

# STRATEGI PENYEDIAAN RUANG TERBUKA HIJAU DITINJAU DARI ASPEK PERTANAHAN

## STRATEGY FOR PROVIDING GREEN OPEN SPACE IN TERMS OF LAND ASPECTS

**Hadi Arnowo**

Pusat Pengembangan Sumber Daya Manusia Kementerian ATR/ BPN

Jl. Akses Tol Cimanggis, Cikeas Udik, Gunung Putri, Kabupaten Bogor 16966

[h\\_arnowo@yahoo.com](mailto:h_arnowo@yahoo.com)

### ABSTRAK

Ruang terbuka hijau (RTH) merupakan area yang wajib disediakan untuk wilayah kota dan perkotaan dengan proporsi sebesar 30% dari total wilayah. Fakta di lapangan menunjukkan bahwa sebagian besar kota dan wilayah perkotaan kesulitan mencapai target 30%. Kajian ilmiah ini meneliti mengenai strategi penyediaan ruang terbuka hijau yang dapat ditempuh pemerintah daerah. Metode penelitian yang digunakan adalah kualitatif deskriptif. Data penelitian berasal dari literatur dan peraturan terkait dengan ruang terbuka hijau. Penggunaan tanah pada ruang terbuka hijau publik secara umum berupa taman kota, pemakaman dan jalur hijau. Pemanfaatan tanah pada ruang terbuka hijau adalah untuk kepentingan publik. Status tanah ruang terbuka hijau yang sudah terdaftar secara umum dalam kondisi terpelihara dan dikuasai penuh oleh pemerintah kota. Sedangkan penguasaan tanah pada ruang terbuka hijau yang belum terdaftar dapat dikuasai oleh pemerintah kota atau dikuasai pihak lain. Masalah ruang terbuka hijau dari aspek pertanahan berupa sengketa kepemilikan tanah, pengadaan tanah untuk pembelian lahan ruang terbuka hijau dan penggunaan tanah yang tidak sesuai dengan peruntukan. Strategi penyediaan ruang terbuka hijau publik berdasarkan aspek pertanahan berupa pengadaan tanah untuk ruang terbuka hijau, pemanfaatan tanah untuk pembangunan sebagai hasil dari konsolidasi tanah, pemanfaatan tanah di kawasan hutan/lindung serta pengelolaan bersama dengan Bank Tanah dan pihak swasta.

**Kata kunci :** status tanah, penggunaan tanah, pengadaan tanah

### ABSTRACT

*Green open space (RTH) is an area that must be provided for cities and urban areas with a proportion of 30% of the total area. Facts on the ground show that most cities and urban areas have difficulty achieving the 30% target. This scientific study examines the strategy of providing green open space that can be taken by the regional government. The research method used is descriptive qualitative. The research data comes from the literature and regulations related to green open spaces. The use of land in public green open spaces is generally in the form of city parks, cemeteries and green lines. The utilization of land in green open spaces is in the public interest. The status of the green open space land that has been registered in general is in a well-maintained and fully controlled condition by the city government. Meanwhile, land control in unregistered green open spaces can be controlled by the city government or by other parties. The problem of green open space from the land aspect is in the form of land ownership disputes, land acquisition for the purchase of green open space and land use that is not in accordance with the designation. Strategy for providing public green open space based on land aspects in the form of land acquisition for green open space, land for development as a result of land consolidation, land in forest or protected areas and joint management with Land Banks and private parties.*

**Keywords :** land status, land use, land acquisition

## I. PENDAHULUAN

Ruang terbuka hijau (RTH) merupakan bagian dari wilayah perkotaan yang diperuntukkan untuk tujuan konservasi, rekreasi dan estetika. Pengertian ruang terbuka hijau yang disebutkan dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang adalah area memanjang/jalur dan/atau mengelompok, yang penggunaannya lebih bersifat terbuka, tempat tumbuh tanaman, baik yang tumbuh secara alamiah maupun yang sengaja ditanam. Setiap rencana tata ruang wilayah kota harus menyertakan rencana penyediaan dan pemanfaatan ruang terbuka hijau.

Dasar hukum penyediaan ruang terbuka hijau adalah

1. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja,
2. Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang,
3. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang Terbuka Hijau Kawasan Perkotaan, dan
4. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 14 Tahun 2022 tentang Penyediaan dan Pemanfaatan Ruang Terbuka Hijau.

Menurut Pasal 29 (2) UU No. 26 Tahun 2007, proporsi ruang terbuka hijau harus meliputi paling sedikit 30 (tiga puluh) persen dari luas wilayah kota dengan rincian ruang terbuka hijau publik paling sedikit 20 (dua puluh) persen dari luas wilayah kota. Kondisi riil ruang terbuka hijau di kota-kota besar pada umumnya belum memenuhi target 30 % ruang terbuka hijau. Tidak tercapainya target ruang terbuka hijau menyebabkan menurunnya kualitas hidup di wilayah perkotaan.

Ketentuan mengenai ruang terbuka hijau sebelumnya diatur berdasarkan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 5/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 Nonhijau di Wilayah Kota/Kawasan

hijau dan ruang terbuka nonhijau pada kedua peraturan tersebut telah diganti dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 14 Tahun 2022 tentang Penyediaan dan Pemanfaatan Ruang Terbuka Hijau.

Bentuk ruang terbuka hijau di dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 14 Tahun 2022 diistilahkan sebagai tipologi ruang terbuka hijau, terdiri dari

1. kawasan/zona yang berfungsi sebagai ruang terbuka hijau,
2. kawasan/zona lainnya yang berfungsi sebagai ruang terbuka hijau, dan
3. objek ruang berfungsi sebagai ruang terbuka hijau.

Penetapan tipologi ruang terbuka hijau pada peraturan tersebut di atas sudah lebih baik dari peraturan sebelumnya, dalam hal

1. penambahan jenis kawasan/zona yang berfungsi sebagai ruang terbuka hijau publik dan privat,
2. penetapan kriteria kawasan/zona yang akan ditetapkan sebagai ruang terbuka hijau, dan
3. penetapan jenis dan kriteria ruang terbuka biru sebagai bagian dari ruang terbuka hijau.

Dilihat dari jenis ruang bervegetasi, maka ruang terbuka hijau sejatinya terdiri atas ruang terbuka hijau (RTH) dan ruang terbuka nonhijau (RTNH). Ruang terbuka nonhijau merupakan bagian dari ruang terbuka terdiri dari ruang terbuka yang diperkeras (*paved*) dan ruang terbuka biru (RTB). Ruang terbuka biru (RTB) terdiri dari permukaan air yang berada di sungai, danau, maupun permukaan air lainnya yang diperuntukkan sebagai retensi air. Keberadaan RTH, RTNH maupun RTB secara keseluruhan menjadi bagian dari ruang terbuka hijau menurut tipologi tersebut di atas.

Penambahan jenis dan kriteria ruang terbuka hijau sebagaimana disebut di atas dapat menambah porsi dan luas ruang terbuka hijau. Secara formal penambahan jenis dan kriteria ruang terbuka hijau berdampak positif pada pemenuhan ruang terbuka hijau. Sedangkan kenyataan di lapangan, penambahan jenis dan kriteria ruang terbuka hijau tidak menjamin berdampak pada kualitas lingkungan. Hal tersebut karena secara fisik tidak

terjadi penambahan ruang terbuka hijau. Seharusnya porsi ruang terbuka hijau harus dapat memberikan perbaikan kualitas lingkungan secara riil dan tidak semata-mata hitungan di atas kertas.

Ruang terbuka hijau (RTH) berdasarkan statusnya terbagi atas RTH publik dan RTH privat. RTH publik berupa areal terbuka yang dimiliki dan dikelola pemerintah daerah kabupaten/kota atau pemerintah daerah khusus ibu kota yang dapat diakses oleh publik. Sedangkan RTH privat adalah area terbuka hijau milik institusi tertentu atau orang perseorangan. Sedangkan pembagian RTH berdasarkan pembentukannya terbagi atas RTH alami dan RTH buatan. RTH alami antara lain berupa habitat liar alami, kawasan lindung dan taman-taman nasional. Sedangkan RTH buatan antara lain taman rekreasi, lapangan olah raga, kebun bunga dan areal terbuka lainnya yang dibuat untuk tujuan tertentu. Sugiyanto & Sitohang (2017) mengklasifikasikan RTH berdasarkan fungsi yaitu fungsi utama (intrinsik) berupa fungsi ekologis dan fungsi tambahan (ekstrinsik) yang meliputi fungsi sosial dan budaya, fungsi ekonomi dan fungsi estetika.

Keberadaan RTH menjadi tempat relaksasi bagi warga setelah bekerja, tempat rekreasi keluarga dan mengurangi pencemaran udara (Handy & Maulana, 2020), sebagai tempat konservasi tumbuhan, pendidikan lingkungan, olahraga dan sebagai tempat destinasi rekreasi bersama keluarga (Isma et al., 2019; Handy et al, 2021). Pemilihan vegetasi pohon RTH sangat penting untuk diperhatikan karena akan mempengaruhi iklim mikro wilayah (Sarah & Krisdianto, 2020).

Pandangan Hasni (2016) mengenai ruang terbuka hijau adalah dengan membagi ruang terbuka hijau berdasarkan klasifikasi

1. kawasan hijau pertamanan kota,
2. kawasan hijau hutan kota,
3. kawasan hijau rekreasi kota,
4. kawasan hijau kegiatan olahraga,
5. kawasan hijau pemakaman,
6. kawasan hijau pertanian,
7. kawasan hijau jalur hijau, dan
8. kawasan hijau pekarangan.

Secara ekologis RTH dapat meningkatkan kualitas air tanah, mencegah banjir, mengurangi

polusi udara, dan menurunkan temperatur kota. Bentuk-bentuk RTH perkotaan yang berfungsi ekologis antara lain seperti sabuk hijau kota, hutan kota, taman botani, sempadan sungai dll. Secara sosial-budaya keberadaan RTH dapat memberikan fungsi sebagai ruang interaksi sosial, sarana rekreasi, dan sebagai tetenger kota yang berbudaya. Bentuk RTH yang berfungsi sosial-budaya antara lain taman-taman kota, lapangan olah raga, kebun raya, TPU dan sebagainya.

Permasalahan di lapang adalah sulitnya mewujudkan porsi ruang terbuka hijau yang ideal, tidak semata-mata proporsi luasan ruang terbuka hijau tetapi juga secara riil memberikan kualitas lingkungan yang baik. Kesulitan pemenuhan ruang terbuka hijau tersebut disebabkan areal-areal yang secara teoritis perlu dibangun ruang terbuka hijau tetapi faktanya telah terbangun dan dikuasai secara perorangan. Selain itu areal-areal yang diperuntukkan untuk ruang terbuka hijau mempunyai nilai ekonomi yang tinggi sehingga untuk pembebasan lahannya memerlukan biaya tinggi.

Tinjauan aspek pertanahan mengenai kondisi eksisting ruang terbuka hijau adalah terkait dengan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah. Berdasarkan gambaran aspek pertanahan tersebut, Pemerintah kota dapat menyusun strategi penyediaan ruang terbuka hijau dapat dilakukan berdasarkan pertimbangan aspek pertanahan.

Berdasarkan masalah tersebut di atas, maka pertanyaan masalah yang muncul adalah bagaimana bentuk strategi penyediaan ruang terbuka hijau ditinjau dari aspek pertanahan. Pertanyaan masalah tersebut menjadi dasar dari tujuan penulisan penelitian ini yaitu menyajikan strategi penyediaan ruang terbuka ditinjau dari aspek pertanahan.

Penelitian sebelumnya mengenai strategi penyediaan ruang terbuka hijau (RTH) berdasarkan aspek pertanahan belum pernah ada. Meskipun demikian terdapat beberapa penelitian yang memiliki keterkaitan dengan pemenuhan RTH di sejumlah kota besar. Hidayah et al. (2021) yang melakukan penelitian di kota Yogyakarta mengungkapkan bahwa peningkatan luas ruang terbuka publik dapat dilakukan melalui cara penghijauan di sisi jalur jalan raya dan rel kereta api serta bantaran

sungai yang berpotensi dapat meningkatkan ruang terbuka hijau sebesar 0,063%. Meskipun demikian hal tersebut belum cukup untuk memenuhi proporsi ruang terbuka hijau sehingga diperlukan strategi lain melalui peningkatan ruang terbuka hijau privat.

Zuhaidha et al. (2014), melalui penelitian mengenai RTH di kota Semarang, menilai bahwa strategi perencanaan yang terarah dan jelas akan meningkatkan kualitas pengelolaan ruang terbuka hijau Kota Semarang. Kajian lain di kota Semarang oleh Sudarwani & Ekaputra (2017), mengungkapkan bahwa Pemerintah Kota Semarang perlu mengupayakan penambahan RTH melalui pemanfaatan berbagai lahan kosong dan bekas kawasan terbangun milik publik seperti lahan bekas Pasar Rejomulyo dan lahan bekas Pasar Sampangan. Selain itu diperlukan sosialisasi dan pendampingan masyarakat untuk mengisi ruang yang kosong dengan penanaman vegetasi.

Theis (2016) menyebutkan bahwa penerapan RTH di kota Manado sebesar 33% untuk RTH publik melebihi ketentuan di dalam Perda RTRW Kota Manado sebesar 24,47%, sedangkan RTH privat baru mencapai 14 % dari target 18,42 %. Meskipun demikian, sebaran lahan RTH belum merata terutama kekurangan di pusat kota. Ditambahkan oleh Rahman et al. (2018) menambahkan bahwa kota Manado masih memerlukan tambahan sekitar 2.953,45 ha untuk keseimbangan ekologi kawasan perkotaan sebagai bagian dari RTH.

Konsep penataan ruang terbuka hijau di kota Surabaya yang dikemukakan oleh Maulan & Sulistyarso (2019) penyediaan ruang terbuka hijau publik dapat dioptimalkan melalui pembentukan ruang terbuka hijau dalam lingkup kecil dengan cara pengelolaan ruang terbuka hijau publik pada setiap RT/RW. Lahan-lahan yang seharusnya menjadi ruang terbuka hijau dapat dilakukan refungsi atau pembebasan lahan apabila telah ada penguasaan lahan di atasnya. Hal lain yang dapat meningkatkan ruang terbuka hijau adalah melalui kerja sama dengan swasta untuk menyediakan berbagai variasi rekreasi pada ruang terbuka hijau serta mengadakan sosialisasi rutin kepada masyarakat mengenai penyediaan dan pengelolaan ruang terbuka hijau.

Selain penyediaan lahan untuk ruang terbuka hijau, tidak kalah pentingnya adalah peningkatan kualitas ruang terbuka hijau. Salah satu penghitungan kualitas ruang terbuka hijau adalah dengan pendekatan kebutuhan oksigen. Penelitian yang dilakukan oleh Purba et al. (2018) menunjukkan bahwa apabila pendekatan kebutuhan oksigen diterapkan, maka Kota Pekalongan masih memerlukan tambahan areal RTH seluas 68,87 Ha (1,52%) untuk memenuhi kualitas RTH yang ideal. Pendekatan yang sama dalam beberapa penelitian yaitu wilayah penyangga Kota Malang membutuhkan tambahan lahan seluas 9.126 ha (Miharja et al., 2018), Kota Tangerang Selatan memerlukan 9.645,63 ha (Nasyith et al., 2020) dan Kota Jambi memerlukan 3.280,36 ha untuk kebutuhan ideal RTH (Amri, 2018).

Ruang lingkup area yang dibahas pada penelitian ini adalah wilayah kota secara administratif dan wilayah perkotaan yang merupakan ibu kota kabupaten. Batasan kondisi mengenai penggunaan, pemanfaatan, penguasaan dan pemilikan tanah adalah berdasarkan kondisi 3 tahun terakhir.

## II. METODE

Penelitian ini dilakukan dengan metode kualitatif berdasarkan analisis deskriptif. Data yang diperoleh berdasarkan data primer dan data sekunder. Data primer berasal dari survei lapang, wawancara dan observasi di Kota Surabaya. Sedangkan data sekunder berasal dari laporan, artikel ilmiah dan peraturan terkait dengan ruang terbuka hijau. Hasil yang diperoleh dari pengumpulan data kemudian dianalisis untuk mendapatkan penjelasan mengenai kondisi umum penguasaan, pemilikan dan penggunaan tanah pada ruang terbuka hijau. Selanjutnya data mengenai kondisi umum dibandingkan dengan peraturan terkait tata ruang dan pertanahan yang relevan dengan ruang terbuka hijau. Pembuatan strategi penyediaan ruang terbuka hijau merupakan hasil analisis dari aspek pertanahan dan tata ruang dan dituangkan dalam bentuk alternatif program pertanahan berdasarkan peraturan-peraturan yang berlaku di bidang pertanahan dan tata ruang.

### III. HASIL DAN PEMBAHASAN

#### A. Kondisi Umum Ruang Terbuka Hijau

Bentuk penggunaan tanah pada ruang terbuka hijau di wilayah kota dan perkotaan secara umum adalah sebagai berikut.

1. Hutan kota. Merupakan area yang ditumbuhi pepohonan atau vegetasi lainnya yang memiliki fungsi ekologi. Banyak kota besar di Indonesia memiliki hutan kota seperti contoh berikut.
  - a. Kota Jakarta: hutan mangrove Pantai Indah Kapuk, hutan kota Cijantung
  - b. Kota Surabaya: hutan mangrove Wonorejo, Taman Hutan Rakyat (Tahura) Lempung
  - c. Kota Palembang: hutan kota Punti Kayu
  - d. Kota Medan: hutan mangrove Sicanang, hutan kota Taman Beringin
  - e. Kota Bandar Lampung: hutan kota Gunung Sulah
  - f. Kota Balikpapan: hutan kota Telaga Sari
  - g. Kota Depok: hutan kota kawasan Universitas Indonesia
  - h. Kota Tasikmalaya: hutan kota Urug
  - i. Wilayah perkotaan Ciamis: hutan kota Cigembor
  - j. Wilayah perkotaan Kuningan: hutan kota Bungkirit
  - k. Wilayah perkotaan Trenggalek: hutan kota Trenggalek
  - l. Wilayah perkotaan Badung: Taman Hutan Rakyat (Tahura) Ngurah Rai
2. Taman kota
3. Jalur hijau
4. Lapangan olahraga

Penggunaan tanah pada ruang terbuka hijau yang berada dalam penguasaan pemerintah kota pada umumnya digunakan dan dimanfaatkan untuk kepentingan publik. Hutan kota dengan areal luas memiliki jenis vegetasi yang beragam dan tumbuh liar. Sedangkan hutan kota dengan area terbatas relatif lebih tertata. Taman kota digunakan untuk tujuan rekreasi dan konservasi. Kondisi taman kota dan lapangan olahraga relatif terpelihara karena sudah menjadi bagian program kegiatan oleh

pemerintah kota.

Kesesuaian penggunaan tanah dengan peruntukan pada ruang terbuka hijau menunjukkan perhatian pemerintah kota terhadap keberadaan ruang terbuka hijau. Sedangkan lokasi yang direncanakan untuk ruang terbuka hijau memiliki kondisi *existing* yang pada umumnya masih dikuasai oleh masyarakat. Hal tersebut diperumit dengan adanya sistem sewa pada lahan-lahan pemerintah kota dan masyarakat enggan berpindah karena merasa sudah membayar sewa. Pada kasus lain, lahan milik pemerintah kota yang diperuntukkan untuk ruang hijau terbuka diserobot pihak lain yang kemudian menimbulkan kasus dan sengketa lahan.

Kondisi *existing* ruang terbuka hijau di berbagai kota di Indonesia masih jauh dari harapan. Prakoso & Herdiansyah (2019) menyebutkan bahwa ruang terbuka hijau di Kota Jakarta kurang dari 10 % sehingga masih jauh dari target sebesar 30 %. Pencapaian ruang terbuka hijau di Kota Depok pada tahun 2011 sebesar 1.729,53 ha. Perhitungan kebutuhan RTH Kota Depok berdasarkan luas wilayah sebesar 4.005,80 ha, sedangkan berdasarkan jumlah penduduk sebesar 3.627,40 ha. Selisih kebutuhan ruang terbuka hijau tersebut cukup besar sehingga sulit untuk mewujudkan luas ruang terbuka hijau di Kota Depok (Setyani et al., 2017).

Beberapa penelitian menggunakan metode penghitungan kondisi eksisting ruang terbuka hijau adalah melalui analisis citra satelit dan kemudian dibandingkan dengan target proporsi ruang terbuka hijau. Hasil dari penggunaan metode tersebut adalah luas ruang terbuka hijau yaitu di Kota Sukabumi sebesar 1.673.193,20 m<sup>2</sup> atau 5,20% (Shani & Kurniawan, 2015), di Kota Solo sebesar 581,101 ha atau sekitar 12,458% (Rahman et al., 2016), dan di Kota Pekalongan sebesar 622,08 ha atau 13,75% (Purba, et al., 2018). Realisasi pemenuhan ruang terbuka hijau di berbagai kota di Indonesia melalui metode tersebut menunjukkan belum tercapainya target sesuai ketentuan.

Hasil penelitian berdasarkan penelusuran dari dokumen yang ada, ruang terbuka hijau publik di Kota Surabaya mencapai 22% yang berarti melebihi target ruang terbuka hijau sebesar 20%. Sedangkan ruang terbuka hijau privat masih di bawah 10% sehingga belum mencapai target. Hasil wawancara



dengan pejabat terkait bahwa pencapaian tersebut berdasarkan perhitungan kriteria menggunakan peraturan lama, sedangkan berdasarkan peraturan terbaru belum dilakukan perhitungan ulang sehingga dimungkinkan adanya perubahan data. Meskipun demikian secara riil di lapangan, pemerintah Kota Surabaya selalu berupaya menambah ruang terbuka hijau khususnya di sektor privat.

Peraturan terkait ruang terbuka hijau di Kota Surabaya adalah Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2022 tentang Pengelolaan RTH, Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2012 tentang RTRW Kota Surabaya Tahun 2014 – 2034, dan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2018 tentang RDTR dan Peraturan Zonasi Kota Surabaya Tahun 2018 – 2038. Ketentuan pada RDTR menyebutkan penyediaan RTH berdasarkan peta pola ruang dengan asumsi luasan RTH. Pembagian kawasan berdasarkan pola ruang adalah kawasan lindung dengan porsi luas 16,2% dan kawasan budidaya dengan porsi luas 67,1%. Berdasarkan Perda RDTR, perencanaan ruang terbuka hijau pada kawasan perumahan, kawasan industri, dan jalur hijau pada jalan sebesar 20,01%. Hal ini berdasarkan asumsi yaitu untuk kawasan perumahan diasumsikan sebesar 7%, kawasan industri sebesar 10% dan jalur hijau pada wilayah sempadan.

Kawasan lindung yang berfungsi sebagai ruang terbuka hijau di Surabaya terbagi menjadi 3 zona, yaitu sebagai berikut.

1. Zona perlindungan terhadap kawasan bawahannya

Subzonanya yaitu hutan kota dan waduk/*boezem*. Subzona hutan kota memiliki luas 978,77 ha sedangkan subzona waduk/*bozem* memiliki luas 221,10 ha yang tersebar di beberapa unit pelaksana (UP). Contoh dari subzona waduk/*bozem* adalah *Boezem Wonorejo*, Waduk Unesa, dan Waduk Kedurus.

2. Zona perlindungan setempat

Subzonanya yaitu untuk perlindungan terhadap sempadan pantai, sempadan sungai, kawasan sekitar danau atau waduk, subzona sempadan saluran udara tegangan tinggi/saluran udara tegangan ekstra tinggi (SUTT/SUTET), subzona rel kereta api, dan kawasan sekitar mata air. Subzona sempadan pantai memiliki

luas 2518,02 ha, subzona sempadan sungai memiliki luas 122,80 ha, subzona sempadan waduk/*boezem* memiliki luas 24,73 ha, subzona sempadan SUTT/SUTET memiliki luas 71,04 ha, dan subzona rel kereta api memiliki luas 135,50 ha.

3. Ruang terbuka hijau

Subzonanya yaitu taman dan lapangan, jalur hijau, serta makam. Subzona taman dan lapangan memiliki luas 776,28 ha, subzona jalur hijau memiliki luas 296,02 ha, subzona makam memiliki luas 353,49 ha. Jalur hijau ditanam berbagai macam tanaman sehingga membuat koridor di Kota Surabaya menarik dan berkarakter. Makam terdiri atas makam situ sejarah, makam kampung/desa, makam pahlawan, dan taman pemakaman umum.

Ancaman yang signifikan terhadap kelangsungan ruang terbuka hijau adalah perubahan penggunaan tanah perorangan. Lahan-lahan pertanian seperti sawah, tegalan atau kebun campur banyak yang beralih menjadi lahan nonpertanian. Ruang terbuka hijau privat yang berasal dari lahan sawah di Kota Surakarta (Prabowoningsih et al., 2018), di wilayah perkotaan Kudus (Mahardika et al., 2015) dan Gresik (Fatah, 2015) mengalami perubahan fungsi lahan menjadi lahan nonpertanian berdasarkan pemantauan dari citra satelit.

Status tanah ruang terbuka hijau terdiri atas tanah yang sudah terdaftar dan belum terdaftar. Tanah ruang terbuka hijau yang sudah terdaftar secara umum dalam kondisi terpelihara dan dikuasai penuh oleh pemerintah kota. Sedangkan penguasaan tanah pada ruang terbuka hijau yang belum terdaftar dapat dikuasai oleh pemerintah kota atau dikuasai pihak lain. Tanah ruang terbuka hijau yang dikuasai pihak lain harus diselesaikan agar sengketa lahan tidak berlarut.

Masalah ruang terbuka hijau ditinjau dari aspek pertanahan adalah sebagai berikut.

1. Sengketa kepemilikan tanah

Lahan milik pemerintah kota yang belum terdaftar dan diperuntukkan ruang terbuka hijau sering terdapat sengketa. Terjadinya sengketa lahan tersebut dimulai dari kurangnya pengawasan terhadap lahan milik pemerintah kota sehingga diokupasi oleh pihak-pihak lain

dan kemudian terdapat klaim berdasarkan dokumen yang diajukan. Masalah sengketa lainnya adalah terhadap tanah negara yang telah lama dikuasi oleh masyarakat yang kemudian berubah peruntukan dalam tata ruang menjadi ruang terbuka hijau. Tanah ruang terbuka hijau milik pemerintah kota yang belum terdaftar menjadi rawan sengketa tanah. Belum terdaftarnya tanah-tanah untuk ruang hijau tersebut menyebabkan lemahnya kepastian batas-batas bidang tanah dan kepastian hukum hak atas tanah. Tanah-tanah ruang terbuka hijau harus disertipikatkan untuk diberikan hak pakai.

2. Pengadaan tanah untuk pembelian lahan ruang terbuka hijau

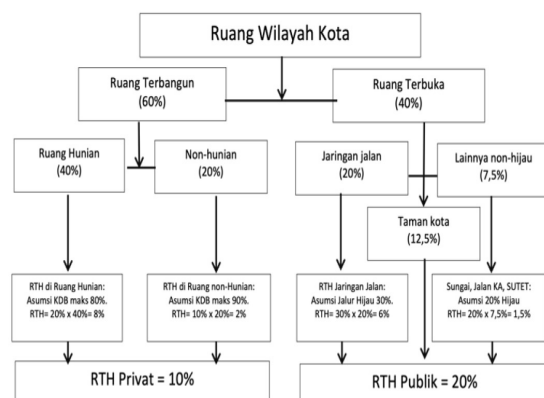
Masalah yang timbul dari pengadaan tanah tersebut adalah adanya hambatan dalam proses pengadaan tanah dan belum terselesaikannya masalah ganti kerugian. Proses pengadaan tanah harus melalui tahapan perencanaan, persiapan dan pelaksanaan pengadaan tanah secara tertib dan tuntas. Apabila salah satu tahapan mengalami hambatan akan berdampak pada tahapan berikutnya. Masalah yang paling menyita adalah proses ganti kerugian. Penetapan ganti kerugian seharusnya sudah diantisipasi sejak awal terkait anggaran yang tersedia. Terbatasnya anggaran yang hanya mampu memperoleh sebagian areal akan menimbulkan masalah di kemudian hari. Sebagian areal yang belum dibebaskan tersebut rawan diokupasi oleh pihak lain. Oleh karena itu, pembebasan tanah harus dilakukan secara tuntas.

3. Penggunaan tanah yang tidak sesuai dengan peruntukan

Salah satu masalah ruang terbuka hijau dari aspek pertanahan adalah penggunaan tanah eksisting pada areal yang telah diperuntukan untuk ruang terbuka hijau yang diokupasi sebagai pemukiman. Sebagai konsekuensinya pemerintah kota harus memberikan ganti rugi atas properti yang dimiliki penduduk. Hal ini menyulitkan pemerintah kota untuk menyiapkan tambahan ruang terbuka hijau publik.

## B. Penyediaan Ruang Terbuka Hijau

Menurut Hidayah et al. (2021) alokasi dan distribusi RTH bervariasi dalam hal perencanaan wilayah tergantung pada jumlah dan sebaran penduduk serta hierarki pelayanannya. Perencanaan RTH tersebut kemudian disesuaikan dengan rencana struktur dan pola ruang wilayah, daya dukung alamiah, serta arah perkembangan wilayah. Lebih lanjut, perencanaan wilayah kota terkait dengan alokasi dan proporsi masing-masing RTH, baik dalam bentuk RTH privat maupun publik, dapat dilihat pada Gambar 1.



**Gambar 1** Alokasi Ruang Terbuka Hijau

Sumber: Hidayah et al., 2021

Penyediaan ruang terbuka hijau terbagi atas penyediaan ruang terbuka hijau privat dan publik.

1. Penyediaan ruang terbuka hijau privat. Lahan yang digunakan untuk ruang terbuka hijau privat berasal dari kepemilikan perseorangan, badan hukum maupun instansi pemerintah (selain pemerintah kota). Sifat penyediaan lahan hanya sebagai partisipasi pemanfaatan ruang terbuka saja, sedangkan kepemilikan dan penguasaan tetap berada pemilik tanah.
2. Penyediaan ruang terbuka hijau publik. Lahan yang digunakan untuk ruang terbuka hijau publik merupakan lahan pemerintah kota. Sifat penyediaan lahan dikhususkan untuk tempat yang dapat diakses publik.

Penyediaan ruang terbuka hijau di wilayah kota atau kawasan perkotaan dengan persentase luas ruang terbuka hijau di bawah 30 % dari total luas kota atau kawasan perkotaan dilakukan melalui mekanisme

1. pembelian dan/atau pembebasan lahan,
2. pengelolaan.
3. sewa lahan,
4. kerja sama dengan masyarakat, dan/atau
5. peningkatan kuantitas dan kualitas RTH.

Pemanfaatan ruang terbuka hijau mengacu pada Pasal 22 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 14 Tahun 2022 tentang Penyediaan dan Pemanfaatan Ruang Terbuka Hijau meliputi

1. RTH publik,
2. RTH privat, dan
3. RTH privat yang dimanfaatkan publik.

Pemanfaatan RTH publik harus dapat diakses sepenuhnya oleh masyarakat. Untuk pemanfaatan RTH privat dapat diakses hanya oleh pemiliknya. Sedangkan RTH privat yang dimanfaatkan oleh publik adalah berdasarkan perjanjian atau kerja sama. Lahan yang dimanfaatkan untuk kepentingan publik hanya yang telah dimiliki dan dikuasai oleh Pemerintah Kota. Pemanfaatan ruang terbuka hijau berdasarkan tipologi ruang terbuka hijau dikaitkan dengan perolehan tanah dapat dilihat pada Tabel 1.

**Tabel 1** Pemanfaatan Ruang Terbuka Hijau

No	Jenis Ruang Terbuka Hijau	Status Tanah	Keterangan
1	Rimba kota	Tanah milik pemerintah kota atau milik pihak lain	Pemanfaatan untuk rimba kota di atas tanah pihak lain sesuai dengan kesepakatan
2	Taman kota		
3	Taman kecamatan		
4	Taman kelurahan		
5	Taman rukun warga (RW)	Tanah milik pemerintah kota atau milik pihak lain	Pemanfaatan untuk ruang terbuka hijau
6	Taman rukun tetangga (RT)		
7	Pemukaman	Tanah milik pemerintah kota/ pemerintah	Pemanfaatan untuk ruang terbuka hijau
8	Jalur hijau	Tanah milik pemerintah kota/ pemerintah	Pemanfaatan untuk ruang terbuka hijau

Sumber: hasil analisis, 2023

Pemanfaatan rimba kota dan taman kota pada tanah-tanah milik pemerintah atau pemerintah kota relatif lebih mudah karena *existing* penguasaan dan pemilikan tanah sudah menjadi aset barang milik

negara atau barang milik daerah. Meskipun demikian secara fisik harus terus dilakukan pengawasan agar tidak terjadi okupasi dari pihak lain. Jenis taman kecamatan, taman kelurahan, taman rukun warga dan taman rukun tetangga dapat berasal tanah pemerintah kota atau berasal dari pihak lain. Masyarakat di lingkungan RT dan RW dapat bergotong royong menyediakan lahan untuk membangun taman di lingkungannya. Tempat pemakaman umum atau milik masyarakat secara permanen menjadi ruang terbuka hijau. Jalur hijau yang berada di tengah jalan atau di sisi jalan merupakan tanah milik pemerintah yang diperuntukkan sebagai ruang terbuka hijau.

Terbatasnya lahan ruang terbuka hijau menyulitkan pemerintah kota ataupun pemerintah kabupaten yang memiliki wilayah perkotaan untuk memenuhi kewajiban menyediakan proporsi ruang terbuka hijau sebesar 30%. Meskipun demikian masih terdapat potensi yang dapat dikembangkan untuk menyediakan ruang terbuka hijau publik maupun privat. Ruang terbuka hijau publik dapat ditambah melalui upaya perluasan atau penambahan dan peningkatan kualitas hijauan di lokasi ruang terbuka lainnya. Sedangkan untuk ruang terbuka hijau privat adalah dengan mencegah terjadinya konversi lahan hijauan menjadi lahan nonhijau dan peningkatan kualitas hijauan di ruang-ruang yang tersedia melalui partisipasi masyarakat.

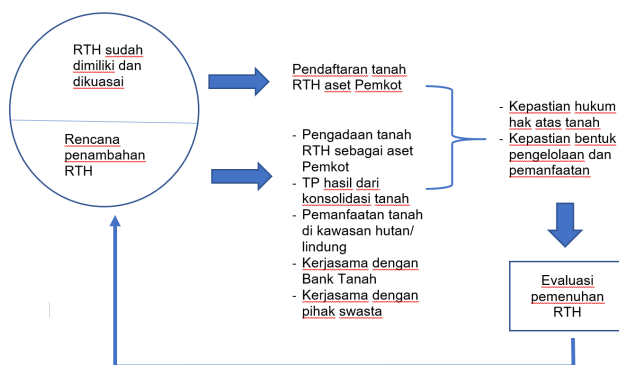
Berdasarkan aspek praksis pertanahan, pemerintah kota dapat menambah ruang terbuka hijau publik melalui upaya-upaya berikut.

1. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum terhadap tanah-tanah yang harus dilepas dari kepemilikan perorangan.
2. Pemanfaatan tanah untuk tujuan konservasi pada tanah kehutanan dan kawasan lindung.
3. Pemanfaatan tanah-tanah kosong baik karena adanya sengketa atau diterlantarkan untuk tujuan penghijauan yang memiliki nilai estetika atau nilai ekonomis.
4. Pemanfaatan tanah untuk pembangunan (TP) hasil konsolidasi tanah.
5. Pemanfaatan tanah-tanah fasilitas umum (fasum) dari pihak pengembang.
6. Pemanfaatan tanah-tanah hibah dari pihak swasta melalui program CSR (*corporate social*



*responsibility*) dan berbagai program kepedulian lainnya.

Keseluruhan upaya tersebut di atas harus ditindaklanjuti dengan pensertipikatan tanah-tanah ruang terbuka hijau atas nama pemerintah kota. Secara fisik penguasaan tanah ruang terbuka hijau harus dalam keadaan bersih dari okupasi (*clear & clean*). Untuk tanah yang berada di dalam kawasan hutan harus diupayakan pelepasan dari kawasan hutan. Apabila tidak dimungkinkan pelepasan kawasan tersebut dapat dilakukan kerja sama pengelolaan. Strategi penyediaan tanah ditinjau dari aspek pertanahan dapat dilihat pada Gambar 2.



Sumber: hasil analisis, 2023

**Gambar 2** Strategi Penyediaan Ruang Terbuka Hijau dari Aspek Pertanahan

Tanah-tanah bervegetasi yang sudah dimiliki dan dikuasai pemerintah/pemerintah kota dapat ditetapkan sebagai ruang terbuka hijau. Untuk memperjelas status tanahnya harus didaftarkan di Kantor Pertanahan sebagai aset pemerintah/pemerintah kota dengan hak pakai. Sebagai identitas lokasi ruang terbuka hijau perlu dilakukan pemasangan plang pemberitahuan mengenai subjek hak dan keterangan yang diperlukan. Hal ini harus dilakukan sebagai upaya pencegahan okupasi dari pihak lain.

Penambahan ruang terbuka hijau melalui proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum merupakan upaya untuk memperoleh tanah yang direncanakan. Pada umumnya tanah-tanah yang direncanakan untuk ruang terbuka hijau dimiliki masyarakat dengan nilai ekonomi yang tinggi sehingga rencana perolehannya harus diperhitungkan biaya pengadaan tanahnya. Alternatif lain untuk memperoleh tanah yang direncanakan adalah melalui kerjasama dengan Bank Tanah. Peran

Bank Tanah sebagai pengelola tanah-tanah negara dapat menyediakan skema kerjasama dengan pemerintah kota dalam rangka menyediakan ruang terbuka hijau. Kerja sama dengan pihak swasta dapat dilakukan dengan pola pemanfaatan tanah yang disepakati. Berkembangnya berbagai konsep blok bisnis seperti *transit oriented development* (TOD), *mix-use development*, *super block*, dan lain-lain memberi peluang terbangunnya ruang terbuka hijau yang harmonis.

Pemanfaatan tanah kawasan hutan dan kawasan lindung memberikan potensi penambahan ruang terbuka hijau yang cukup besar. Khusus untuk kawasan hutan, kepemilikan dan penguasaan tanahnya tetap berada pada instansi yang mengurus kehutanan. Dalam hal ini pemerintah kota hanya mengevaluasi terkait fungsi ruang terbuka hijau. Sedangkan kawasan lindung tetap sebagai tanah negara bebas atau tanah milik pemerintah kota yang diawasi fungsinya sebagai lahan konservasi sekaligus ruang terbuka hijau.

Penyediaan lahan untuk ruang terbuka hijau juga dapat diperoleh melalui program konsolidasi tanah. Hasil kegiatan konsolidasi tanah selain tertatanya bidang-bidang tanah pada areal tertentu, juga tersedianya tanah untuk pembangunan (TP). Tanah tersebut dapat dijadikan ruang terbuka hijau berdasarkan kesepakatan antara warga dengan pemerintah kota. Agar keberadaan TP untuk ruang terbuka hijau bersifat permanen, perlu ditetapkan pemberian hak pakai atas nama pemerintah kota atau instansi yang disepakati.

Bentuk-bentuk ketersediaan ruang terbuka hijau harus ditindaklanjuti dengan pendaftaran tanahnya, kecuali pada kawasan hutan. Pendaftaran tanah ruang terbuka hijau adalah untuk menjamin kepastian hukum hak atas tanah sehingga tidak terjadi upaya penyerobotan dan tindakan okupasi ilegal. Tercapainya kepastian hukum tersebut mendorong pengelolaan dan pemanfaatan ruang terbuka hijau yang efektif karena kejelasan batas-batas areal.

Setelah diperolehnya penambahan ruang terbuka hijau baik melalui peningkatan kualitas maupun perolehan tanah, pemerintah kota mengevaluasi mengenai proporsi ruang terbuka hijau. Apabila masih diperlukan penambahan,

maka pemerintah kota perlu mempertimbangkan perolehan tanah dengan mengkaji rencana lokasi terhadap kesesuaian dengan rencana tata ruang, kesesuaian dengan rencana pembangunan dan analisis penguasaan dan pemilikan tanah.

#### IV. KESIMPULAN

Ruang terbuka hijau wajib disediakan oleh pemerintah kota dan pemerintah kabupaten yang memiliki wilayah perkotaan dengan proporsi sebesar 30% dengan rincian sebesar 20% untuk ruang hijau publik dan 10% untuk ruang hijau privat. Kondisi *existing* pada ruang terbuka hijau yang ditetapkan secara formal masih berfungsi sesuai peruntukannya yaitu untuk rimba kota, taman kota, pemakaman dan jalur hijau. Lokasi ruang terbuka hijau yang kurang pengawasan dan tanahnya belum terdaftar diokupasi pihak lain yang melahirkan sengketa tanah.

Pemenuhan proporsi sebesar 30% belum dapat dilakukan oleh sebagian besar pemerintah kota. Meskipun demikian terdapat peluang untuk menambah porsi 30% yaitu untuk ruang terbuka hijau publik melalui penambahan areal dan peningkatan kualitas vegetasi. Penambahan ruang terbuka hijau privat adalah melalui pencegahan terjadinya konversi lahan dan peningkatan kualitas vegetasi di ruang-ruang yang tersedia melalui partisipasi masyarakat. Strategi penyediaan ruang terbuka hijau publik berdasarkan pertimbangan aspek pertanahan adalah dengan cara pengadaan tanah untuk ruang terbuka hijau, pemanfaatan TP hasil dari konsolidasi tanah, pemanfaatan tanah di kawasan hutan/lindung, dan pengelolaan bersama dengan Bank Tanah dan pihak swasta.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Amri, U. (2018). Kebutuhan Ruang Terbuka Hijau di Kota Jambi. *Jurnal Pembangunan Berkelanjutan*, 1(1), 39-48.
- Fatah, K.A., Nugraha, A.L & Hani'ah. (2015). Kajian Perubahan Ruang Terbuka Hijau (Rth) Terhadap Pertumbuhan Industri Berbasis Geospasial. *Jurnal Geodesi Undip*, 4(3), 1-10.
- Handy, M.R.N. & Maulana, I. (2020). *Revitalization of Green Open Space to Fulfill the Needs of Urban Communities*. Proceedings of the 2nd International Conference on Social Sciences Education (ICSSE 2020). 223-225
- Handy, M.R.N., Mutiani, Putra, M.A.H., Syaharuddin, & Putro, H.P.N. (2021). Adaptation of Riverbanks Community to Urban Green Open Space Development. *The Innovation of Social Studies Journal*, 2(2), 127-134.
- Hasni. (2016). Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah: dalam konteks UUPA-UUPR-UUPPLH. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Hidayah, R. Sativa & Sumarjo. (2021). Strategi Pemenuhan Ruang Terbuka Hijau Publik di Kota Yogyakarta. *Jurnal INERSIA*, 17(1), 11-18.
- Isma, S., Hidayat, T., Biyatmoko, D. & Suyanto. (2019). Peran Dan Fungsi Ruang Terbuka Hijau Rantau Baru Di Kota Rantau Kabupaten Tapin. *Jurnal EnviroScienceteae*, 15(2), 317-326.
- Mahardika, S.Y., Nugraha, A.L. & Awaluddin, M. (2015). Evaluasi Ruang Terbuka Hijau Terhadap Pertumbuhan Penduduk Berbasis Spasial Di Kabupaten Kudus. *Jurnal Geodesi Undip*, 4(3), 35-45
- Maulan, A.F.R. & Sulistyarso, H. (2019). Strategi Optimalisasi Ruang Terbuka Hijau Publik Berdasarkan Preferensi Masyarakat di Kecamatan Jambangan, Surabaya. *Jurnal Teknik ITS* 8 (2), 130-135.
- Miharja, F.J., Husamah & Muttaqin, T. (2018). Analisis Kebutuhan Ruang Terbuka Hijau Sebagai Penyerap Emisi Gas Karbon Di Kota Dan Kawasan Penyangga Kota Malang. *Jurnal Pengelolaan Lingkungan Berkelanjutan*, 2(3), 165-174.
- Nasyith, D., Aji, A. & Juhadi. (2020). Analisis Ketersediaan Oksigen Untuk Kebutuhan Ruang Terbuka Hijau di Kota Tangerang

- Selatan Tahun 2017. *Jurnal Geo Image*, 9(1), 57-64.
- Prabowoningsih, N.H., Putri, R.A. & Rini, E.F. (2018). Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Ketersediaan Ruang Terbuka Hijau pada Setiap Dominasi Penggunaan Lahan (Studi Kasus: Kota Surakarta). *Region Jurnal Pembangunan Wilayah dan Perencanaan Partisipatif*, 13(2), 133-151.
- Prakoso, P & Herdiansyah, H. (2019). Analisis Implementasi 30% Ruang Terbuka Hijau Di DKI Jakarta. *Majalah Ilmiah Globe*, 21(1), 17-26.
- Purba, D., Subiyanto, S. & Hani'ah. (2018). Analisis Kebutuhan Ruang Terbuka Hijau Berdasarkan Pendekatan Kebutuhan Oksigen Di Kota Pekalongan. *Jurnal Geodesi Undip*, 7(4), 264-273.
- Rahman, F., Kalangi, J.I. & Saroinsong, F.B. (2018). Analisis Kebutuhan Luasan Ruang Terbuka Hijau Kota Manado Berdasarkan Fungsi Penyedia Oksigen. *Cocos, Jurnal Ilmiah Fakultas Pertanian Universitas Sam Ratulangi*, 1 (1), 1-9.
- Rahman, M.D., Awaluddin, M. & Hani'ah. (2016). Analisis Spasial Ketersediaan Ruang Terbuka Hijau Terhadap Jumlah Penduduk Di Kota Solo. *Jurnal Geodesi Undip*, 5(3), 41-51.
- Sarah, I. dan Krisdianto. (2020). Manfaat Ekologis Kanopi Pohon Terhadap Iklim Mikro Di Ruang Terbuka Hijau Kawasan Perkotaan. *Jurnal Hutan dan Masyarakat*, 12(2), 136-145.
- Setyani, W., Sitorus, S. R. P., & Panuju, D. R. (2017). Analisis Ruang Terbuka Hijau dan Kecukupannya di Kota Depok. *Buletin Tanah dan Lahan*, 1 (1), 121-127.
- Shani, F. M., & Kurniawan, K. (2015). Kajian Ketersediaan dan Kebutuhan Ruang Terbuka Hijau Kawasan Perkotaan di Kota Sukabumi. *Jurnal Bumi Indonesia*, 4(3), 1-8.
- Sugiyanto, E. & Sitohang, A.V. (2017). Optimalisasi Fungsi Ruang Terbuka Hijau Sebagai Ruang Publik di Taman Ayudia Kota Jakarta Selatan. *Jurnal Populis*, 2(3), 205-217.
- Sudarwani, M.M. & Ekaputra, Y.D. (2017). Kajian Penambahan Ruang Terbuka Hijau di Kota Semarang. *Jurnal Teknik Sipil & Perencanaan* 19 (1), 47 - 56.
- Theis, G.A. (2016). Analisis Hukum Atas Penataan Ruang Terbuka Hijau Di Kota Manado. *Jurnal Lex Administratum*, 4 (1), 13-20.
- Zuhaidha, S.A., Santoso, R.S. & Maesaroh. (2014). Perencanaan Strategi Pengembangan Ruang Terbuka Hijau Kota Semarang (Studi Kasus: Hutan Wisata Tinjomoyo). *Journal Of Public Policy And Management Review*, 3(2), 1-10.