam pasal 35 pengendalian pemanfaatan ruang dilakukan melalui penetapan peraturan zonasi, perizinan, pemberian insentif dan disinsentif, serta peneanaan sanksi. Selanjutnya dalam Pasal 36, angka (1) menyatakan

bahwa peraturan zonasi dimaksud sebagai pedoman pengendalian pemanfaatan ruang. Dalam Peraturan Pemerintah (PP) Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2008 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional menyatakan bahwa: RTH adalah area memanjang/jalur dan atau mengelompok, yang penggunaannya lebih bersifat terbuka, tempat tumbuh tanaman, baik yang tumbuh secara alamiah maupun yang sengaja ditanam. Dari dua definisi terkait RTH pada dasarnya adalah sama tidak jauh berbeda. Berdasarkan Tabel 1 di atas menunjukkan bahwa

definisi RTH berdasarkan Peraturan Kementerian Pekerjaan Umum (PU) dan Kementerian Kehutanan pun tidak jauh berbeda, hanya dalam definisi yang diterbitkan oleh Kementerian Dalam Negeri dalam bentuk Permendagri nomor 1 tahun 2007 agak sedikit berbeda, dimana dalam Permen tersebut menyatakan RTH adalah ruang-ruang dalam kota atau wilayah yang lebih luas baik dalam bentuk area/kawasan maupun dalam area memanjang/jalur dimana dalam penggunaannya bersifat terbuka yang pada dasarnya tanpa bangunan. Terlepas dari adanya perbedaan terkait definisi mengenai pemanfaatan RTH, kewenangan Kementerian Dalam Negeri merupakan hak prerogatif dalam menentukan tata ruang wilayah baik di kabupaten maupun kota. Sementara itu bila dilihat dari tujuan pengembangan RTH berdasarkan ketiga peraturan tersebut hampir sama yaitu untuk menjaga kelestarian, keserasian dan keseimbangan ekosistem perkotaan yang aman, nyaman, segar, indah, bersih yang meliputi unsur lingkungan, sosial dan budaya. Berdasarkan ketiga Permen tersebut, kebijakan pemanfaatan ruang wilayah dimaksud untuk membuat dan atau menyediakan acuan yang dapat mempermudah pemangku kepentingan dalam hal ini adalah pemerintah daerah (provinsi, dan kabupaten/kota) baik secara teknis maupun non teknis mengenai prosedur perencanaan dan peran serta masyarakat dalam penyediaan dan pemanfaatan ruang wilayah. Dari keterangan di atas kita melihat bahwa kebijakan pemanfaatan ruang wilayah atau pembentukan zonasi ruang wilayah memang diperlukan terkait dengan kebijakan yang akan dibuat selanjutnya, misalnya terkait dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD) atau pajak pembangunan daerah, karena dengan dilakukan pengaturan zonasi ruang wilayah dengan melihat kriteria indikator yang telah sesuai dengan RTRW diharapkan tidak ada lagi pihak-pihak yang merasa dirugikan.

Berdasarkan isi klausul dalam PermenPU Nomor 05/PRT/M/2008 - Pembangunan RTH mempunyai 3 (tiga) fungsi pokok, yaitu: a) Fungsi sosial dan budaya; b) Fungsi ekonomi; dan c) Fungsi estetika (ekologis). Manfaat yang diharapkan diantaranya, adalah: a) Manfaat secara langsung, yaitu membentuk keindahan dan kenyamanan (teduh, segar, sejuk) dan mendapatkan

bahan-bahan yang dapat memberikan insentif secara langsung seperti dari kayu, buah, daun dan bunga; dan 2) Manfaat secara tidak langsung, yaitu sebagai pembersih udara, pemelihara keberlangsungan persediaan air, pelestarian fungsi lingkungan beserta keanekaragaman hayati. Sementara itu menurut Permendagri Nomor 1 tahun 2007 dan Permenhut Nomor P.71/Menhut-II/2009 tahun 2009 fungsi RTH hanya sebagai fungsi ekologi.

Berkaitan dengan struktur dan pola pemanfaatan ruang Kota Serang Provinsi Banten, kebijakan tentang pemanfaatan RTH merupakan program jangka menengah dalam menciptakan Kota Hijau. Berdasarkan ketiga peraturan tersebut di atas baik dari definisi, tujuan dan manfaat RTH mencerminkan bahwa adanya kesesuaian kebijakan-kebijakan tersebut dengan program Kota Hijau Kabupaten Serang. Dengan pengaturan zonasi dari hulu hingga ke hilir penentuan jenis tanaman sudah tertuang dalam ketiga peraturan tersebut. Rencana struktur pelayanan kegiatan Kota Serang Provinsi Banten dimaksudkan untuk menciptakan keteraturan ruang. Setiap pusat pelayanan merupakan lokasi terkonsentrasinya fasilitas pelayanan yang berperan sebagai faktor pengikat setiap Pusat Wilayah Pengembangan (WP). Pusat Wilayah Pengembangan (WP) ini diharapkan dapat memenuhi tuntutan kebutuhan penduduk dalam melaksanakan aktivitas sosial ekonomi. Sedangkan penempatan lokasi beserta daerah pelayanannya yang jelas akan mengarah pada efisiensi dan efektifitas pola pelayanan yang akhirnya mengarah pada efisiensi pemanfaatan ruang.

## **B. Perencanaan Pengembangan Ruang Terbuka Hijau (RTH)**

Perencanaan merupakan salah satu aspek dalam pengelolaan lingkungan, termasuk pengelolaan RTH untuk lingkungan pemukiman. Perencanaan RTH yang matang, dapat menjaga keseimbangan dan keharmonisan antara ruang terbangun dan ruang terbuka dalam suatu pemukiman (Prihatiningsih & Buchori, 2013). Dalam membuat perencanaan pengelolaan RTH terlebih dahulu membuat konsep perencanaan bentuk RTH apakah berupa taman kota, sarana

rekreasi atau sarana pendidikan dan lain-lain. Disamping itu hal terpenting adalah status lahan bukan dalam sengketa.

Pemanfaatan tata ruang wilayah tidak selalu sesuai dengan apa yang diharapkan, sering kali terkena hambatan atau kendala yang diakibatkan oleh adanya faktor, baik eksternal maupun faktor internal, sehingga mengakibatkan adanya ketidaksesuaian antar rencana dengan kenyataan atau kondisi yang sesungguhnya di lapangan. Perencanaan yang dilakukan dengan tepat akan menghasilkan kualitas lingkungan yang baik dan dapat diantisipasi apabila terjadi perubahan lingkungan sosial.

Sebagaimana tertuang dalam PermenPU Nomor 05/PRT/M/2008 - tentang Pedoman Penyediaan dan Pemanfaatan Ruang Terbuka Hijau di Kawasan Perkotaan telah mengatur ketentuan luas minimal penyediaan ruang terbuka hijau sebesar 30% dari luas wilayah kota yang terdiri dari 20% untuk RTH publik dan 10% untuk RTH privat. Dengan peraturan ini diharapkan setiap warga melakukan perencanaan penghijauan secara tepat untuk lingkungan pemukiman dan rumah tinggal sebagai pendukung RTH perkotaan.

Ada 4 (empat) hal yang perlu diperhatikan dalam perencanaan pengembangan RTH yang fungsional dalam suatu wilayah perkotaan antara lain (Febry, 2014).

- 1) Luas RTH minimum berdasarkan tiga komponen, yaitu: a) Daya dukung wilayah, b) Kebutuhan terhadap kenyamanan, kesehatan, dan bentuk pelayanan lainnya, dan c) Arah dan tujuan pembangunan kota.
- 2) Lokasi lahan kota yang potensial dan tersedia untuk RTH.
- 3) Struktur dan pola RTH yang akan dikembangkan.
- 4) Jenis tanaman sesuai dengan kepentingan dan tujuan pembangunan kota.

Partisipasi masyarakat dalam perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian RTH sangat diperlukan untuk menghindari terjadinya penyimpangan dalam pemanfaatan ruang. Masyarakat dalam hal ini dapat berupa individu, kelompok, lembaga ataupun swasta.

### C. Kebijakan Pembangunan RTH Berdasarkan Zonasi

Pembangunan RTH masih bersifat kondisional, artinya pembangunan dilakukan karena adanya kondisi tertentu, sebagai contoh dengan adanya ajang lomba daerah untuk mendapatkan predikat kota terbaik, bersih, indah dan nyaman dengan penganugrahan Piala Adipura, dimana salah satu persyaratan untuk mendapatkan piala Adipura harus ada RTH, sehingga pemerintah daerah berlomba untuk membangun RTH, terkadang tidak melihat pada RTRW yang telah dibuat. Disini diperlukan komitmen dari pemerintah daerah bahwa pembangunan RTH memang merupakan suatu kebutuhan sebagai penyeimbang ekosistem lingkungan suatu daerah.

Peraturan zonasi bukan merupakan turunan dari suatu rencana atau disusun berdasarkan rencana rinci tata ruang, seperti yang tercantum dalam UU Nomor 26 tahun 2007, pasal 20 (ayat, 1 huruf f) yang menyatakan bahwa: Rencana Tata Ruang Nasional memuat, (langsung ke huruf f) - arahan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah nasional yang berisi indikasi arahan peraturan zonasi sistim nasional, arahan perizinan, arahan insentif dan disinsentif, serta arahan sanksi. Kemudian dalam pasal 26 ayat 1 huruf f dinyatakan bahwa Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten memuat (langsung ke huruf f) ketentuan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten yang berisi ketentuan umum peraturan zonasi, ketentuan perizinan, ketentuan insentif dan disinsentif, serta arahan sanksi, selanjutnya dalam pasal 36 ayat 2 dinyatakan: peraturan zonasi disusun berdasarkan rencana rinci tata ruang untuk setiap zona pemanfaatan ruang. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa peraturan zonasi tidak bersifat *localized* dan *partial*, akan tetapi peraturan zonasi bersifat *universal* dimana beberapa bagian wilayah kota atau bahkan beberapa kota memiliki peraturan zonasi yang sama. Dalam penataan ruang, peraturan zonasi lebih penting dibandingkan perencanaan wilayah. Sebagaimana konsep *incremental planning* dari Houston dan konsep *zoning plan* dari Perancis terdapat perbedaan dalam penataan ruang. Hampir di semua negara, peraturan zonasi ditetapkan sebagai peraturan nasional, meskipun

yang diatur adalah muatan yang lebih bersifat lokal, seperti di Inggris, Perancis, Jepang, Malaysia dan lain sebagainya. Amerika Serikat juga sampai sekarang masih menetapkan *zoning* sebagai peraturan nasional dan telah diadopsi oleh banyak kota disana. Namun masih diberikan kelonggaran bagi setiap kota untuk menyusun peraturan zonasinya sendiri. Demikian juga hendaknya bagi Indonesia, seyogyanya peraturan ini bersifat nasional, sehingga lebih mudah melaksanakan pemaduserasian rencana tata ruang antar wilayah yang setara (Direktorat Jenderal Cipta Karya, 2014).

Untuk menyamakan persepsi maka terlebih dahulu perlu disampaikan beberapa definisi tentang apa yang dimaksud dengan *zona*, *zoning* dan *zoning regulation*, yaitu: (i) *zona* adalah kawasan atau area yang memiliki fungsi dan karakteristik lingkungan yang spesifik; (ii) *zoning*, adalah pembagian kawasan ke dalam beberapa zona sesuai dengan fungsi dan karakteristik semula atau diarahkan bagi pengembangan fungsi-fungsi lain. Menurut (Barnett, 1982) menyatakan bahwa *zoning* adalah pembagian lingkungan kota kedalam zona-zona dan menetapkan pengendalian, pemanfaatan ruang, memberlakukan ketentuan hukum yang berbeda-beda; (iii) Sedangkan *zoning regulation* dapat didefinisikan sebagai ketentuan yang mengatur tentang klasifikasi, notasi dan kodifikasi zona-zona dasar, peraturan penggunaan, peraturan pembangunan dan berbagai prosedur pelaksanaan pembangunan.

Terkait dengan kegiatan penelitian pemanfaatan RTH kabupaten/kota yang mengambil lokasi di Provinsi Banten, berdasarkan karakteristik RTH di Provinsi Banten pengembangannya ditentukan berdasarkan zonasi seperti (1) zonasi pantai merupakan kawasan yang diperuntukan bagi terlindungnya ekosistem bakau dan hutan pantai yang diharapkan sebagai pendukung ruang terbuka hijau dan kawasan lindung yang terintegrasi dengan kegiatan wisata dan pendidikan, (2) zonasi pedalaman, kawasan yang diperuntukan sebagai perlindungan ekosistem dataran rendah atau daratan, dan (3) zonasi pegunungan, kawasan yang diperuntukan untuk menyediakan ruang yang memiliki karakteristik alamiah yang perlu dilestarikan untuk tujuan perlindungan ekosistem dataran tinggi.

Pengembangan RTH di Provinsi Banten diwujudkan dalam bentuk pembangunan hutan kota yang tersebar di beberapa kabupaten dan kota. Hutan kota merupakan kawasan vegetasi berkayu yang luas serta jarak tanamnya terbuka bagi umum, mudah dijangkau oleh penduduk kota dan dapat memenuhi fungsi perlindungan, seperti kelestarian tanah, tata air, ameliorasi iklim, penangkal polusi udara, kebisingan dan lain-lain (Samsuudin & Subiandono, 2007). Berdasarkan informasi Dinas Kehutanan Provinsi Banten (Dinas Pertanian, 2013) bahwa hingga tahun 2012 tercatat ada 7 (tujuh) hutan kota yang sudah dibangun (pada Tabel 2).

Tabel 2. Pembangunan hutan kota di Provinsi Banten hingga tahun 2012  
Table 2. *Urban forest development in Banten Province until 2012*

No	Lokasi (Location)	Luas/ha (Area/ha)	Tipe hutan kota (Urban forest type)	Wilayah-DAS (Catchment Area)
1	Kabupaten Lebak ( <i>Lebak regency</i> )	1,80	Pemukiman dan Rekreasi ( <i>Settlement and recreation</i> )	Ciujung
2	Kota Serang ( <i>Serang city</i> )	5	Pariwisata dan olah raga ( <i>Tourism and sport</i> )	Ciliman
3	Kota Tangerang ( <i>Tangerang city</i> )	66	-	Cisadane
4	Kota Cilegon ( <i>Cilegon city</i> )	25,10	Heterogen	Cibanten
5	Kabupaten Tangerang ( <i>Tangerang regency</i> )	8,5	Heterogen	Cisadane
6	Kabupaten Pandeglang ( <i>Pandeglang distric</i> )	10,8	-	Ciujung
7	Kota Tangerang Selatan ( <i>South Tangerang city</i> )	1	-	Pesanggrahan/ Angke
Jumlah (Total)		93,3		

Sumber (Sources): Dinas Pertanian, Kehutanan, dan Perkebunan Provinsi Banten, 2013

Pada Tabel 2 di atas dapat dilihat bahwa pengembangan hutan kota di Provinsi Banten sudah mengacu pada aturan yang ada, yaitu tentang penetapan luas minimal hutan kota, yaitu 0,25 ha. Tutupan lahan pada masing-masing hutan kota berbeda sesuai dengan zonasi wilayahnya ada pemukiman, sawah dan semak belukar. Hal ini menunjukkan bahwa luasan hutan kota sudah memenuhi kriteria yang ditentukan.

Kriteria pengembangan jenis pohon didasarkan atas bentang alam, wilayah kikisan dan endapan. Jenis tumbuhan pada kawasan pantai seperti cemara laut dan ketapang, kawasan daratan seperti jelutung, banggris, durian dan lain-lain, jenis tumbuhan pada kawasan pegunungan umumnya tumbuhan seperti pinus, agatis dan pohon kehutanan lainnya. Jenis tumbuhan yang ada pada kawasan hutan kota berdasarkan zonasi di Provinsi Banten sangat bervariasi (Tabel 3).

Berdasarkan Tabel 3 dapat dikatakan bahwa kriteria agro ekologis jenis pohon yang tumbuh pada zonasi pantai dan daratan di kawasan hutan kota Provinsi Banten sudah sesuai, namun pada zonasi pegunungan belum selesai. Karena masih pada tahap persiapan baik dalam peraturan maupun pendanaan, sementara itu tanaman yang ada saat ini adalah merupakan pohon-pohon yang ditanam oleh masyarakat setempat. Apabila dikaitkan dengan ketiga Permen tersebut (PermenPU Nomor 05/PRT/M/2008, Permendagri nomor 1 tahun 2007 dan Permenhut nomor P.71/Menhut-II/2009 Tahun 2009 penentuan jenis vegetasi untuk kawasan RTH/hutan kota di Provinsi Banten sudah sesuai dengan kriteria yang ditentukan.

#### D. Pendanaan Ruang Terbuka Hijau (RTH)

Dalam implementasi kebijakan pendanaan pembangunan Ruang Terbuka Hijau (RTH), berasal dari APBD daerah atau sumber dana lainnya seperti dana yang dikeluarkan oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (d/h Kementerian Kehutanan), sedangkan pengawasan dilakukan oleh gubernur berkoordinasi bersama bupati/walikota. Berbeda dengan pengawasan yang dilakukan oleh Kementerian Lingkungan Hidup Dan Kehutanan (d/h Kementerian Kehutanan) terhadap pembangunan RTH yaitu dengan diwujudkan dalam bentuk pembangunan hutan kota seperti halnya yang dilakukan oleh Provinsi Banten. Dalam bunyi Pasal (42), ayat (1) Permenhut nomor P.71/Menhut-II/2009 tahun 2009 menyatakan Menteri melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan hutan kota yang dilakukan oleh pemerintah daerah, kondisi demikian memang seharusnya dilakukan oleh Kementerian Lingkungan Hidup Dan Kehutanan (d/h Kementerian Kehutanan), karena sudah memberikan dana bantuan yang tidak sedikit dalam upaya pembangunan RTH dalam bentuk hutan kota kepada daerah. Akan tetapi dalam ayat (2) Menteri dapat melimpahkan pengawasan atas penyelenggaraan hutan kota di kabupaten/kota kepada gubernur selaku wakil pemerintah di daerah sesuai dengan undang-undang, dari bunyi klausul ini menunjukkan adanya pelimpahan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah (provinsi, kabupaten/kota) dan ini merupakan realisasi dari PP nomor 38 tahun 2007 tentang pelimpahan kewenangan antara pusat dan

Tabel 3. Jenis pohon yang tumbuh pada kawasan hutan kota di Provinsi Banten.

Table 3. Kind of trees grown in urban forests in Banten Province

No	Lokasi Hutan Kota (Urban Forest Location)	Jenis Tanaman (Kinds of Tree)
1	Pegunungan (Hulu) (Uphill/upstream)	Jati, jengkol, pisang dan semak belukar
2	Daratan tertutup (Tengah) (Covered areamiddle stream)	Mindi, glodokan tiang, sengon, mahoni, jati, akasia mangium, gamal, pulai, trembesi, tanjung, kelapa, bintaro, jabon, dan adap merah., vilisium, hujan mas, ketapang, nyamplung, palm raja, dan kersen.
3	Pantai (Hilir) (Coastal/downstream)	Akasia, mahoni, mangga, beringin, trembesi, flamboyan, bungur, ekaliptus, jati, kupu-kupu, gelodogan jawa, tanjung, filisium, bintaro, m atoa, dan angsana, randu, sengon, mahoni, .tanjung, cemara laut, ketapang, gmelina, waru, sawit, kelapa, putat, jambu batu, kamboja, pete, tangkil, dan araohania

Sumber (Sources) : Data diolah (Data processed)

daerah. Untuk kisaran luas dalam pembangunan RTH dari semua bunyi Peraturan Menteri yang diterbitkan agak berbeda seperti Permendagri Nomor 1 tahun 2007 menyatakan luas ideal untuk RTH minimal 20% dari luas kawasan perkotaan, PermenPU Nomor 05/PRT/M/2008 menyatakan proporsi untuk RTH adalah sebesar 30% yang terdiri dari 20% RTH publik dan 10% RTH privat, dalam Permenhut nomor P.71/Menhut-II/2009 tahun 2009 dalam Pasal (8), ayat (2) menyatakan bahwa: luas hutan kota dalam satu hamparan yang kompak paling sedikit 0,25 ha, selanjutnya dalam ayat (3) menyatakan persentase luas hutan kota 10% dari wilayah perkotaan dan atau disesuaikan dengan kondisi setempat. Inti permasalahan dari semua bunyi klausul dalam peraturan menteri tersebut di atas menunjukkan bahwa pemerintah harus mencadangkan ruang wilayahnya untuk pembangunan RTH, artinya dalam pembuatan dan penyusunan RTRW, pemerintah daerah setempat harus memasukan dan mencadangkan ruang wilayahnya untuk pembangunan RTH.

Pada Tabel 1 di atas menunjukkan pemerintah dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Pekerjaan Umum, dan Kementerian Lingkungan Hidup Dan Kehutanan (d/h Kementerian Kehutanan) telah menunjukkan keseriusannya dalam pembangunan RTH, akan tetapi dalam pelaksanaannya tidak jalan, hasilnya tidak sesuai dengan apa yang diharapkan. Kondisi demikian merupakan hal yang bisa saja terjadi, karena pelaksanaan atau sasaran dari program tersebut adalah kabupaten/kota yang merupakan daerah otonom. Sesuai dengan undang-undang mengenai daerah otonomi yang berlaku pemerintah kabupaten/kota bisa saja melakukan program tersebut, atau tidak melakukan program tersebut karena sudah mempunyai RTRW yang telah siap untuk dijalankan. Walaupun sebenarnya nomenklatur pembangunan RTH sudah ada dan merupakan kebijakan yang diambil oleh Kementerian Dalam Negeri maupun Kementerian Pekerjaan Umum (PU), dan dalam pembuatan RTRW yang menjadi dasar acuan adalah kebijakan yang dikeluarkan oleh Kementerian Dalam Negeri maupun Kementerian Pekerjaan Umum (PU), akan tetapi dalam pelaksanaannya tidak dilakukan

karena menganggap tidak penting dan ada yang lebih penting lagi, yaitu perolehan dan peningkatan PAD yang maksimal dengan banyak mengeluarkan izin. Oleh karenanya dalam upaya menciptakan ekosistem lingkungan yang lebih baik, disini dituntut komitmen pemerintah daerah dalam pembangunan RTH, karena program ini sudah merupakan kebutuhan suatu daerah untuk menciptakan kualitas lingkungan perkotaan yang sehat, indah, bersih dan nyaman.

#### **IV. KESIMPULAN DAN SARAN**

##### **A. Kesimpulan**

Perencanaan penataan ruang wilayah salah satunya dilakukan melalui pembangunan RTH. Kebijakan dalam perencanaan, pembangunan dan pemanfaatan RTH tertuang dalam 3 (tiga) Peraturan Menteri yaitu: Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Pekerjaan Umum dan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (d/h Kementerian Kehutanan). Berdasarkan ketiga peraturan tersebut baik ditinjau dari tujuan dan pemanfaatan RTH maupun jenis tanaman yang dianjurkan terdapat kesamaan dalam pasal-pasal yang terkait sehingga ketiga peraturan ini dapat digunakan sebagai acuan dalam pembangunan RTH di Kabupaten Serang Provinsi Banten. Pembangunan RTH dalam suatu ruang wilayah bertujuan untuk fungsi perlindungan atau pengamanan lingkungan baik mikro maupun makro. Pemanfaatan ruang dilakukan melalui peraturan zonasi dengan maksud agar pedoman pengendalian pemanfaatan ruang sesuai dengan RTRW. Pembangunan RTH dalam bentuk hutan kota di Provinsi Banten dilakukan di 3(tiga) kabupaten dan 4 (empat) kota berdasarkan zonasi dari hulu sampai ke hilir dengan jenis tanaman lokal dan jenis pohon kehutanan.

##### **B. Saran**

Penyediaan dan pemanfaatan ruang wilayah untuk kepentingan RTH di Kabupaten Serang sebaiknya mengacu kepada ketiga peraturan menteri tersebut. Berdasarkan kriteria agro ekologis penentuan jenis pohon terutama pada

zonasi dari hulu hingga kehilir terutama zonasi pegunungan disarankan untuk ditanami jenis tanaman pohon kehutanan mengingat lokasi yang dicadangkan untuk RTH di Provinsi Banten disesuaikan dengan topografinya. Komitmen daerah dalam membangun RTH hendaknya sesuai dengan kebijakan dan/atau aturan yang telah dikeluarkan oleh kementerian teknis terkait. Pengendalian dan pemanfaatan ruang wilayah perkotaan diselenggarakan oleh pemerintah dengan melibatkan masyarakat, dan dilaksanakan secara terkoordinasi antar pemerintah dengan masyarakat.

### UCAPAN TERIMA KASIH (ACKNOWLEDGEMENT)

Penulis mengucapkan terima kasih kepada Kepala Dinas Kehutanan, Perkebunan dan Pertanian Provinsi Banten, Dinas Tata Kota Kabupaten Serang serta Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial, Ekonomi, Kebijakan dan Perubahan Iklim yang telah membantu dalam kegiatan penelitian ini, juga dewan redaksi atas saran-sarannya.

### DAFTAR PUSTAKA

- Anonim. (2014). *Ruang terbuka hijau kawasan perkotaan*. Diunduh Oktober 2014 dari <http://www.leadership.park.com>.
- Barnett, J. (1982). *An introduction to urban design*. New York: Publishing House.
- Dinas Pertanian Kehutanan dan Perkebunan. (2013). *Profil dinas pertanian, kehutanan dan perkebunan Propinsi Banten 2013*. Serang: Dinas Pertanian Kehutanan dan Perkebunan.
- Direktorat Jenderal Cipta Karya. (2014). *Arab kebijakan dan strategi pengembangan RTH pada kawasan perkotaan*. Jakarta: Direktorat Jenderal Cipta Karya.

- Febry, A. (2014). *Ruang terbuka hijau dalam perencanaan kota*. Makassar: Fakultas Sains dan Teknologi, Universitas Islam Negeri Alauddin Makassar.
- Irawan, P. (2007). *Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif untuk Ilmu-Ilmu Sosial*. Jakarta: Universitas Indonesia.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 tahun 2007 tentang Penataan Ruang Terbuka Hijau Kawasan Perkotaan.
- Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.71/Menhut-II/2009 tahun 2009 tentang Pedoman Penyelenggaraan Hutan Kota.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 tahun 2007 tentang Pelimpahan Kewenangan antara Pusat dan Daerah.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional.
- Prihatingsih, Y, & Buchori I,H. (2013). Kajian perencanaan ruang terbuka hijau pemukiman di Kampung Brambangan dan Perumahan Sambak Indah, Purwodadi. In *Prosiding Seminar Nasional Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Lingkungan 2013* (pp. 429433).
- Samsuodin, I. & Subiandono, E. (2007). *Pembangunan dan pengelolaan hutan kota*. Bogor: Pusat Penelitian Hutan Badan Litbang Kehutanan dan Inovasi.
- Syahadat, E & Samsuodin, I. (2013). *Perkembangan hutan kota ditinjau dari aspek kebijakan, aspek zonasi, dan aspek jenis pohon* (Laporan Hasil Penelitian). Bogor: Pusat Penelitian dan Pengembangan Perubahan Iklim dan Kebijakan.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang.