

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kota sebagai pusat pertumbuhan, perkembangan dan perubahan serta pusat berbagai kegiatan ekonomi, sosial, budaya, politik, hukum dan pertahanan keamanan menempati kedudukan yang sangat strategis dalam tatanan nasional kita.¹ Sehingga penataan dan pemanfaatan ruang kawasan perkotaan perlu mendapat perhatian yang khusus, terutama yang terkait dengan penyediaan kawasan hunian, fasilitas umum dan sosial serta ruang-ruang terbuka publik (open spaces) di perkotaan. Dalam hal ini perlu keselarasan pemanfaatan ruang dalam bentuk kajian berupa aturanaturan yang bersifat mengikat dari pemerintah.

Kota identik dengan suasana pembangunan baik dari segi fisik maupun non-fisik. Meskipun pembangunan merupakan salah satu sarana bagi pencapaian taraf kesejahteraan, namun demikian setiap pembangunan tidak terlepas dari adanya dampak yang merugikan terutama terhadap lingkungan.² Pesatnya pembangunan seolah menjadi penghalang bagi keberlanjutan ekosistem lingkungan hidup di perkotaan. Kondisi tersebut menyebabkan lingkungan hidup mendapat tekanan yang cukup berat sehingga lahan kritis cenderung meningkat, penyusutan

¹ Tim Evaluasi Hukum. Analisis dan Evaluasi Hukum Tentang Pengelolaan Kawasan Perkotaan dan Pedesaan. Hlm 1

² N. H. T Siahaan, Hukum Lingkungan dan Ekologi Pembangunan, Penerbit Erlangga, Jakarta, 2004, hlm. 19.

keanekaragaman hayati, kondisi pesisir mencemaskan, pencemaran tanah, air dan udara bertambah.³ Kenyataan tersebut berdampak

kepada sulitnya masyarakat di perkotaan mendapat lingkungan hidup yang

bersih dan nyaman

Permasalahan ini akan menjadi permasalahan yang mendasar mengingat Pasal 33 ayat 3 UUD 1945, yang menghendaki kita untuk menggunakan dan memanfaatkan bumi, air dan kekayaan alam yang sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Kemakmuran rakyat tersebut harus dapat dinikmati, baik oleh generasi sekarang maupun yang akan datang. Ini berarti, dalam pembangunan diterapkan asas kelestarian bagi sumberdaya alam dan selanjutnya memanfaatkan sumberdaya alam tersebut dengan tidak merusak tata lingkungan hidup manusia.⁴

Untuk menjamin tercapainya tujuan tersebut terkait dengan paradigma bahwa ruang sebagai salah satu sumber daya alam yang tidak mengenal batas wilayah. Akan tetapi kalau ruang dikaitkan dengan pengaturannya, haruslah jelas terbatas fungsi dan sistemnya dalam pengelolaan suatu kawasan. Undang-Undang No. 24 Tahun 1992 tentang penataan ruang yang kemudian mengalami perubahan menjadi Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 merupakan undang-undang pokok yang mengatur mengenai pelaksanaan penataan ruang (UUPR).

³ Irwansyah, Aspek Hukum Audit Lingkungan, YAPMA, Jakarta, 2013, hlm. 11

⁴ Daud Silalahi. 1999. Hukum Lingkungan dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia. Hlm.18

Keberadaan UU tersebut diharapkan selain sebagai konsep dasar hukum dalam melaksanakan perencanaan tata ruang, juga diharapkan dapat digunakan sebagai bahan acuan pemerintah dalam penataan dan pelestarian lingkungan hidup. Tetapi hingga saat ini kondisi yang tercipta masih belum sesuai dengan harapan. Hal ini terlihat dari tantangan yang terjadi terutama semakin meningkatnya permasalahan banjir dan longsor; semakin meningkatnya kemacetan lalu lintas di kawasan perkotaan; belum terselesaikannya masalah permukiman kumuh; semakin berkurangnya ruang publik dan ruang terbuka hijau di kawasan perkotaan; serta belum terpecahkannya masalah ketidakseimbangan perkembangan antar wilayah.⁵

Demikian pula perkembangan penataan ruang di berbagai wilayah di Indonesia yang muncul terkait kebijakan otonomi daerah menurut UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, memberikan wewenang kepada daerah untuk penyelenggaraan penataan ruang mencakup kegiatan pengaturan, pembinaan, pelaksanaan, dan pengawasan penataan ruang, didasarkan pada pendekatan wilayah administratif dan dengan tingkat pemanfaatan ruang yang berbeda. Dengan kewenangan sebagai implementasi kebijakan otonomi daerah tersebut, daerah juga memiliki kewenangan untuk mengelola sumber daya yang tersedia di wilayahnya dan bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan sesuai dengan peraturan perundang-undangan, sehingga jelas bahwa menjaga keseimbangan kualitas lingkungan

⁵ Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik. 2008. Hukum Tata Ruang dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah. Hlm. 3

hidup juga memerlukan perhatian serius oleh daerah.

Implikasinya diperlukan kebijakan pengendalian lingkungan hidup yang mengupayakan adanya ruang terbuka hijau. Ruang Terbuka Hijau (RTH) didalam lingkungan pembangunan secara global saat ini diperlukan demi menjaga keseimbangan kualitas lingkungan hidup suatu daerah khususnya di daerah perkotaan yang memiliki berbagai permasalahan berkaitan dengan masalah ruang yang sedemikian kompleks. RTH tersebut pada dasarnya merupakan bagian yang tak terpisahkan dari penataan ruang kota yang antara lain berfungsi sebagai kawasan hijau pertamanan kota dan paru-paru kota. Adapun sebagaimana diatur dalam pasal 29 ayat (2) UU No 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang mengamanatkan bahwa proporsi RTH pada wilayah kota paling sedikit 30% dari luas wilayah kota. Sehingga konsekuensinya adalah pendistribusian penyediaan dan pemanfaatan ruang terbuka harus melalui beberapa kajian yang diatur oleh pemerintah. RTH sebagai ruang guna menampung kegiatan konservasi lingkungan hidup kota harus dikaitkan dengan Rencana Umum Tata Ruang (RUTR) Kota, sampai ke Rencana Bagian Wilayah Kota (RBWK) sampai ke kawasan-kawasan kelurahan atau dusun.

Kota Palu termasuk salah satu kota yang sedang giat untuk melakukan pembangunan di segala bidang. Termasuk juga pembenahan tata kota. Masalah Ruang Terbuka Hijau (RTH) yang ada di Palu pada khususnya, memerlukan penanganan secara struktural melalui berbagai kajian dan kebijakan mengingat RTH merupakan pengendali ekosistem suatu lingkungan khususnya

bagi daerah yang sedang berkembang, karena RTH sebagai penyeimbang kualitas lingkungan. Yang menjadi persoalan adalah apakah pemerintah Kota Palu melalui perangkat pemerintahannya telah merealisasikan penyediaan ruang terbuka hijau sebesar 30% sesuai dengan yang diamanatkan dalam UUPR, menilik dari perkembangan kota-kota di Indonesia yang notabene terbentuk secara alami, bukan melalui suatu perencanaan yang matang dan menyeluruh.

Sesuai dengan uraian latar belakang yang singkat diatas, Penulis merasa tertarik untuk mengadakan penelitian atau studi kasus terhadap permasalahan tentang pengimplementasian Perda Kota Palu Nomor 26 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Palu Tahun 2010-2030, dengan memilih judul : "Implementasi Ketentuan Ruang Terbuka Hijau Berdasarkan Perda Kota Palu Nomor 26/2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Palu Tahun 2010-2030".

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah, maka dirumuskan rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana implementasi ketentuan Ruang Terbuka Hijau berdasarkan Perda Kota Palu No 26 Tahun 2011 tentang RTRW Kota Palu Tahun 2010-2030 oleh Pemerintah Daerah Kota Palu?
2. Apa hambatan dalam pelaksanaan penyediaan Ruang Terbuka Hijau di Kota Palu tersebut??

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian sesuai dengan rumusan masalah adalah :

1. Untuk mengetahui ketentuan ruang terbuka hijau berdasarkan Perda Kota Palu No 26 Tahun 2011 tentang RTRW Kota Palu Tahun 2010-2030 oleh Pemerintah Daerah Kota Palu.
2. Untuk mengetahui hambatan dalam pelaksanaan penyediaan Ruang Terbuka Hijau di Kota Palu.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan manfaat teoritis maupun praktis di bidang Hukum Lingkungan, antara lain sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis : dapat memberikan pengetahuan dan saran di bidang Hukum tentang Lingkungan Hidup khususnya pengetahuan dasar Ruang Terbuka Hijau (RTH) di Kota Palu.
2. Manfaat Praktis : dapat menjadi pengetahuan dan saran bagi praktisi hukum, khususnya Pemerintah Daerah Kota Palu yang menangani Ruang Terbuka Hijau (RTH).

E. Keaslian Penelitian

Penelitian hukum dengan judul Implementasi Ketentuan Ruang Terbuka Hijau Berdasarkan Perda Kota Palu Nomor 26/2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Palu Tahun

2010-2030 adalah hasil karya penulis. Karya ini bukan merupakan duplikasi atau plagiasi dari berbagai penelitian lain.

Berikut penulis sertakan tiga penulisan hukum sebagai pembanding untuk menunjukkan perbedaan dengan penelitian hukum ini

1. Hasratul Anwar, 616110093, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Mataram, 2020, Tinjauan Yuridis Perencanaan Tata Ruang Terbuka Hijau Berdasarkan Perda Kota Mataram No 5 Tahun 2019 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah, dengan rumusan masalah yaitu Bagaimanakah pengaturan perencanaan tata Ruang Terbuka Hijau (RTH) berdasarkan peraturan daerah kota Mataram Nomor 5 Tahun 2019 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah?

Hasil penelitian adalah upaya untuk menjaga keseimbangan lingkungan di perkotaan dapat dilakukan dengan cara membentuk Ruang Terbuka Hijau (RTH), dimana ruang terbuka hijau di perkotaan memberikan manfaat ekologi yang tinggi tidak hanya untuk mempertahankan kualitas lingkungan tetapi ruang terbuka hijau juga menjadi kebanggaan dan identitas warga kotaanya. Namun sampai saat ini Pemerintah Kota Mataram baru merealisasikan ruang terbuka hijau sebanyak 27% dari luas wilayah kota. Maka dari itu Kota Mataram masih kekurangan ruang terbuka hijau yang dimana amanat Undang-Undang Penataan Ruang sebanyak 30% dari luas wilayah kota. Dalam rangka untuk pemenuhan proporsi

ruang terbuka hijau di Kota Mataram Pemerintah Kota Mataram mengeluarkan regulasi untuk menjawab persoalan tersebut. Dalam regulasi tersebut memuat pengaturan perencanaan mulai dari penyediaan, strategi yang sesuai dengan tipologi untuk kawasan ruang terbuka hijau. Namun kita tidak bisa pungkiri pencapaian dari perencanaan tersebut baru terealisasi 27% yang dimana dalam proses pelaksanaannya ada faktor pendukung dan faktor penghambat yang diantaranya faktor pendukung yaitu kebijakan penataan ruang, program penghijauan, dan inventarisasi ruang terbuka hijau, sedangkan faktor penghambat yaitu ketersediaan lahan, peran serta masyarakat dan swasta, dan alih fungsi lahan.

2. Nopitasari Suparjo, B 12112135, Fakultas Hukum Universitas Hassanudin Makassar, 2016, Aspek Hukum Penyediaan Ruang Terbuka Hijau Dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Makassar, dengan rumusan masalah Bagaimana peraturan penyediaan ruang terbuka hijau di Kota Makassar?

Hasil penelitian tersebut adalah Ketentuan mengenai penyediaan RTH di Kota Makassar antara lain diatur dalam Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 26 Tahun 1997 tentang Penghijauan, Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 3 Tahun 2014 tentang Penataan dan Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau, Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2015 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Makassar Tahun 2015-2034.

Total luas RTH di Kota Makassar ialah 8,31% ini berarti belum mencukupi kebutuhan RTH yang diatur dalam peraturan penataan ruang, dalam pelaksanaan penyediaan RTH Kota Makassar beberapa aspek yang menjadi pengaruh antara lain aspek pendukung dan penghambat. Aspek pendukung meliputi kebijakan penataan ruang sebagai pedoman dalam mengatur penyediaan dan penataan RTH, program penghijauan seperti lorong garden dan vertikal garden, serta inventarisasi RTH sebagai pendukung penyediaan RTH karena dapat menjadi bahan untuk menentukan arah kebijakan dan perlindungan RTH. Sementara untuk aspek penghambat yang mempengaruhi penyediaan RTH meliputi minimnya ketersediaan lahan, kurangnya partisipasi masyarakat, dan banyaknya alih fungsi lahan.

3. Sulistyowibowo, E0003306, Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta, 2006, Implementasi Ketentuan Penyediaan Ruang Terbuka Hijau Berdasarkan Pasal 29 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang di Kota Surakarta, dengan rumusan masalah Bagaimana Implementasi Ketentuan Penyediaan Ruang Terbuka Hijau Berdasarkan Pasal 29 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang Di Kota Surakarta Yang Dilakukan Oleh Pemerintah Kota?

Hasil penelitian adalah demi upaya merealisasikan keberadaan RTH yang mumpuni, maka Pemerintah Kota Surakarta

berusaha memenuhi kriteria proporsi RTH meski dalam kebijakannya masih berlandaskan pada Perda No.8 Tahun 1993 tentang RUTRK, namun mengingat perlunya pengendalian lingkungan maka dengan Perda No.2 Tahun 2006 tentang Pengendalian Lingkungan, Pemkot telah menerapkan proporsi sesuai apa yang diamanatkan didalam UUPR, yaitu “RTH minimal 30% dari luas wilayah Kota Surakarta. Kebijakan Pemkot Surakarta dalam pelaksanaan UUPR tersebut adalah dengan menyusun Rancangan Perda Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Surakarta untuk mengganti Perda No.8 Tahun 1993 yang sudah tidak relevan dengan perkembangan pembangunan Nasional pada umumnya.

Adapun persamaan yang terletak pada pembahasan mengenai Ruang Terbuka Hijau yang diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Letak perbedaannya dalam ketiga skripsi terdapat pada perusahaan yang dianalisis dan hasil penelitian ketiga skripsi tersebut memiliki penekanan dan lokasi penelitian berbeda. Hasratul Anwar menekankan pada Ruang Terbuka Hijau di Kota Mataram. Nopitasari Suparrjo menganalisis Ruang Terbuka Hijau di Kota Makassar. Sulistyowibowo menganalisis di Kota Surakarta.

F. Batasan Konsep

Adapun batasan konsep dari beberapa variabel judul adalah sebagai berikut :

1. Implementasi adalah suatu pelaksanaan ataupun penerapan.⁶
2. Penataan Ruang adalah adalah proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang.⁷
3. Ruang Terbuka Hijau adalah 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.⁸
4. Ruang Terbuka Hijau Publik adalah Ruang terbuka hijau publik merupakan ruang terbuka hijau yang dimiliki dan dikelola oleh pemerintah daerah kota yang digunakan untuk kepentingan masyarakat secara umum. Yang termasuk ruang terbuka hijau publik, antara lain, adalah taman kota, taman pemakaman umum, dan jalur hijau sepanjang jalan, sungai, dan pantai. Yang termasuk ruang terbuka hijau privat, antara lain, adalah kebun atau halaman rumah/gedung milik masyarakat/swasta yang ditanami tumbuhan.⁹

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum empiris. Penelitian hukum empiris merupakan penelitian yang dilakukan secara langsung

⁶ <https://kbbi.web.id/implementasi>, diakses 21 Oktober 2021

⁷ Pasal 1 Angka 5 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Penataan Ruang

⁸ Pasal 1 Butir 31 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Penataan Ruang

⁹ Penjelasan Pasal 29 ayat (1) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

kepada responden untuk memperoleh data primer yang didukung dengan data sekunder yang terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.¹⁰

2. Sumber Data

Sumber data penelitian ini diperoleh dari:

- a. Data primer yaitu data yang diperoleh secara langsung dari responden dan narasumber dengan mengajukan wawancara langsung sebagai data utama.
- b. Data sekunder yaitu data yang terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.
 - 1) Bahan hukum primer yaitu berupa peraturan perundang-undangan yang terdiri dari:
 - a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
 - b) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
 - c) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang
 - d) Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang
 - e) Peraturan Menteri Agraria Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi, Kabupaten, Kota.

¹⁰ Ammiruddin dan Zainal Asikin, 2013. Pengantar Metode dan Penelitian Hukum, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm 163

f) Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 26 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Palu Tahun 2010-2030.

2) Bahan hukum sekunder meliputi literatur yang berkaitan dengan pertambangan serta literatur yang berkaitan dengan masalah yang diteliti serta arsip-arsip dari instansi yang terkait.

3. Metode Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan dengan cara:

a. Wawancara :

Wawancara yaitu suatu proses komunikasi untuk mendapatkan informasi dengan cara bertanya langsung kepada narasumber yaitu orang yang mengetahui secara jelas atau menjadi sumber informasi yang tujuannya untuk memperoleh data yang diperlukan.

b. Studi kepustakaan

Studi kepustakaan yaitu mempelajari dan memahami berbagai peraturan perundang-undangan serta buku-buku yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.

4. Lokasi Penelitian

Penelitian lapangan ini dilakukan dengan lokasi di Kota Palu.

5. Narasumber

Narasumber adalah orang yang mengetahui secara jelas atau menjadi sumber informasi yang tujuannya untuk memperoleh data yang diperlukan. Narasumber dalam penelitian ini adalah :

- a. Kepala Dinas Lingkungan Hidup Kota Palu, yaitu Ibu Irmayanti Pettalolo
- b. Kepala Dinas Pertanahan Kota Palu, yaitu Bapak Yannis Harryzon Dethan, A.Ptnh
- c. Kepala Bidang Bina Konstruksi Dinas Pekerjaan Umum Kota Palu, yaitu Bapak Yus Darmin, dan
- d. Kepala Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah Kota Palu, yaitu Bapak Drs Arfan M.Si

6. Metode Analisis Data

Data yang diperoleh di analisis secara kualitatif yaitu suatu tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif analisis, yaitu menganalisis, meneliti, dan mempelajari secara utuh apa yang dinyatakan dari perilaku nyata responden. Dalam analisis ini dipakai metodologi berfikir induktif yaitu menarik kesimpulan dengan proses awal yang khusus (sebagai hasil pengamatan) dan berakhir dengan suatu kesimpulan (pengetahuan baru) berupa pemikiran yang umum.¹¹

¹¹ Bambang Sugono, 2003, *Metodelogi Penelitian Hukum*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm 10.