

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Tindakan Hukum Pemerintah

Kemampuan anggaran daerah yang seringkali terbatas membuat kemampuan membeli lahan-lahan baru di dalam kota yang cenderung naik , apalagi jika berada di lokasi strategis, semakin sulit terwujud. Meningkatkan keyakinan kepada para jajaran pemerintah daerah dan anggota dewan legislatif akan pentingnya pengembangan RTH (*green policy*) menentukan kelancaran penyediaan anggaran yang besar untuk membangun RTH baru (*green budget*).

Komitmen dan konsistensi pemerintah daerah dan DPRD terhadap lingkungan dibuktikan dengan dicantumkannya target RTH 30 persen dalam RTRW setiap kota di Indonesia. Pemerintah daerah harus melakukan peningkatan kesadaran aparat lintas sektoral dalam pengembangan RTH.

Beberapa peraturan perundang-undangan terkait dengan pengembangan RTH kota telah diberlakukan, seperti Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Sumber Daya Alam, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana,

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Permendagri Nomor 1 Tahun 2007 tentang Penataan RTH Kawasan Perkotaan, serta Permen PU Nomor 5 Tahun 2008 tentang pedoman penyediaan dan pemanfaatan RTH dikawasan perkotaan.

Pemerintah daerah dan DPRD seharusnya menempatkan masalah RTH sebagai salah satu isu penting dalam pembahasan anggaran dan program pembangunan yang berkelanjutan. Prioritas anggaran program pengembangan RTH harus setara dengan program transportasi masal dan prasarana pencegahan banjir agar kota tidak mengalami bencana lingkungan, kemacetan, dan banjir. Untuk itu perlu didukung pemerintah, pemerintah daerah, DPRD, dan masyarakat.

Perlu secepatnya mendorong lahirnya Peraturan daerah (Perda) tentang RTH agar perencanaan pembangunan RTH memiliki kekuatan hukum yang jelas dan tegas . Peraturan daerah menetapkan kawasan, area, maupun jalur/koridor hijau yang harus dipreservasi untuk melindungi ekosistem, habitat satwa liar, dan biodiversitas agar tidak berubah menjadi fungsi lain. selain itu perda juga menetapkan kawasan konservasi sebagai peruntukan daerah hijau untuk pengamanan daerah rawan longsor, pengamanan infrastruktur, fungsi fasum, budidaya pertanian, dan jalur hijau sungai, situ, waduk, danau, tepian pantai, rawa-rawa sebagai daerah hijau alami.

Perlu insentif atau disentif (*reward or punishment*), jika terjadi prestasi atau pelanggaran hukum oleh perorangan dan/atau badan dalam pelaksanaan

pengembangan RTH. Dan disarankan untuk pemerintah untuk membentuk tim audit RTH untuk menjaga keberadaan dan pelaksanaan pengembangan RTH.⁵

Salah satu hal terpenting yang dimiliki oleh Undang-Undang Penataan Ruang (UUPR) Nomor 26 Tahun 2007 dan tidak ditemukan dalam UUPR sebelumnya adalah pemberian sanksi terhadap pelanggar tata ruang. Sanksi akan diberikan kepada pengguna ruang yang melanggar peruntukan tata ruang. Terkait operasionalisasi sanksi di daerah, saat ini masih belum efektif diberlakukan. Pelanggaran terhadap penataan ruang sudah jelas diatur didalam pasal 62 dan 63 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Dimana dijelaskan pada pasal 62 bahwa setiap orang yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pada pasal 61 yaitu mengenai pemanfaatan ruang, akan dikenakan sanksi administratif. Kemudian pasal 63 juga menerangkan lebih lanjut lagi mengenai sanksi administratif yang diberlakukan atau yang dimaksud didalam ketentuan pasal 62, yakni sanksi administratif yang dimaksud dalam pasal 62 dapat berupa ;

- a. Peringatan tertulis
- b. Penghentian sementara kegiatan
- c. Penghentian sementara pelayanan umum
- d. Penutupan lokasi
- e. Pencabutan izin

⁵Nirwono Joga dan Iwan Ismaun, *RTH 30%! Resolusi (kota) Hijau*, Jakarta , Gramedia Pustaka Utama , 2011 , hlm.253-254

- f. Pembatalan izin
- g. Pembongkaran bangunan
- h. Pemulihan fungsi ruang; dan/atau
- i. Denda administratif.

Tidak hanya sanksi administratif yang dapat dikenakan terhadap pelanggaran dalam pemanfaatan ruang terdapat pula regulasi atau atauran mengenai sanksi pidananya. Pemberian sanksi bagi pelanggar tata ruang dapat diberikan melalui tiga tingkatan. Yakni hukuman pidana tiga tahun dan denda 500 juta bagi pengguna yang sengaja merubah peruntukan ruang, pidana 8 tahun dan denda 1,5 Milyar bagi pengguna yang mengakibatkan kerugian bagi masyarakat dan bagi pelanggaran yang menimbulkan korban jiwa akan dikenakan hukuman pidana sampai 15 tahun dan denda 5 Milyar. "Sanksi-sanksi pidana dan administratif tersebut telah tertuang dalam Undang-Undang Penataan Ruang, khususnya Pasal 69 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.⁶

2.2 Kewenangan Pemerintah Daerah Terhadap Rencana Tata ruang

Otonomi daerah yang dikehendaki oleh Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan Daerah adalah otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab , namun dengan adanya keleluasaan tersebut bukan berarti semua urusan diserahkan kepada daerah, tetapi ada sebagian urusan yang tidak diserahkan kepada daerah, tetapi ada sebagian urusan yang tidak diserahkan kepada daerah. Hal ini

⁶ Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, penjelasan pasal 61,62,69.

termaktub dalam ketentuan pasal 10 ayat (1) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

Artinya, tidak semua urusan diserahkan kepada daerah sesuai dengan asas desentralisasi dan tugas pembantuan. Khusus mengenai rencana tata ruang, daerah diberikan keleluasaan untuk melakukan rencana, pemanfaatan dan pengawasan mengenai kebijakan tata ruang di daerahnya masing-masing.

Apabila melihat permasalahan yang ada, yaitu mengenai kewenangan pemerintah daerah terhadap rencana tata ruang di daerah perbatasan, seharusnya pemerintah daerah, dalam hal ini pemerintah provinsi, masih memiliki kewenangan terhadap kebijakan rencana tata ruang yang dibuat oleh kabupaten/kota. Untuk permasalahan-permasalahan yang bersifat lintas administratif, pemerintah provinsi memiliki kewenangan untuk menegeluarkan kebijakan sebagaimana mestinya.

Selain itu, untuk mewujudkan pembagian kewenangan yang proporsional antara pemerintah provinsi, kabupaten/kota terhadap permasalahan yang bersifat lintas administratif atau daerah, perlu disusun suatu kriteria permasalahan yang meliputi *eksternalitas*, *akuntabilitas*, dan *efisiensi*, dengan mempertimbangkan keserasian hubungan pengelolaan urusan pemerintahan.⁷

Kriteria *eksternalitas* merupakan pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan dampak/akibat yang ditimbulkan dalam

⁷ Juniarso Ridwan, *Hukum tata ruang dalam konsep kebijakan otonomi daerah*, Bandung, Nuansa, 2013, hlm. 94

penyelenggaraan pemerintahan tersebut. Apabila dampak yang ditimbulkan bersifat lokal, maka urusan pemerintahan tersebut menjadi kewenangan provinsi, dan apabila bersifat nasional maka menjadi kewenangan pemerintahan pusat.

Sedangkan kriteria *akuntabilitas* adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan dengan memepertimbangkan bahwa tingkat pemerintahan yang menangani suatu bagian urusan adalah tingkat pemerintahan yang lebih langsung/dekat dengan dampak/akibat dari urusan yang ditangani tersebut.

Sedangkan kriteria *efisiensi* adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan tersedianya sumberdaya (personal, dana dan peralatan) untuk mendapatkan ketepatan, kepastian dan kecepatan hasil yang harus dicapai dalam penyelenggaraan urusan.

Apabila kriteria *eksternal*, *akuntabilitas*, dan *efisiensi* dipakai dalam pelaksanaan rencana tata ruang di daerah, maka dapat disimpulkan pemerintahan mana yang paling dekat secara langsung dengan dampak/akibat yang ditimbulkan, maka pemerintah tersebut yang paling berwenang. Meskipun demikian, dalam melakukan kebijakan harus tetap memperhatikan kepentingan daerah-daerah lainnya guna terciptanya suatu keserasian dan keseimbangan serta adanya koordinasi pada masing-masing daerah, sehingga akan terciptanya suatu masyarakat yang sejahtera, adil dan berada pada kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁸

⁸ *Ibid.*, hlm. 95

2.3 Tinjauan umum tentang Penataan Ruang dan Ruang terbuka hijau

2.3.1 Latar belakang penataan ruang kota

Pertumbuhan penduduk disuatu Negara menuntut pemerintahnya untuk mampu menyediakan berbagai sarana dan pemenuhan hidup rakyatnya. Kewajiban pemerintah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat tersebut, terutama Negara yang menganut paham *welfare state*, sebagaimana halnya Indonesia. Negara dituntut untuk berperan lebih jauh dan melakukan campur tangan terhadap aspek-aspek pemenuhan kebutuhan masyarakat dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyatnya. Dengan adanya suatu kewajiban tersebut, maka timbullah suatu pertanyaan , bagaimanakah pemerintah dapat mengatur dan mengelola penggunaan dan pemanfaatan sumber daya alam, baik itu darat, laut maupun udara yang tersedia, dengan selalu memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan tuntutan masyarakat yang berbeda-beda , sehingga akan tercapai nya suatu tujuan Negara yaitu mensejahterakan masyarakatnya.

Keanekaragaman pemanfaatan sumber daya alam dalam usaha memacu pertumbuhan yang mendukung pemerataan serta peningkatan pertumbuhan ekonomi , diupayakan sejalan dengan kemampuan alam Indonesia yang beraneka ragam dan kebutuhan masyarakat yang semakin beranekaragam sekali, ekosistem yang terdapat di Indonesia.

Selain itu juga permasalahan lain yang timbul yaitu pada sistem pemerintahan Indonesia, dimana saat ini terjadi perubahan dengan terdistribusinya kewenangan pemerintah pusat kedaerah dalam berbagai kepentingan pembangunan. Terlebih lagi,

setelah diberlakukanya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, dimana daerah diberikan keleluasaan untuk mengelola dan memanfaatkan potensi sumber daya yang dimilikinya.

Agar dalam memahami permasalahan tersebut tidak keluar dari kerangka UUD 1945, maka perlu kiranya kita kembali kepada pemikiran yang fundamental mengenai tujuan dari negara Republik Indonesia yang terdapat didalam pembukaan UUD 1945, yang berbunyi:

“Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut serta dalam melaksanakan ketertiban dunia....”

Dalam mewujudkan tujuan Negara, khususnya untuk terciptanya suatu kesejahteraan dan mencerdaskan kehidupan bangsa, berarti harus dapat melaksanakan pembangunan dengan mengarahkan kepada substansi yang akan dituju secara terpadu dan berdasarkan suatu perencanaan yang cermat. Selain itu juga dalam melaksanakan suatu perencanaan harus tetap berada pada kerangka peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan mengedepankan keserasian di antara daerah dan tetap berada pada kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁹

⁹ *Ibid.*, hlm. 19

2.3.2 Pengertian dan ruanglingkup Penataan Ruang

Luasnya cakupan perencanaan tata ruang mengarahkan penulis untuk mengungkapkan pengertian dan konsep dasar yang terkandung di dalamnya. Pengertian-pengertian yang tercakup kedalam konsep Penataan Ruang sebenarnya sudah tercantum dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Namun demikian untuk dapat menambah khasanah, penulis akan mengemukakan juga pengertian dan konsep dasar dari Penataan Ruang, baik menurut peraturan perundang-undnagan maupun menurut para ahli.

2.3.2.1 Definisi Ruang

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, yang dimaksud dengan ruang adalah:

“Wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang didalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya.”

Ruang sebagai salah satu tempat untuk melangsungkan kehidupan manusia, juga sebagai sumberdaya alam merupakan salah satu karunia Tuhan kepada bangsa Indonesia. Dengan demikian ruang wilayah Indonesia merupakan suatu asset yang harus dapat dimanfaatkan oleh masyarakat dan bangsa Indonesia secara terkoordinasi, terpadu dan seefektif mungkin dengan memperhatikan faktor-faktor lain seperti, ekonomi, sosial, budaya, hankam, serta kelestarian lingkungan untuk mendorong terciptanya pembangunan nasional yang serasi dan seimbang.

Selanjutnya, dalam keputusan Menteri Pemukiman dan Prasarana Wilayah No.327/KPTS/2002 tentang penetapan enam pedoman bidang Penataan Ruang, yang dimaksud dengan ruang adalah :

“wadah yang meliputi ruang daratan, ruang lautan, ruang udara, sebagai suatu kesatuan wilayah tempat manusia dan makhluk hidup lainnya hidup dan melakukan kegiatan serta memelihara kelangsungan hidupnya.”

Seperti yang telah diuraikan dalam pasal 1 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007, yang menyatakan bahwa ruang terbagi kedalam beberapa kategori, yang diantaranya adalah :

- a. Ruang daratan adalah ruang yang terletak diatas dan di bawah permukaan daratan, termasuk permukaan perairan darat dan sisi darat dari garis laut terendah.
- b. Ruang lautan adalah ruang yang terletak diatas dan dibawah permukaan laut dimulai dari sisi laut dari sisi garis laut terendah termasuk dasar laut dan bagian bumi dibawahnya, dimana Negara Indonesia memiliki hak yuridiksinya.
- c. Ruang udara adalah ruang yang terletak diatas ruang daratan dan atau ruang lautan sekitar wilayah Negara dan melakat pada bumi, dimana Negara Indonesia memiliki hak yuridiksinya.¹⁰

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 20-22

2.3.2.2 Definisi Tata Ruang

Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, menjelaskan yang dimaksud dengan tata ruang adalah “wujud struktural ruang dan pola ruang”. Adapun yang dimaksud dengan wujud struktural pemanfaatan ruang adalah susunan unsur-unsur pembentuk rona lingkungan alam, lingkungan sosial, lingkungan buatan yang secara hirarkis berhubungan satu dengan yang lainnya. Sedangkan yang dimaksud dengan pola pemanfaatan ruang meliputi pola lokasi, sebaran pemukiman, tempat kerja, industri, pertanian, serta pola penggunaan tanah perkotaan dan pedesaan, dimana tata ruang tersebut adalah tata ruang yang direncanakan, sedangkan tata ruang yang tidak direncanakan adalah tata ruang yang terbentuk secara alami, seperti aliran sungai, gua, gunung dan lain-lain.

Selanjutnya masih dalam peraturan tersebut, yaitu pasal 1 angka 5 yang dimaksud dengan penataan ruang adalah “suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang”.¹¹

2.3.2.3 Rencana Penataan Ruang

Perencanaan atau *planning* merupakan suatu proses, sedangkan hasilnya berupa “rencana” (*plan*), dapat dipandang sebagai suatu bagian dari setiap kegiatan yang lebih sekedar refleksi yang berdasarkan perasaan semata. Tetapi yang penting, perencanaan merupakan suatu komponen yang penting dalam setiap keputusan sosial, setiap unit keluarga, kelompok, masyarakat, maupun pemerintah terlibat dalam

¹¹ Rahardjo Adisasmita, Analisis Tata Ruang Pembangunan, Graha ilmu, Yogyakarta, 2012, hlm. 27

perencanaan pada saat membuat keputusan atau kebijakan-kebijakan untuk mengubah sesuatu dalam dirinya atau lingkungannya.

Pada Negara hukum dewasa ini, suatu rencana tidak dapat dihilangkan dari hukum administrasi. Rencana dapat dijumpai pada berbagai bidang kegiatan pemerintahan, misalnya dalam pengaturan tata ruang. Rencana merupakan keseluruhan tindakan yang saling berkaitan dari tata usaha Negara yang mengupayakan terlaksananya keadaan tertentu yang tertib (teratur). Rencana yang demikian itu dapat dihubungkan dengan stelsel perizinan (misalkan suatu perizinan pembangunan akan ditolak oleh karena tidak sesuai dengan rencana peruntukan).

Perencanaan adalah suatu bentuk kebijaksanaan, sehingga dapat dikatakan bahwa perencanaan adalah sebuah *species* dari *genus* kebijaksanaan. Masalah perencanaan berkaitan erat dengan perihal pengambilan keputusan serta pelaksanaannya. Perencanaan dapat dikaitkan pula sebagai pemecahan masalah secara saling terkait serta berpedoman kepada masa depan.

Saul M. Katz, mengemukakan alasan atau dasar dari diadakannya suatu perencanaan adalah:

- a. Dengan adanya suatu perencanaan diharapkan terdapat suatu pengarahan kegiatan, adanya pedoman bagi pelaksanaan kegiatan-kegiatan yang ditujukan kepada pencapaian suatu perkiraan.
- b. Dengan perencanaan diharapkan terdapat suatu perkiraan terhadap hal-hal dalam masa pelaksanaan yang akan dilalui. Perkiraan tidak hanya dilakukan

mengenai potensi-potensi dan prospek-prospek perkembangan, tetapi juga mengenai hambatan-hambatan dan risiko-risiko yang mungkin dihadapi, dengan perencanaan mengusahakan agar ketidakpastian dapat dibatasi sedikit mungkin.

- c. Perencanaan memberikan kesempatan untuk memilih berbagai alternatif tentang cara atau kesempatan untuk memilih kombinasi terbaik.
- d. Dengan perencanaan dilakukan penyusunan skala prioritas. Memilih urutan-urutan dari segi pentingnya suatu tujuan, saran-saran maupun kegiatan usahanya.
- e. Dengan adanya rencana, maka ada suatu alat pengukur atau standar untuk mengadakan pengawasan atau evaluasi.¹²

Dalam kamus tata ruang dikemukakan yang dimaksud dengan rencana Penataan Ruang adalah “rekayasa atau metode pengaturan perkembangan tata ruang dikemudian hari”. Selanjutnya dalam Keputusan Menteri Pemukiman dan Prasarana Wilayah No. 327/KPTS/2002 tentang Penetapan Enam Pedoman Bidang Penataan Ruang yang dimaksud dengan Rencana Tata Ruang adalah “hasil perencanaan struktur dan pola pemanfaatan ruang”.

Adapun yang dimaksud dengan struktur pemanfaatan ruang adalah susunan unsur-unsur pembentukan lingkungan secara hirarkis dan saling berhubungan satu sama lainnya.

¹² Juniarso Ridwan, *Op.cit*, hlm. 23-24

Maksud diadakannya perencanaan tata ruang adalah untuk menyasikan berbagai kegiatan sektor pembangunan, sehingga dalam memanfaatkan lahan dan ruang dapat dilakukan secara optimal, efisien, dan serasi. Sedangkan tujuan diadakannya suatu perencanaan tata ruang adalah untuk mengarahkan struktur dan lokasi beserta hubungan fungsionalnya yang serasi dan seimbang dalam rangka pemanfaatan sumber daya manusia, sehingga tercapainya hasil kualitas manusia dan kualitas lingkungan hidup secara berkelanjutan.

Penataan ruang sebagai suatu proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang merupakan suatu kesatuan sistem yang tidak dapat terpisahkan satu sama lainnya. Untuk menciptakan suatu penataan ruang yang serasi harus memerlukan suatu peraturan perundang-undangan yang serasi pula diantara peraturan pada tingkat tinggi sampai pada peraturan pada tingkat bawah, sehingga terjadinya suatu koordinasi dalam penataan ruang.

Dalam klasifikasi perencanaan tata ruang dikenal adanya perencanaan tata ruang kota, dan secara awam perencanaan tata ruang kota selalu diidentifikasi ke dalam perencanaan fisik semata, yakni gambaran dari perencanaan kota, taman, bangunan perumahan, bangunan perkantoran dan lain sebagainya.

Namun dengan semakin pesatnya perkembangan zaman, perencanaan fisik sudah tidak tepat lagi, oleh karena dalam proses pembentukan perencanaan kota tidak hanya diperlukan suatu perencanaan fisik semata. Dalam kenyataan di lapangan, kegiatan

suatu perencanaan kota akan dihadapkan pada berbagai permasalahan sosial, lingkungan, ekonomi, hukum, politik dan permasalahan-permasalahan lainnya lagi.

Salah satu contoh adalah seorang perencanaan yang akan melakukan kegiatan pembangunan pusat perbelanjaan, maka ia tidak hanya melakukan perencanaan desain fisik sementara, akan tetapi ia harus melakukan pengoptimalisasian dari akibat yang akan ditimbulkan terhadap lingkungan, baik itu lingkungan hidup maupun lingkungan sosial masyarakat di sekitar.¹³

2.3.3 Ruang Terbuka Hijau

Sesuai amanat Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang penataan ruang, dengan luas RTH minimal 30 persen dari wilayah kota, RTH di samping berperan membentuk struktur kota, juga harus tercermin dalam pola ruang kota. Fungsi manfaat, klasifikasi, dan distribusi RTH di wilayah perkotaan menjadi sangat penting, karena fungsi dan manfaat RTH tidak dapat digantikan dengan unsur-unsur ruang kota lainnya karena sifatnya yang alami.

Berbagai referensi menunjukkan bahwa RTH (*green open space / green space*) merupakan lahan-lahan alami yang ada di wilayah perkotaan. Bentuk RTH yang berupa fasilitas umum/publik, sebagai tempat beraktifitas, adalah taman kota, taman pemakaman, lapangan olah raga, hutan kota dan lain-lain yang memerlukan area lahan/peruntukan lahan hijau secara definitif.

¹³ *Ibid.*, hlm. 25-26

RTH yang ditanami tumbuhan jenis produktif, buah, dan pangan adalah sawah, pertanian darat, dan pekarangan rumah yang memerlukan area lahan/peruntukan lahan hijau pertanian secara definitif.

RTH jalur hijau yang bukan untuk ditanami pohon dalam mendukung fungsi pengaman, peneduh, dan keindahan kota adalah jalur kereta api, tegangan tinggi, sungai/tepi kali, situ, dan pantai (pengaman); dan jalur pinggir/median jalan kota dan lingkungan (peneduh); dan jalur jalan, kavling bangunan kantor, industri, perdagangan, dan lain-lain (keindahan kota).

Jadi RTH merupakan suatu lahan/kawasan yang mengandung unsur dan struktur alami yang dapat menjalankan proses-proses ekologis, seperti pengendali pencemaran udara, ameliorasi iklim, pengendali tata air, dan sebagainya. Unsur alami inilah yang menjadi ciri RTH di wilayah perkotaan, baik unsur alami berupa tumbuh-tumbuhan atau vegetasi, badan air, maupun unsur alami lainnya.¹⁴

2.3.4 Ruang terbuka non hijau

Menurut Pedoman Penyediaan dan Pemanfaatan Ruang Terbuka Hijau di kawasan perkotaan RTNH adalah ruang terbuka di wilayah perkotaan yang tidak termasuk dalam kategori RTH, berupa lahan yang diperkeras atau maupun yang berupa badan air. Menurut Direktorat Penataan Ruang Nasional, Ruang Terbuka Non Hijau adalah ruang yang secara fisik bukan berbentuk bangunan gedung dan tidak dominan ditumbuhi tanaman ataupun permukaan berpori, dapat berupa perkerasan, badan air

¹⁴Nirwono Joga, *Op.cit*, hlm. 91

ataupun kondisi tertentu lainnya (misalnya badan lumpur, pasir, gurun, cadas, kapur, dan lain sebagainya).

Fungsi utama RTNH adalah fungsi Sosial Budaya, dimana antara lain dapat berperan sebagai:

- a. Wadah aktifitas sosial budaya masyarakat dalam wilayah kota atau kawasan perkotaan terbagi dan terencana dengan baik;
- b. pengungkapan ekspresi budayadan/atau kultur lokal;
- c. merupakan media komunikasi warga kota;
- d. tempat olahraga dan rekreasi;
- e. wadah dan objek pendidikan, penelitian, dan pelatihan dalam mempelajari alam.

Manfaat Ruang Terbuka Non Hijau secara langsung merupakan manfaat yang dalam jangka pendek atau dapat dirasakan langsung manfaatnya seperti :

- a. Berlangsungnya aktivitas masyarakat, seperti misalnya kegiatan olahraga, kegiatan rekreasi, kegiatan parkir, dan lain-lain.
- b. Keindahan dan kenyamanan, seperti misalnya penyediaan plasa, monumen, landmark, dan lain sebagainya.
- c. Keuntungan ekonomis, seperti misalnya retribusi parkir, sewa lapangan olahraga, dan lain sebagainya.¹⁵

¹⁵ Pedoman RTNH , <http://ruangkotahanun.blogspot.com/2011/01/rencana-tata-ruang-non-hijau-apa-itu.html> di unduh pada tanggal 13-9-2013 , pada pukul 16.00

Kedudukan Ruang Terbuka Non Hijau di dalam Rencana Tata Ruang wilayah penting adanya selain mengemban fungsi sekunder sebagai pelengkap keindahan kota , dalam hal ini jika dilakukan pengelolaan dan perawatan dengan cara yang baik dan benar akan menjadi salah satu sumber pendapatan daerah yang keberadaannya dapat dimaksimalkan.

2.3.5 Ruang terbuka hijau privat

Yang dimaksud Ruang terbuka hijau privat adalah: RTH yang dimiliki institusi tertentu atau orang perseorangan yang pemanfaatannya untuk kalangan terbatas antara lain berupa kebun atau halaman rumah/gedung milik masyarakat/swasta yang ditanami oleh tumbuhan.¹⁶

2.3.6 Ruang terbuka hijau publik

Yang dimaksud dengan Ruang terbuka hijau publik adalah: RTH yang dimiliki dan dikelola oleh pemerintah daerah kota / kabupaten yang digunakan untuk kepentingan masyarakat secara umum.

Proporsi ruang terbuka hijau publik pada wilayah kota seluas minimal 20 (dua puluh) persen dari luas wilayah kota, yang disediakan oleh pemerintah daerah kota dimaksudkan agar proporsi ruang terbuka hijau minimal dapat lebih dijamin pencapaiannya sehingga memungkinkan pemanfaatannya secara luas oleh masyarakat. Distribusi ruang terbuka hijau publik disesuaikan dengan sebaran

¹⁶ Peraturan Menteri Pekerjaan Umum, *Loc Cit*, hlm.3.

penduduk dan hierarki pelayanan dengan memperhatikan rencana struktur dan pola ruang.¹⁷

2.4 Pemanfaatan RTH di Kawasan Perkotaan

2.4.1 Pemanfaatan RTH pada Bangunan/Perumahan

RTH pada bangunan/ perumahan baik dipekarangan maupun halaman perkantoran, pertokoan, dan tempat usaha berfungsi sebagai penghasil O₂, peredam kebisingan, dan penambah estetika suatu bangunan sehingga tampak asri, serta memberikan keseimbangan dan keserasian antara bangunan dan lingkungan. Selain fungsi tersebut, RTH dapat dioptimalkan melalui pemanfaatan sebagai berikut:

a. RTH Pekarangan

Dalam rangka mengoptimalkan lahan pekarangan, maka RTH pekarangan dapat dimanfaatkan untuk kegiatan atau kebutuhan lainnya. RTH pada rumah dengan pekarangan luas dapat dimanfaatkan sebagai tempat utilitas tertentu (sumur resapan) dan dapat juga dipakai untuk tempat menanam tanaman hias dan tanaman produktif (yang dapat menghasilkan buah-buahan, sayur, dan bunga). Untuk rumah dengan RTH pada lahan pekarangan yang tidak terlalu luas atau sempit, RTH dapat dimanfaatkan pula untuk menanam tanaman obat keluarga/apotik hidup, dan tanaman pot sehingga dapat menambah nilai estetika sebuah rumah. Untuk efisiensi ruang, tanaman pot dimaksud dapat diatur dalam susunan/bentuk vertikal.

¹⁷ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

- b. RTH halaman perkantoran , pertokoan, dan tempat usaha

RTH pada halaman perkantoran ,pertokoan , dan tempat usaha, selain tempat utilitas tertentu, dapat dimanfaatkan pula sebagai area parkir terbuka, *carport*, dan tempat untuk menyelenggarakan berbagai aktifitas di luar ruangan seperti upacara,bazar,olah raga , dan lain-lain.¹⁸

2.4.2 Pemanfaatan RTH pada lingkungan / permukiman

RTH pada lingkungan/ permukiman dapat dioptimalkan fungsinya menurut jenis RTH berikut:

- a. RTH Taman Rukun Tetangga

Taman Rukun Tetangga (RT) dapat dimanfaatkan penduduk sebagai tempat melakukan berbagai kegiatan sosial di lingkungan RT tersebut. Untuk mendukung aktivitas penduduk dilingkungan tersebut, fasilitas yang harus disediakan minimal bangku taman dan fasilitas mainan anak-anak. Selain sebagai tempat untuk melakukan aktifitas sosial, RTH taman rukun tetangga dapat pula dimanfaatkan sebagai suatu *community garden* dengan menanam tanaman obat keluarga/ apotik hidup, sayur, dan buah-buahan yang dapat dimanfaatkan oleh warga.¹⁹

- b. RTH Rukun Warga

RTH rukun warga (RW) dapat dimanfaatkan untuk berbagai kegiatan remaja, kegiatan olahraga masyarakat, serta kegiatan sosial lainnya di lingkungan RW tersebut. Fasilitas yang disediakan berupa lapangan untuk berbagai kegiatan,

¹⁸ *Ibid.*, hlm.47

¹⁹ *Ibid.*, hlm.48

baik olahraga maupun aktifitas lainnya, beberapa unit bangku taman yang dipasang secara berkelompok sebagai sarana berkomunikasi dan bersosialisasi antar warga, dan beberapa jenis bangunan permainan anak yang tahan dan aman untuk dipakai pula oleh anak remaja.

c. RTH Kelurahan

RTH Kelurahan dapat dimanfaatkan untuk berbagai kegiatan penduduk dalam satu kelurahan. Taman ini dapat berupa taman aktif, dengan fasilitas utama lapangan olahraga (serbaguna), dengan jalur trek lari di seputarnya, atau dapat berupa taman pasif, dimana aktifitas utamanya adalah kegiatan yang lebih bersifat pasif, misalnya duduk atau bersantai, sehingga lebih di dominasi oleh ruang hijau dengan pohon tua.

d. RTH Kecamatan

RTH kecamatan dapat dimanfaatkan oleh penduduk untuk melakukan berbagai aktifitas didalam satu kecamatan. Taman ini dapat berupa taman aktif dengan fasilitas utama lapangan olahraga, dengan jalur trek lari di seputarnya, atau dapat berupa taman pasif untuk kegiatan yang lebih bersifat pasif, sehingga lebih di dominasi oleh ruang hijau.²⁰

²⁰ *Ibid.*, hlm.49-51

2.5 Peran serta masyarakat dan lembaga/badan hukum dalam mengelola RTH

2.5.1 Peran serta masyarakat

Untuk mewujudkan RTH kota minimal 30 persen dari luas kota sesuai amanat Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, maka partisipasi masyarakat sangat diperlukan.

Hal ini merupakan pergeseran model pembangunan kota dari tanggung jawab pemangku kepentingan (*stakeholders*) menjadi tanggung jawab bersama berbagai pihak, baik pemerintah maupun masyarakat (*shareholders*).

Keikutsertaan masyarakat dalam penyediaan dan penataan RTH menjadi hal penting karena pada kenyataannya sebagian besar lahan hijau berada di bawah kepemilikan masyarakat dan swasta (RTH privat).

Dari data yang ada, lahan Jakarta yang belum/tidak terbangun (tahun 2008), seperti hijau halaman/pekarangan, kebun, sawah, dan lahan-lahan kosong yang dapat dikatakan sebagai potensi RTH kota sebesar 23,59 persen, merupakan lahan milik masyarakat dan pengembang (*developer*).

Untuk mengantisipasi perubahan lahan, yaitu konversi lahan hijau/alami menjadi lahan terbangun, perlu penerapan KDH secara sadar oleh masyarakat dalam pengembangan RTH dapat berupa penyuluhan dan pengembang. Artinya, masyarakat mempunyai kesadaran lingkungan yang tinggi dalam ikut mengembangkan RTH kota.

Program partisipasi masyarakat dalam pengembangan RTH dapat berupa penyuluhan dan pembinaan, untuk meningkatkan kesadaran dan pemahaman masyarakat terhadap arti penting eksistensi RTH dalam meningkatkan kualitas lingkungan hidup dan kehidupan mereka; penyebar luasan fungsi dan manfaat RTH di media massa cetak dan elektronik; pelibatan masyarakat dan swasta dalam program pengembangan RTH; dan pelibatan institusi pendidikan: program sekolah hijau (*green school*) atau kampus hijau (*green campus*).

Program partisipasi masyarakat bertujuan menyadarkan masyarakat luas agar memahami pentingnya RTH dalam meningkatkan kualitas lingkungan, mengubah gaya hidup masyarakat menjadi sadar lingkungan, dan mengarahkan masyarakat berwawasan lingkungan menuju masyarakat berwawasan ekologis. Pada akhirnya, pencapaian kuantitas RTH kota minimal 30 persen dapat terwujud karena adanya dukungan dan partisipasi masyarakat.²¹

Peran masyarakat dalam penyediaan dan pemanfaatan RTH merupakan upaya melibatkan masyarakat, swasta, lembaga badan hukum dan atau perseorangan baik pada tahap perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian. Upaya ini dimaksudkan untuk menjamin hak masyarakat dan swasta, untuk memeberikan kesempatan akses dan mencegah terjadinya penyimpangan pemanfaatan ruang dari rencana tata ruang yang telah ditetapkan melalui pengawasan dan pengendalian pemanfaatan ruang oleh masyarakat dan swasta dalam pengelolaan RTH, dengan prinsip:

²¹ Nirwono joga, *Op.cit*, hlm. 255-257

- a. Menempatkan masyarakat sebagai pelaku yang sangat menentukan dalam proses pembangunan ruang-ruang terbuka hijau;
- b. Memposisikan pemerintah sebagai fasilitator dalam proses pembangunan Ruang Terbuka Hijau;
- c. Menghormati hak yang dimiliki masyarakat serta menghargai kearifan lokal dan keberagaman sosial budayanya;
- d. Menjunjung tinggi keterbukaan dengan semangat tetap menegakkan etika;
- e. Memperhatikan perkembangan teknologi dan bersikap professional.

Mengenai peran masyarakat, swasta dan badan hukum dalam penyediaan RTH publik meliputi penyediaan lahan, pembangunan dan pemeliharaan RTH. Peran dalam penyediaan RTH ini dapat berupa:

- a. Pengalihan hak kepemilikan lahan dari lahan privat menjadi RTH publik (hibah);
- b. Menyerahkan penggunaan lahan privat untuk digunakan sebagai RTH publik;
- c. Membiayai pembangunan RTH publik;
- d. Membiayai pemeliharaan RTH publik;
- e. Mengawasi pemanfaatan RTH publik;
- f. Memberikan penyuluhan tentang peranan RTH publik dalam peningkatan kualitas dan keamanan lingkungan, sarana interaksi sosial serta mitigasi bencana.

2.5.2 Peran lembaga/ Badan Hukum

Lembaga atau badan hukum yang dimaksud merupakan organisasi non pemerintah, atau organisasi lain yang serupa berperan utama sebagai perantara, pendamping, menghubungkan masyarakat dengan pemerintah dan swasta, dalam rangka mengatasi kesenjangan komunikasi, informasi dan pemahaman di pihak masyarakat serta akses masyarakat ke sumber daya.

Untuk mencapai peran tersebut, terdapat beberapa hal yang dapat dilakukan organisasi non-pemerintah antara lain:

- a. Membentuk sistem mediasi fasilitasi antara pemerintah, masyarakat dan swasta dalam mengatasi kesenjangan komunikasi dan informasi pembangunan Ruang Terbuka Hijau;
- b. Menyelenggarakan proses mediasi jika terdapat perbedaan pendapat atau kepentingan antara pihak yang terlibat;
- c. Berperan aktif dalam mensosialisasikan dan memberikan penjelasan mengenai proses kerjasama antara pemerintah, masyarakat dan swasta serta mengenai proses pengajuan keluhan dan penyelesaian konflik yang terjadi;
- d. Mendorong dan/atau memfasilitasi proses pembelajaran masyarakat untuk memecahkan masalah yang berhubungan dengan penyusunan RTH perkotaan. Kegiatan ini dapat berupa pemberian pelatihan kepada masyarakat dan/atau yang terkait dalam pembangunan ruang terbuka hijau, maupun dengan proses diskusi dan seminar;

- e. Menciptakan lingkungan dan kondisi yang kondusif yang memungkinkan masyarakat dan swasta terlibat aktif dalam proses pemanfaatan ruang secara proporsional, adil dan bertanggung jawab. Dengan membentuk badan atau lembaga bersama antara pemerintah, perwakilan masyarakat dan swasta untuk aktif melakukan mediasi;
- f. Menjamin tegaknya hukum dan peraturan yang telah ditetapkan dan disepakati oleh semua pihak dengan konsisten tanpa pengecualian.²²

Organisasi yang memiliki peran dan posisi penting dalam mempengaruhi, menyusun, melaksanakan, mengawasi kebijakan Ruang Terbuka Hijau kota, antara lain:

- a. Lembaga Bantuan Hukum (LBH)
- b. Wahana lingkungan hidup Indonesia (Walhi)
- c. Sarekat Hijau Indonesia (SHI)
- d. Komunitas peduli lingkungan (KPL)
- e. Asosiasi profesi
- f. CSR (*Corporate Social Responsibility*)
- g. PPP (*Public Private Partnership*)
- h. Partai politik

Salah satu upaya dalam pengelolaan RTH di wilayah perkotaan adalah membentuk Mitra RTH, sebuah institusi, lembaga, atau paguyuban yang dibentuk oleh dan untuk

²² <http://Penataanruang.net>, diunduh pada tanggal 8 april 2014 pada pukul 15.30

masyarakat untuk ikut serta dalam mewujudkan RTH sesuai amanat Undang-Undang. Anggota Mitra RTH terdiri dari unsur-unsur pemangku kepentingan yang peduli terhadap RTH.

Peran masyarakat dalam penyediaan dan pemanfaatan RTH merupakan upaya pelibatan masyarakat, swasta, lembaga badan hukum dan atau perseorangan baik pada tahap perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian. Upaya ini dimaksudkan menjamin hak masyarakat untuk memberikan akses dan mencegah terjadinya penyimpangan pemanfaatan ruang dari rencana tata ruang, melalui pengawasan dan pengendalian pemanfaatan ruang oleh masyarakat dalam pengelolaan RTH.

Pengelolaan RTH melibatkan Mitra RTH dilaksanakan dengan prinsip menempatkan masyarakat sebagai pelaku yang sangat menentukan dalam proses pembangunan dan pengelolaan RTH, memposisikan pemerintah (daerah) sebagai fasilitator dalam proses pembangunan RTH, menghormati hak masyarakat serta menghargai kearifan lokal dan keberagaman sosial budaya, menjunjung tinggi keterbukaan dengan semangat tetap menegakkan etika, dan memperhatikan perkembangan teknologi dan bersikap profesional.

Tugas pokok Mitra RTH dalam pengelolaan RTH adalah menjamin tersedianya RTH di wilayah perkotaan (kuantitatif, kualitatif sesuai dengan undang-undang); mengelola RTH bersama instansi pemerintah terkait; membangun, mengawasi dan mengendalikan RTH secara berkelanjutan²³

²³ *Ibid.*, hlm.259

2.6 Kajian Teoretis Terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang penataan ruang sebagai landasan hukum komperhensif penyelenggaraan penataan ruang secara nasional untuk mewujudkan ruang nusantara yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan, mengamanatkan agar dibentuk peraturan pelaksanaan sebagai landasan oprasional dalam mengimplementasikan ketentuan-ketentuan undang-undang tersebut.

Peraturan pelaksanaan tersebut terdiri atas 18 (delapan belas) substansi mengenai aspek-aspek dalam penyelenggaraan penataan ruang yang perlu diatur dengan peraturan pemerintah. Untuk mewujudkan harmonisasi dan keterpaduan pengaturan penyelenggaraan penataan ruang, perlu disusun peraturan pemerintah tentang penyelenggaraan penataan ruang yang memadukan berbagai substansi yang belum diatur secara tegas di dalam undang-undang tersebut dan diamanatkan untuk diatur lebih lanjut sebagai landasan hukum bagi praktisi penyelenggaraan penataan ruang.²⁴

Di berlakukannya Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 memiliki tujuan yang jelas seperti yang tertera didalam pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 yakni:

- a. Mewujudkan ketertiban dalam penyelenggaraan penataan ruang;
- b. Memberikan kepastian hukum bagi seluruh pemangku kepentingan dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawab serta hak dan kewajibannya dalam penyelenggaraan penataan ruang; dan

²⁴ Penjelasan umum Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang

- c. Mewujudkan keadilan bagi seluruh pemangku kepentingan dalam seluruh aspek penyelenggaraan penataan ruang.

Pelaksanaan pemanfaatan penataan ruang diselenggarakan untuk menjamin terwujudnya tata ruang sesuai dengan rencana tata ruang.²⁵ Pelaksanaan pengendalian pemanfaatan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan melalui:

- a. Pengaturan zonasi;
- b. Perizinan;
- c. Pemberian insentif dan disinsentif; dan
- d. Pengenaan sanksi.²⁶

Pengaturan zonasi merupakan ketentuan yang mengatur tentang persyaratan pemanfaatan ruang dan ketentuan pengendaliannya dan disusun untuk setiap blok/zona peruntukan yang penetapan zonanya dalam rencana rinci tata ruang.

Arahan peraturan zonasi sistem nasional;

- a. Arahan peraturan zonasi sistem provinsi; dan
- b. Peraturan zonasi pada wilayah kabupaten/kota.²⁷

Mengenai pengaturan zonasi sebagai mana yang dimaksud dalam pasal 149 memuat ketentuan mengenai:

²⁵ Pasal 147 Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010

²⁶ Pasal 148 Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010

²⁷ Pasal 149 Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010

- a. Jenis kegiatan yang diperbolehkan, diperbolehkan dengan syarat, dan tidak diperbolehkan;
- b. Intensitas pemanfaatan ruang;
- c. Prasarana dan sarana minimum; dan
- d. Ketentuan lain yang dibutuhkan.²⁸

Dalam pemanfaatan ruang setiap orang wajib memiliki izin pemanfaatan ruang dan wajib melaksanakan setiap ketentuan perizinan dalam pelaksanaan pemanfaatan ruang. Izin pemanfaatan ruang diberikan untuk:

- a. Menjamin pemanfaatan ruang sesuai dengan rencana tata ruang, peraturan zonasi, dan standar pelayanan minimal bidang penataan ruang;
- b. Mencegah dampak negatif pemanfaatan ruang; dan
- c. Melindungi kepentingan umum dan masyarakat luas.

Pemberian insentif dan disinsentif dalam penataan ruang diselenggarakan untuk:

- a. Meningkatkan upaya pengendalian pemanfaatan ruang dalam rangka mewujudkan tata ruang sesuai dengan rencana tata ruang;
- b. Memfasilitasi kegiatan pemanfaatan ruang agar sejalan dengan rencana tata ruang; dan
- c. Meningkatkan kemitraan semua pemangku kepentingan dalam rangka pemanfaatan ruang yang sejalan dengan rencana tata ruang.²⁹

²⁸ Pasal 150 Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010

²⁹ Pasal 169 Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010

Insentif yang dimaksud diatas dapat berupa pemberian keringanan pajak dan juga pengurangan retribusi. Hal ini dapat dianggap sebagai penghargaan bagi masyarakat yang tertib dan berperan serta dalam penyelenggaraan tata ruang tersebut. Sementara Disinsentif yang dimaksud diatas ialah berupa disinsentif fiskal dan disinsentif non fiskal.

Disinsentif fiskal sebagaimana yang dimaksud dapat berupa pengenaan pajak yang tinggi. Sedangkan disinsentif non fiskal sebagai mana yang dimaksud diatas dapat berupa pemberian kompensasi, persyaratan khusus dalam memberikan izin, kewajiban dalam member imbalan, dan pembatasan penyediaan prasarana dan sarana.

Mengenai sanksi administratif, setiap orang jika melakukan pelanggaran penataan ruang dikenakan sanksi administratif. Pelanggaran yang dimaksud di bidang penataan ruang diantaranya ialah:

- a. Pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang;
- b. Pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan izin pemanfaatan ruang yang diberikan oleh pejabat berwenang;
- c. Pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan persyaratan izin yang diberikan oleh pejabat yang berwenang; dan/atau
- d. Menghalangi akses terhadap kawasan yang dinyatakan oleh peraturan Undang-Undang sebagi milik umum.³⁰

³⁰ Pasal 182 Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010

Oleh karena itu dalam Peraturan Pemerintah ini jelas diatur mengenai pengaturan penataan ruang, pembinaan penataan ruang, pelaksanaan perencanaan tata ruang, dan pengawasan penataan ruang, diseluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selain materi pengaturan sebagai mana disebut diatas, sesuai amanat Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang juga perlu disusun peraturan pelaksanaan mengenai bentuk dan tata cara peran masyarakat, tingkat ketelitian peta rencana tata ruang, serta penata gunaan tanah, penata gunaan udara, penata gunaan laut, dan penatagunaan sumber daya alam lainnya, yang akan diatur dalam peraturan pemerintah tersendiri.