

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Kota merupakan salah satu tempat kehidupan manusia yang dapat dikatakan kompleks, karena perkembangannya dipengaruhi aktivitas penggunaan perkotaan yang menyesuaikan dengan perkembangan zaman dan tuntutan hidup masyarakatnya. Kota sebagai suatu proses yang dapat dilihat dari hasil perkembangannya lebih menonjol dibanding kawasan luar kota, serta cenderung lebih menekankan pada sosio ekonomi, kota juga mempengaruhi kehidupan segala bidang yang berdampak pada timbulnya masalah-masalah yang semakin kompleks.<sup>1</sup>

Kota dalam perkembangannya sering memunculkan konsekuensi negatif terkait lingkungan, perkembangan kota membutuhkan lahan sebagai tempat hidup penduduk dengan aktivitasnya. Lahan merupakan suatu daerah di permukaan bumi dengan sifat-sifat tertentu yang meliputi biosfer, atmosfer, tanah, lapisan geologi, hidrologi, populasi tanaman, binatang dan hasil kegiatan manusia di masa lalu dan masa sekarang hingga pada tingkat tertentu. Penggunaan lahan adalah segala campur tangan manusia, baik secara menetap ataupun berpindah-pindah terhadap suatu kelompok

---

<sup>1</sup> M Zuhri, "Aspek Hukum Perencanaan Tata Ruang Kawasan Perkotaan Di Indonesia", *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, 58 (Desember, 2012), hlm. 485.

sumberdaya alam dan sumberdaya buatan, yang secara keseluruhan debut lahan, dengan tujuan untuk mencukupi kebutuhan baik material maupun spiritual.<sup>2</sup>

Pembangunan bangsa harus disertai dengan pembangunan kerokhanian-moralitas, intelektualitas yang bersumberkan nilai-nilai dalam Pancasila dasar falsafah negara baru kemudian secara fisik pembangunan dilakukan melalui penyediaan sarana dan prasarana yang menunjang masa depan bangsa sendiri. Oleh karenanya, pembangunan yang memenuhi pada kelestarian lingkungan manusia adalah pembangunan yang berwawasan pelestarian kemampuan lingkungan hidup. Hal ini diharapkan agar kelanjutan dan kesinambungan hidup manusia dalam lingkungannya akan terus berjalan sesuai dengan tingkat kebutuhan hidupnya. Sebagai konsekuensi untuk mencapai tujuan itu, diperlukan sebuah pembangunan dalam penataan ruang yang ada pada bumi, air, dan ruang angkasa (udara) perlu diperhatikan dalam kelestariannya, sesuai dengan tanggung jawab pemerintah untuk dapat memanfaatkan bumi, air, dan ruang angkasa dalam pembangunan tapi tetap menjunjung tinggi akan kelestariannya, peranan tata ruang ada hakikatnya dimaksudkan untuk mencapai pemanfaatan sumber daya optimal dengan sedapat mungkin menghindari kolik

---

<sup>2</sup> Kusrini, Suharyadi, Su Rito Hardoyo “Perubahan Penggunaan Lahan Dan Faktor Yang Mempengaruhinya Di Kecamatan Gunungpati Kota Semarang”, *Majalah Geografi Indonesia*, 25 (Maret, 2011), hlm. 25

pemanfaatan sumber daya, mencegah timbulnya kerusakan lingkungan hidup serta meningkatkan keselarasan.<sup>3</sup>

Melaksanakan pembangunan bangsa diperlukan sebuah perencanaan tata ruang yang memadai dengan kajian pembangunan yang berwawasan lingkungan. Dengan demikian diharapkan bahwa pembangunan yang dilakukan saat ini mampu mencerna semua unsur pemanfaatan lingkungan hidup. Dalam kajian tata ruang sebagai disiplin ilmu yang mempelajari perencanaan pembangunan lingkungan atas bumi, air, bahkan ruang angkasa ini menelaah aspek-aspek hukum sebagai pijakan dalam melakukan perencanaan pembangunan. Dengan demikian, diharapkan pembangunan spasial dapat mengindahkan sisi kelayakan dari aspek-aspek moral-etika, teknis, sosial-ekonomi, budaya, hukum serta lingkungannya.<sup>4</sup>

Hukum mengarahkan agar penatagunaan tanah atau penataan ruang ditaati dan dipatuhi oleh masyarakat termasuk pemerintah untuk menciptakan kawasan yang tertib dan juga bertujuan untuk menjadikan kehidupan yang lebih berkualitas. Negara memiliki wewenang untuk mengelola dan memanfaatkan sumber daya alam Indonesia dan negara juga berkewajiban untuk menggunakan sebesar-besarnya bagi kesejahteraan rakyat. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945

---

<sup>3</sup> Suwitno Y Imran, "Fungsi Tata Ruang Dalam Menjaga Kelestarian Lingkungan Hidup Kota Gorontalo", *Dinamika Hukum*, III (September, 2013), hlm. 457.

<sup>4</sup> Imam Koeswahyono, 2012, *Hukum Penatagunaan Tanah dan Penataan Ruang di Indonesia (Problematikan Antara Teks Dan Konteks)*, Malang, UB Press, hlm. 7-8.

amandemen ke empat yang berbunyi, bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup menentukan “Lingkungan Hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi alam itu sendiri, kelangsungan perikehidupan, dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain”. Dalam mewujudkan lingkungan hidup yang sesuai dengan konsep penataan ruang maka ditegaskan melalui Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Pasal 3 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 menentukan bahwa negara menyelenggarakan penataan ruang untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan bagi kemakmuran rakyat. Hal ini juga diatur lebih lanjut dalam Pasal 7 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 yang menentukan bahwa (1) negara menyelenggarakan penataan ruang untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. (2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1), negara memberikan kewenangan penyelenggaraan penataan ruang kepada pemerintah dan pemerintah daerah.

Kegiatan penataan ruang terdiri dari tiga kegiatan yang saling terkait, yaitu: perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian

pemanfaatan ruang, dengan produk rencana tata ruang berupa Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang secara hierarki terdiri dari Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN), dan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota (RTRW Kab/Kota).<sup>5</sup> Kewenangan terhadap penyelenggaraan kegiatan utama penataan ruang diberikan kepada pemerintah dan pemerintah daerah. Pelaksanaan penataan ruang didasarkan pada beberapa pendekatan yaitu pendekatan sistem, fungsi utama kawasan, wilayah administratif, kegiatan kawasan, dan nilai strategis kawasan. Penataan ruang dengan pendekatan menggunakan wilayah administratif dapat dibagi menjadi wilayah nasional, wilayah propinsi, wilayah kabupaten, dan wilayah kota.

Penataan ruang kota, jangan dilepaskan bagian yang penting dari wilayah perkotaan yaitu ruang terbuka hijau yang berfungsi sebagai kawasan hijau pertamanan kota, rekreasi kota, kegiatan olahraga, pemakaman, pertanian, jalur hijau, dan pekarangan. Dalam hal ini, maka ditentukan pengertian ruang terbuka hijau menurut Pasal 1 angka 31 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 yaitu, “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”.

---

<sup>5</sup> Ahmad Jazuli, “Penegakan Hukum Penataan Ruang Dalam Rangka Mewujudkan Pembangunan Yang Berkelanjutan”, *RechtsVinding*, II, (Agustus, 2017), hlm 263-281.

Keberadaan ruang terbuka hijau di kota sangat penting, baik bagi penduduk maupun lingkungan, karena ruang terbuka hijau memiliki berbagai fungsi atau manfaat, fungsi atau manfaat tersebut yaitu fungsi ekologi ditunjukkan dengan kemampuannya sebagai penyeimbang lingkungan, misalnya kemampuan tanaman menyerap polusi udara, mendinginkan lingkungan, membantu penyerapan air dan sebagainya. Fungsi sosial dan budaya ruang terbuka hijau tercermin dari terpakainya ruang-ruang terbuka hijau seperti taman kota, jalur hijau tepi jalan, untuk kegiatan interaksi sosial dengan keluarga ataupun teman. Taman dapat dipakai untuk pertunjukan musik, budaya tradisional, dan kegiatan lain di hari libur. Fungsi psikologis dari ruang terbuka hijau lebih dirasakan secara individual, misalnya perasaan nyaman ketika duduk melepas lelah di taman kota di siang hari, atau ketika ruang terbuka hijau dipakai untuk tempat menyendiri, mencari inspirasi dan mencari ketenangan pikiran. Fungsi estetika atau keindahan ruang terbuka hijau berkaitan dengan kontribusinya pada pemandangan atau lanskap lingkungan. Fungsi ekonomi bisa berupa sebagai tempat para pedagang-pedagang yang menyediakan kebutuhan bagi pengguna ruang terbuka hijau, misalnya pedagang minuman dan makanan.<sup>6</sup>

Pasal 29 ayat (1) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang menjelaskan bahwa ruang terbuka hijau sebagaimana

---

<sup>6</sup> Dwita Hadi Rahmi, "Penyediaan Ruang Terbuka Hijau Di Lingkungan Perumahan Di Yogyakarta", *Manusia dan Lingkungan*, III, (November 2002), hlm. 104.

dimaksud dalam Pasal 28 huruf a terdiri dari ruang terbuka hijau publik dan ruang terbuka hijau privat.<sup>7</sup>

Ruang terbuka hijau publik merupakan ruang terbuka hijau yang dimiliki dan dikelola oleh pemerintah daerah kota/kabupaten yang digunakan untuk kepentingan masyarakat secara umum. Yang termasuk ruang terbuka hijau publik antara lain adalah ruang terbuka hijau taman kota dan hutan kota, ruang terbuka hijau jalur hijau jalan, ruang terbuka hijau fungsi tertentu seperti ruang terbuka hijau sempadan sungai, ruang terbuka hijau sempadan pantai, dan lain sebagainya. Ruang Terbuka Hijau publik melayani warga masyarakat di suatu wilayah dengan luasan tertentu, berisi vegetasi berupa tanaman-tanaman pelindung, rerumputan, tanaman perdu, tanaman bunga, atau bisa ditanami tanaman buah sehingga selain bisa dipetik oleh warga tanaman buah juga bisa mengundang keberadaan burung yang akan menambah keasrian ruang terbuka hijau. RTH publik juga dilengkapi dengan beberapa fasilitas seperti *Jogging track*, gazebo-gazebo, penerangan, kamar mandi, tempat sampah, tempat duduk dan lain-lain sehingga RTH bisa dimanfaatkan warga untuk berinteraksi dengan warga yang lain dengan suasana yang sejuk dan nyaman.

Ruang terbuka hijau privat adalah ruang terbuka hijau yang berada pada lahan institusi tertentu atau perseorangan penyediaan, pengelolaan,

---

<sup>7</sup> Ditta, "Pelaksanaan Penyediaan Ruang Terbuka Hijau Publik Di Kota Yogyakarta Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2010 Tentang RTRW", *E-Journal UAJY*, (April 2017), hlm. 2-3.

dan pemanfaatannya terbatas untuk lapangan tertentu. Ruang terbuka hijau privat dan ruang terbuka hijau publik memiliki fungsi utama dan fungsi tambahan, yakni fungsi utamanya sebagai fungsi ekologis dan fungsi tambahan sebagai fungsi keindahan, fungsi sosial, dan fungsi ekonomi. Empat fungsi tersebut dapat disatukan dengan kesesuaian kebutuhan, kepentingan, dan keberlanjutan kota seperti keseimbangan ekologi dan konservasi hayati.<sup>8</sup>

Pasal 29 ayat (2) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 menentukan proporsi ruang terbuka hijau pada wilayah kota paling sedikit 30 persen dari luas wilayah kota, proporsi 30 persen merupakan ukuran minimal keseimbangan ekosistem kota, baik keseimbangan sistem hidrologi dan keseimbangan iklim, maupun sistem ekologis lainnya, yang selanjutnya akan meningkatkan ketersediaan air bersih yang diperlukan oleh masyarakat, serta sekaligus dapat meningkatkan nilai estetika kota. Untuk lebih meningkatkan fungsi dan proporsi ruang terbuka hijau di kota bukan hanya pemerintah tetapi juga melibatkan masyarakat dan swasta didorong untuk menanam tumbuhan hijau di lingkungan gedung miliknya. Pasal 29 ayat (3) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 menentukan proporsi ruang terbuka hijau pada wilayah kota paling sedikit 30% persen dari luas wilayah kota, proporsinya adalah 20% ruang terbuka hijau publik dan 10% ruang terbuka hijau privat. Ruang terbuka hijau publik pengadaan dan

---

<sup>8</sup> Rahmi Hastari, RTH Privat, [http://jakartapedia.bpadjakarta.net/index.php/RTH\\_Privat](http://jakartapedia.bpadjakarta.net/index.php/RTH_Privat). Diakses Pada 2 Juni, Jam 14.30 WIB.



pengelolaannya dilakukan oleh pemerintah kota dimaksudkan agar proporsi ruang terbuka hijau minimal dapat lebih dijamin pencapaiannya sehingga memungkinkan pemanfaatannya secara langsung oleh masyarakat sedangkan ruang terbuka hijau privat pengadaan dan pengelolaannya dilakukan oleh swasta atau perseorangan.<sup>9</sup>

Lingkungan tempat tinggal yang nyaman merupakan suatu kebutuhan, Ruang Terbuka Hijau sangat membantu menciptakan lingkungan yang nyaman dan bisa menjadi tempat berinteraksi antar warga masyarakat. Peran serta masyarakat dalam pengelolaan Ruang Terbuka Hijau merupakan salah satu faktor pentingnya guna mengurangi potensi timbulnya konflik kepentingan dalam pemanfaatan ruang, peran serta masyarakat dapat dipandang sebagai suatu upaya untuk membantu negara dan lembaga-lembaganya guna melaksanakan tugas dengan cara yang dapat lebih diterima.<sup>10</sup> Manfaat dari peran masyarakat untuk menjaga dan merawat Ruang Terbuka Hijau yaitu dapat menjamin keberlangsungan hidup yang bersih, sehat, nyaman, dan indah selain itu Ruang Terbuka Hijau juga bisa menjaga sirkulasi udara dan ketersediaan air bersih dalam suatu wilayah.

Ruang Terbuka Hijau di Kota Yogyakarta jumlahnya hampir memenuhi standar dengan proporsi ruang terbuka hijau publik sekitar 19%

---

<sup>9</sup> Ditta, "Pelaksanaan Penyediaan Ruang Terbuka Hijau Publik Di Kota Yogyakarta Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2010 Tentang RTRW", *E-Journal UAJY*, (April 2017), hlm. 3-4.

<sup>10</sup> Nadia Astriani, "Peran Masyarakat Dalam Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau (RTH) Di Kota Bandung", *Veritas Et Justitia*, II, (2015), hlm. 275.

dan ruang terbuka privat sekitar 14% dari luas kawasan perkotaan. Berdasarkan Pasal 29 ayat (3) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, ketersediaan Ruang Terbuka Hijau Publik yang ideal untuk suatu wilayah perkotaan adalah paling sedikit 20 persen dari luas wilayah kota. Saat ini luas Ruang Terbuka Hijau Publik di Kota Yogyakarta belum mencapai pencapaian minimal tersebut, meski ruang terbuka hijau privat sudah memenuhi standar yang ditentukan tetapi penyebarannya belum merata di 14 kecamatan.

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah diungkapkan, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “PENYEDIAAN RUANG TERBUKA HIJAU BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 26 TAHUN 2007 TENTANG PENATAAN RUANG DI KOTA YOGYAKARTA”.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang masalah tersebut maka pokok permasalahan yang akan dibahas sebagai berikut:

1. Bagaimana upaya pemerintah Kota Yogyakarta dalam penyediaan Ruang Terbuka Hijau (RTH) berdasarkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang di Kota Yogyakarta ?
2. Faktor-faktor apa yang menjadi penghambat dalam penyediaan Ruang Terbuka Hijau berdasarkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang di Kota Yogyakarta ?

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui upaya pemerintah Kota Yogyakarta dalam penyediaan Ruang Terbuka Hijau (RTH) berdasarkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang di Kota Yogyakarta.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menjadi penghambat dalam penyediaan Ruang Terbuka Hijau berdasarkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang di Kota Yogyakarta.

### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat yang akan diperoleh dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Teoritis
  - a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu hukum di bidang ilmu Hukum Administrasi Negara mengenai penyediaan Ruang Terbuka Hijau berdasarkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang di Kota Yogyakarta.
  - b. Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan acuan bagi penelitian sejenis lainnya.
2. Praktis

Hasil penelitian dapat digunakan sebagai bahan masukan yang memberikan sumbangan pemikiran bagi pihak-pihak yang terkait dan terlibat dengan penyediaan ruang terbuka hijau di Kota Yogyakarta.