

A modern multi-story building with a prominent red section on the right and a glass facade on the left. The text 'ASN CORPORATE UNIVERSITY' is visible on the building. Palm trees and other greenery are in the foreground.

Policy Brief 2024

IMPLEMENTASI DAN STRATEGI PEMENUHAN RUANG TERBUKA HIJAU DEMI PENCAPAIAN TUJUAN PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN

Oleh: Tim Analisis Kebijakan Puslatbang KHAN LAN RI

Ringkasan Eksekutif

Dalam rangka pencapaian tujuan Sustainable Development Goals yang ke-11, kota berkelanjutan dan komunitas, Indonesia dihadapkan dengan satu indikator penilaian yaitu pemenuhan Ruang Terbuka Hijau (RTH). Kebijakan RTH telah diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang telah diubah dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Cipta Kerja. Tetapi, pada kenyataannya pemenuhan RTH mengalami beberapa kendala yang krusial. Risalah kebijakan ini menyajikan beberapa kendala yang dihadapi berdasarkan *depth interview*, dan rekomendasi yang dapat dilakukan pemerintah dalam upaya pemenuhan RTH 30 % di level provinsi, kabupaten dan kota di Indonesia.

Latar Belakang

Kebijakan Ruang Terbuka Hijau (RTH) menjadi isu krusial dalam pencapaian tujuan SDG's (*Sustainable Development Goals*) dalam beberapa tahun terakhir. Kebijakan Pemenuhan RTH berhubungan dengan strategi pencapaian tujuan SDG's ke 11, yaitu Kota Berkelanjutan dan komunitas yang dihadapkan dengan berbagai tantangan global di perkotaan. Di Indonesia menghadapi salah satu masalah lingkungan, yaitu ketercapaian pemenuhan RTH yang dapat berpengaruh pada Indeks Kualitas Lingkungan Hidup.

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang telah diubah dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Cipta Kerja mengamanatkan pemerintah daerah untuk menyediakan ruang terbuka baik RTH maupun RTNH. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang memuat terkait pengelolaan ruang wilayah nasional secara bijaksana, berdaya guna dan berhasil guna dengan berpedoman pada penataan ruang. Sebelumnya telah ada pedoman yang mengatur penyediaan dan pemanfaatan RTH dan RTNH dalam dua pedoman terpisah yaitu Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 05/PRT/M/2008 tentang Pedoman Penyediaan dan Pemanfaatan Ruang Terbuka Hijau di Kawasan Perkotaan dan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 12/PRT/M/2009 tentang Pedoman Penyediaan dan Pemanfaatan Ruang Terbuka Non Hijau di Wilayah Kota/Kawasan Perkotaan yang memuat ketentuan terkait penyediaan dan pemanfaatan RTB.

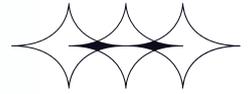
Pengaturan yang terpisah untuk RTH dan RTNH diduga menjadi kendala dalam pencapaian RTH paling sedikit 30% dari luas wilayah kota dengan proporsi 20% RTH publik dan 10% RTH privat yang secara rinci diamanatkan oleh undang-undang. Padahal, baik RTH, RTNH, maupun RTB memiliki potensi yang besar untuk berkontribusi secara ekologis, sosial budaya, resapan air, ekonomi, estetika, maupun penanggulangan bencana bagi kehidupan masyarakat kota dan lingkungannya.

Persentase Pemenuhan RTH



Grafik 1. Perbandingan Luas beberapa Kota Besar di Indonesia dengan persentase RTh yang sudah terpenuhi

FAKTOR-FAKTOR KENDALA DALAM PEMENUHAN RTH DI INDONESIA



Berdasarkan depth interview dengan beberapa narasumber terkait, beberapa faktor penyebab belum terpenuhinya 30% RTH (20 % sektor publik dan 10% sektor privat) antara lain:



1. Kesadaran pemerintah daerah dan masyarakat mengenai RTH masih rendah, fakta ini sangat berbeda dengan negara maju. Di negara berkembang, kebutuhan akan RTH masih dianggap kebutuhan tersier sehingga belum menjadi prioritas utama.
2. Faktor penghambat lain dalam penyediaan RTH adalah dalam membangun RTH itu tidak mudah, hal tersebut dikarenakan terbatas lahan sehingga menyebabkan harga beli yang tinggi, partisipasi masyarakat yang rendah dan perawatan tanaman yang mahal/sulit sehingga perlu kerjasama antar semua pihak.
3. Kurangnya pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah pusat atau daerah dalam melindungi RTH sehingga riskan terjadi permasalahan seperti alih fungsi lahan.
4. Di beberapa daerah, salah satu faktor penghambat penyediaan RTH adalah ketiadaan RDTR (Rencana Detail Tata Ruang) sebagai perencanaan yang mendukung penyediaan RTH. Akibatnya, kesulitan dalam pengalokasian ruang untuk RTH dan implementasi kebijakan yang efektif.
5. Kurangnya penegakan hukum bagi pelanggar alih fungsi lahan RTH menyebabkan tidak ada efek jera yang ditunjukkan kepada masyarakat sehingga alih fungsi lahan RTH terus terjadi.
6. Beberapa pemerintah daerah belum memahami Permen ATR/BPN 14/2022, serta belum adanya peraturan setempat terkait bentuk kerja sama dengan masyarakat/swasta atau pemerintah daerah sekitar dalam perwujudan RTH publik serta instrumen insentif sebagai pendukungnya.

STRATEGI PENCAPAIAN KEBIJAKAN PEMENUHAN RUANG TERBUKA HIJAU DALAM RANGKA PENCAPAIAN TUJUAN PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN



Aspek Regulasi

Tim Sekretariat Nasional (Seknas) SDGs Bappenas mengadakan pertemuan regional secara berkala dengan melibatkan instansi pemerintah, pihak swasta dan pemerhati lingkungan yang bertujuan untuk saling berkolaborasi dan berkoordinasi terkait isu pemenuhan, pengelolaan dan pemanfaatan RTH yang berkesinambungan serta sebagai forum untuk memetakan kendala dan solusi tindak lanjut. Forum konsolidasi ini juga diharapkan dapat menjadi masukan bagi Bappenas dalam perumusan target kebijakan jangka menengah seperti Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) dan menempatkan konsep RTH sebagai salah satu agenda prioritas yang dapat dijadikan acuan bagi pemerintah daerah khususnya berkenaan dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR).

Kementerian ATR/BPN dalam aspek regulasi yaitu menetapkan indikator monitoring dan evaluasi dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 14 Tahun 2022 tentang Penyediaan dan Pemanfaatan Ruang Terbuka Hijau. Hal tersebut dikarenakan sampai saat ini belum ada hasil pengawasan dan monitoring di daerah kabupaten/kota terkait pemenuhan RTH.



Aspek Implementasi

Berdasarkan hasil monitoring dan evaluasi, disimpulkan bahwa terdapat beberapa RTH publik yang terbengkalai sebagai akibat belum optimalnya pengawasan dari instansi pemerintahan yang terkait, dan masih minimnya partisipasi, dan kesadaran masyarakat untuk meningkatkan kualitas lingkungan hidup, salah satunya melalui pengelolaan dan pengembangan RTH. Oleh karena itu, diperlukan beberapa upaya yang perlu ditingkatkan guna mewujudkan pemenuhan dan keberlanjutan RTH diantaranya:

1. Kemitraan dengan pihak swasta (Public-Private Partnership); yaitu melalui kerjasama dengan pihak swasta khususnya sektor industri dalam pengembangan RTH;
2. Sosialisasi dan edukasi; yaitu melalui penyebaran informasi, dan kampanye sadar lingkungan yang dapat disebarluaskan menggunakan jaringan media sosial;
3. Optimalisasi pemanfaatan tata guna lahan yaitu melalui pemberdayaan lahan sempit untuk dijadikan RTH dengan menanam jenis pohon yang memiliki tingkat ketahanan tinggi terhadap polusi dan ramah lingkungan, vertical garden khususnya di bangunan pemerintah, dan penggunaan media tanam praktis seperti pot untuk tanaman muda;
4. Penyelenggaraan benchmarking yaitu melalui pendekatan best practices pada kawasan publik maupun privat yang telah berhasil menerapkan konsep pengelolaan dan pengembangan RTH.

Adapun hal yang harus dilakukan oleh kementerian ATR/BPN dalam aspek implementasi pemenuhan 30% RTH yaitu:

1. Melakukan sosialisasi Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 14 Tahun 2022 Tentang Penyediaan dan Pemanfaatan Ruang Terbuka Hijau kepada Pemerintah Daerah;
2. Melakukan penertiban pemanfaatan ruang kawasan RTH dan RTB melalui pemberian rekomendasi tindak lanjut indikasi pelanggaran pemanfaatan ruang yaitu pemberian sanksi administratif maupun sanksi pidana. Pemberian sanksi pidana dilaksanakan dalam hal terbukti melakukan pelanggaran pemanfaatan ruang dari hasil penyidikan;
3. Melaksanakan verifikasi persentase ketersediaan RTH dalam muatan RTRW dan RDTR sebelum persetujuan substansi Rencana Tata Ruang (RTR) oleh Menteri ATR/BPN diberikan.



Aspek Reward dan Punishment

Adapun reward yang diberikan dapat berupa penambahan alokasi anggaran ataupun pemberian penghargaan yang dilakukan oleh Kementerian ATR/BPN. Begitu juga halnya dengan penerapan sanksi (punishment) bagi berbagai pihak yang belum dapat menaati aturan kebijakan terkait pengelolaan dan pemanfaatan ruang terbuka perlu diberikan sanksi sebagai bentuk tindakan penertiban. Jenis sanksi yang diberikan dapat berupa sanksi administratif maupun sanksi pidana sebagaimana yang disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Cipta Kerja Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja, dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang.



Aspek Inovasi

KLHK sendiri mempunyai program langit biru yang merupakan program inisiatif untuk meningkatkan kualitas udara di perkotaan dan mengurangi emisi gas rumah kaca. Program ini bertujuan untuk menciptakan lingkungan yang lebih bersih dan sehat melalui berbagai upaya termasuk pengurangan emisi kendaraan bermotor dengan cara penerapan standar emisi yang lebih ketat dan promosi penggunaan bahan bakar yang lebih bersih seperti bahan bakar gas (BBG) dan bahan bakar nabati (biofuel). Selain itu beberapa inovasi yang dapat dilakukan adalah pemenuhan RTH Publik paling sedikit 20% (dua puluh persen) dengan menghitung luasannya. Perhitungan RTH menggunakan metode IHBI (Indeks Hijau Biru Indonesia) juga merupakan upaya untuk peningkatan kualitas RTH. Misalkan tanaman yang rimbun, indeks yang akan dihitung akan lebih tinggi dibanding dengan tanaman biasa. Hal ini dilakukan sebagai inovasi untuk memenuhi perwujudan 20% RTH publik yang selama ini sulit diimplementasikan. Inovasi lain yang dapat dilakukan bila tidak tercukupi juga maka dapat dilakukan dengan jointly claimed apabila lahan kota sudah sangat tinggi intensitasnya. Jointly claimed merupakan bentuk kerja sama berupa pengakuan RTH bersama dengan mekanisme sewa lahan, pengelolaan RTH, pembelian/pembebasan lahan. Semua inovasi tersebut merupakan dukungan pemerintah pusat agar daerah dapat memenuhi RTH Publik paling sedikit 20% (dua puluh persen) sesuai dengan Permen ATR/Ka.BPN No. 14 Tahun 2022. Satu hal lagi, RTH dalam peraturan sebelumnya harus dimiliki oleh pemerintah daerah sehingga akan sulit untuk mewujudkannya.



Praktik Baik (Best Practice) Pemenuhan Proporsi 30% RTH di Kota Surabaya

Kondisi pertumbuhan ekonomi serta kepadatan penduduk yang cukup tinggi menjadikan pemenuhan Ruang Terbuka Hijau di Kota Surabaya tidaklah mudah untuk diwujudkan. Disamping sejumlah terobosan dalam bentuk aturan dan berbagai kegiatan untuk pemenuhan RTH di Kota Surabaya, adanya political will yang besar dari Kepala Daerah merupakan kunci sukses keberhasilan Kota Surabaya dalam pemenuhan RTH. Kemudian dalam pelaksanaannya pelibatan peran masyarakat untuk pemenuhan RTH juga mendapatkan perhatian yang besar dari Pemkot Surabaya. Hal tersebut diwujudkan melalui program penanaman pohon pada kelurahan-kelurahan yang ada di Kota Surabaya melalui program Surabaya Hebat, program tersebut terbukti efektif dalam percepatan pemenuhan RTH di Kota Surabaya.

“Strategi pemenuhan RTH di Kota Surabaya juga dilakukan melalui kebijakan yang mewajibkan bagi sektor swasta atau bisnis yang akan mendirikan bangunan, dalam pengurusan izin mendirikan bangunan sektor swasta atau bisnis ini diharuskan untuk mendapatkan persetujuan lingkungan dari KDH (Komisi Dasar Hijau). Sebagai syarat agar dapat memperoleh persetujuan lingkungan tersebut maka setiap bangunan yang akan didirikan untuk kepentingan bisnis harus memenuhi proporsi 60/40, yaitu 60% dari lahan digunakan untuk bangunan dan 40% dari lahan digunakan untuk sirkulasi dan ruang terbuka hijau. Melalui langkah ini Pemerintah Kota Surabaya dapat memenuhi target dari ruang terbuka hijau yang sudah ditetapkan.”

Kemudian program penanaman pohon di masing-masing kelurahan dan RT/RW dengan pelibatan masyarakat, melalui kader Surabaya Hebat yang membantu masyarakat untuk ikut serta dalam berbagai program dari pemerintah, mulai dari kesehatan sampai ke program lingkungan, termasuk pengelolaan sampah dan penghijauan. Program ini sudah berlangsung sejak 2005, diawali dengan nama green and clean, kemudian menjadi kampung Surabaya Hebat. Pendampingan dilakukan oleh Pemkot Surabaya. Melalui program ini masyarakat turut aktif untuk mencari sumber dana secara mandiri, Pemkot memfasilitasi dalam bentuk bibit, pupuk dan pembinaan serta pelatihan.

REKOMENDASI

KEMENTERIAN ATR/BPN

- Melakukan sosialisasi Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 14 Tahun 2022 Tentang Penyediaan dan Pemanfaatan Ruang Terbuka Hijau kepada Pemerintah Daerah. Selain itu pemerintah dapat mengajak masyarakat untuk berpartisipasi dalam perencanaan dan pengelolaan RTH. Ini bisa dilakukan melalui program-program inovasi yang melibatkan masyarakat.
- Melakukan verifikasi data ketersediaan/pemenuhan RTH sehingga ada kepastian data yang menjadi rujukan nasional dan perlunya keterbukaan informasi terhadap data tersebut.
- Mengoptimalkan audit tata ruang dalam rangka memastikan implementasi pemenuhan RTH yang tertuang dalam RTRW dan RDTR.
- Memberikan rekomendasi tindak lanjut kepada pemerintah daerah apabila terdapat indikasi ketidakpatuhan pemenuhan RTH dalam RTRW dan RDTR. Selanjutnya hasil rekomendasi tersebut dapat dijadikan bahan pertimbangan bagi Kemendagri untuk melakukan pembinaan dan pengawasan.
- Dalam hal terjadi pelanggaran pemanfaatan ruang yang dilakukan oleh masyarakat maka perlu dilakukan penegakan hukum yaitu pemberian sanksi administratif maupun sanksi pidana. Pemberian sanksi pidana dilaksanakan dalam hal terbukti melakukan pelanggaran pemanfaatan ruang dari hasil penyidikan.
- Memberlakukan mekanisme *reward* bagi instansi pemerintah, pihak swasta dan berbagai pihak yang memiliki komitmen dan tanggung jawab dalam pengelolaan, pemanfaatan dan pengembangan RTH secara konsisten dan berkesinambungan. Adapun *reward* yang diberikan dapat berupa penambahan alokasi anggaran ataupun pemberian penghargaan yang dilakukan oleh Kementerian ATR BPN.

REKOMENDASI

KEMENTERIAN DALAM NEGERI

Menindaklanjuti hasil rekomendasi (hasil audit) Kementerian ATR BPN terkait indikasi ketidaksesuaian RTRW dan RDTR khususnya dalam hal tidak terpenuhinya RTH kepada Pemerintah Daerah dalam rangka menjalankan fungsi pembinaan dan pengawasan.

PEMERINTAH DAERAH

- Pemerintah Daerah melakukan inovasi jointly claimed yang merupakan bentuk kerja sama berupa pengakuan RTH bersama dengan mekanisme sewa lahan, pengelolaan RTH, dan pembelian/pembebasan lahan.
- Pemerintah daerah dapat melakukan inovasi dalam pemenuhan RTH Publik paling sedikit 20% (dua puluh persen) dengan menghitung luasannya dengan Perhitungan RTH menggunakan metode IHBI (Indeks Hijau Biru Indonesia) juga merupakan upaya untuk peningkatan kualitas RTH. Misalkan tanaman yang rimbun, indeks yang akan dihitung akan lebih tinggi dibanding dengan tanaman biasa. Hal ini dilakukan sebagai inovasi untuk memenuhi perwujudan 20% RTH publik yang selama ini sulit diimplementasikan.
- Pemerintah Daerah harus segera mengaplikasikan Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 14 Tahun 2022 Tentang Penyediaan dan Pemanfaatan Ruang Terbuka Hijau dalam merencanakan, melaksanakan, dan menghitung Ruang Terbuka Hijau di Daerahnya. Hal ini agar terjadi keseragaman dalam metode perhitungan antara satu daerah dengan daerah lainnya.
- Pemerintah daerah perlu mendorong standarisasi mekanisme perhitungan Ruang Terbuka Hijau dari sektor privat agar memudahkan Pemerintah Daerah dalam menghitung kontribusi privat terhadap Ruang Terbuka Hijau di daerah.