

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

Implementasi kebijakan merupakan salah satu tahapan yang penting dalam siklus kebijakan publik, karena suatu kebijakan tidak akan berarti apa-apa jika tidak bisa dilaksanakan dengan baik dan benar. Dengan kata lain bahwa implementasi kebijakan adalah tahap penting dimana suatu kebijakan dilaksanakan secara maksimal dan dapat mencapai tujuan dari kebijakan itu sendiri. Implementasi kebijakan secara sederhana dapat diartikan sebagai proses menerjemahkan peraturan ke dalam bentuk tindakan (Anggara, 2014:231).

Ruang terbuka hijau menjadi komponen yang sangat penting dalam suatu kota karena berperan dalam menjaga keseimbangan lingkungan. Keberadaan ruang terbuka hijau membantu menstabilkan kondisi ekologi suatu wilayah sehingga tercipta keselarasan antara kelestarian ekosistem dan pesatnya pembangunan di era modern. Sementara itu, keterbatasan luas lahan perkotaan tidak sebanding dengan meningkatnya kebutuhan pemanfaatan ruang untuk berbagai kepentingan, seperti pembangunan permukiman, kawasan industri, serta perluasan jaringan transportasi. Kondisi ini secara bertahap menyebabkan berkurangnya lahan dan ruang terbuka lain yang seharusnya berfungsi sebagai area hijau di wilayah perkotaan.

Permasalahan perkotaan saat ini semakin kompleks dan sulit untuk ditangani. Perkembangan pembangunan di wilayah kota memang memberikan manfaat positif bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat, namun di sisi lain juga memunculkan berbagai dampak negatif, terutama terhadap lingkungan. Pada awalnya, sebagian besar wilayah perkotaan didominasi oleh ruang terbuka hijau.

Akan tetapi, seiring meningkatnya kebutuhan ruang untuk menampung pertumbuhan penduduk serta berbagai aktivitasnya, ruang terbuka hijau tersebut secara bertahap mengalami perubahan fungsi menjadi kawasan terbangun.

Kota merupakan suatu wilayah yang menjadi pusat aktivitas masyarakat dalam memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari sekaligus sebagai pusat peradaban. Manusia memiliki tiga kebutuhan dasar yang sangat penting, yaitu sandang, pangan, dan papan. Namun, seiring berjalananya waktu, kebutuhan tersebut berkembang menjadi semakin beragam dan kompleks. Kondisi ini mendorong terjadinya perkembangan zaman yang ditandai dengan pesatnya pembangunan untuk memenuhi tuntutan masyarakat. Salah satu dampak nyata dari proses tersebut adalah semakin terbatasnya lahan atau ruang hijau di kawasan perkotaan.

Ruang Terbuka Hijau (RTH) di wilayah perkotaan berperan sebagai unsur penyeimbang antara pesatnya perkembangan dan pertumbuhan suatu kawasan. Pertumbuhan yang berlangsung cepat tidak hanya membawa kemajuan, tetapi juga menimbulkan berbagai dampak negatif bagi kota, seperti meningkatnya beban kota, bertambahnya jumlah penduduk, menurunnya kualitas lingkungan, serta berkurangnya ketersediaan ruang terbuka hijau publik. Kondisi tersebut menyebabkan terjadinya ketidakseimbangan dalam pola pemanfaatan lahan dari sudut pandang ekologis.

Selain itu, kebutuhan masyarakat perkotaan terhadap pasokan udara bersih merupakan kebutuhan yang sangat mendasar. Permasalahan ini dapat diminimalkan melalui peningkatan perhatian terhadap kelestarian lingkungan yang diwujudkan dalam konsep pembangunan kota yang berwawasan lingkungan. Salah satu upaya nyata yang dapat dilakukan pemerintah dalam menjaga kelestarian lingkungan

adalah dengan pengembangan dan penyediaan RTH. Kawasan RTH tidak hanya berfungsi sebagai ruang rekreasi dan relaksasi, tetapi juga berperan sebagai paru-paru kota yang mampu menyediakan udara bersih, mengendalikan perluasan kawasan terbangun, serta membantu mengurangi tingkat pencemaran udara di wilayah perkotaan.

Ruang Terbuka Hijau (RTH) berdasarkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang diartikan sebagai suatu kawasan yang dapat berbentuk memanjang maupun mengelompok, yang dimanfaatkan sebagai tempat tumbuhnya berbagai jenis tanaman, baik yang ditanam secara sengaja maupun yang tumbuh secara alami. RTH bersifat terbuka dan dapat dimanfaatkan oleh seluruh lapisan masyarakat. Dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007, khususnya Pasal 29, dijelaskan bahwa perencanaan tata ruang wilayah kota wajib menyediakan proporsi RTH paling sedikit sebesar 30% dari total luas wilayah kota, dengan ketentuan bahwa 20% di antaranya dialokasikan untuk ruang terbuka hijau publik.

Berdasarkan Qanun Kota Lhokseumawe Nomor 1 Tahun 2014 Pasal 29 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Lhokseumawe Tahun 2012–2032, ditetapkan bahwa sebesar 30% dari total luas wilayah Kota Lhokseumawe dialokasikan untuk Ruang Terbuka Hijau (RTH), yang terdiri atas 20% RTH publik dan 10% RTH privat. Selanjutnya, dalam Pasal 30 dijelaskan bahwa kebutuhan RTH di Kota Lhokseumawe mencapai sekitar 3.693 hektar. Pengembangan RTH tersebut diarahkan berdasarkan lokasi dan fungsinya, antara lain: a) RTH taman kota dan hutan kota, di mana taman kota mencakup taman-taman yang tersebar mulai dari tingkat dusun, gampong, kecamatan hingga skala kota, sedangkan hutan kota berada di berbagai titik yang tersebar di wilayah perkotaan; b) RTH jalur hijau

jalan yang meliputi pulau jalan dan median jalan dalam ruang milik jalan (rumija) sesuai dengan klasifikasi jalan; serta c) RTH dengan fungsi tertentu, seperti RTH pada sempadan rel kereta api, jalur hijau jaringan listrik tegangan tinggi, jalur pipa gas, dan kawasan permukiman. Sementara itu, sisa 70% wilayah kota diperuntukkan bagi kawasan perlindungan setempat dan kawasan yang rawan terhadap bencana alam. Dengan diberlakukannya qanun ini, diharapkan seluruh rencana pengembangan RTH dapat diwujudkan secara optimal guna menjaga keseimbangan ekosistem, memperkuat nilai sosial budaya daerah, serta mendorong pertumbuhan ekonomi masyarakat demi tercapainya kesejahteraan yang merata (Sastra, 2014:7).

Keberadaan RTH di Kota Lhokseumawe perlu dijaga dan dilestarikan karena memiliki peran strategis sebagai penyangga kelestarian lingkungan. Mengingat posisi Kota Lhokseumawe yang berada di kawasan pesisir, wilayah ini rentan terhadap abrasi pantai serta suhu udara yang relatif tinggi. Oleh karena itu, upaya pengembangan RTH tidak hanya difokuskan pada kawasan pusat kota, tetapi juga perlu diperluas hingga ke wilayah pesisir dan sepanjang bantaran sungai. Pengelolaan RTH harus mendapatkan perhatian serius melalui peningkatan luasan, penataan yang lebih terencana, serta pengembangan taman kota, hutan kota, dan peningkatan kualitas ruang terbuka hijau secara keseluruhan.

Selain itu, RTH menjadi elemen vital dalam menciptakan udara yang bersih dan sejuk bagi masyarakat. Tanpa adanya keseimbangan antara pembangunan dan penghijauan, aktivitas perkotaan yang padat justru akan meningkatkan tingkat pencemaran udara. Meskipun konsep desentralisasi diharapkan mampu mendorong terwujudnya tata kelola pemerintahan daerah yang baik (*good local governance*)

melalui pelibatan berbagai pemangku kepentingan dan orientasi pada kesejahteraan masyarakat, dalam praktiknya kebijakan pemerintah daerah sering kali lebih terfokus pada aspek ekonomi dan mengesampingkan kelestarian lingkungan. Hal ini terlihat dari adanya alih fungsi lahan dan ruang, termasuk perubahan peruntukan RTH.

Pembangunan RTH seharusnya menjadi salah satu prioritas utama Pemerintah Kota Lhokseumawe. Namun, pada kenyataannya perhatian terhadap RTH masih kalah dibandingkan dengan sektor lain seperti pendidikan, kesehatan, dan ekonomi. Oleh sebab itu, Direktorat Jenderal Penataan Ruang Kementerian Pekerjaan Umum mengimbau seluruh pemerintah daerah agar menyediakan minimal 30% dari total luas wilayah kota sebagai ruang terbuka hijau. Selain memenuhi ketentuan luas, pembangunan RTH juga harus memperhatikan berbagai aspek penting, antara lain aspek fisik-ekologis yang berkaitan dengan pelestarian dan pengayaan keanekaragaman hayati, aspek ekonomis yang mencakup manfaat kesehatan lingkungan sekaligus potensi nilai produktif, serta aspek sosial budaya yang meliputi fungsi pendidikan, nilai budaya, dan manfaat psikologis bagi masyarakat.

**Tabel 1.1 Data Luas Penggunaan RTH Lhokseumawe tahun 2023**

Tahun	Provinsi	Kabupaten/Kota	Luas willyah (km2)(A)	Luas RTH (km2)(B)	% RTH (B/A)	Taman Kota (km2)	Hutan Kota (km2)
2021	Aceh	Kota Lhokseumawe	181.00	-	-	-	-
2022	Aceh	Kota Lhokseumawe	181.00	-	-	-	-
2023	Aceh	Kota Lhokseumawe	181,06	0,05108	0,03	0,05	-

*Sumber: Website SIPSN tahun 2023*

Berdasarkan data dari Sistem Informasi Pengelolaan Sampah Nasional (SIPSN) yang dikelola oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) tahun 2023, luas Ruang Terbuka Hijau (RTH) yang tercatat di Kota Lhokseumawe masih sangat terbatas, yaitu hanya sekitar 0,05108 km<sup>2</sup> atau setara dengan 5,108 hektar. Sementara itu, luas wilayah Kota Lhokseumawe pada tahun 2021 dan 2022 tercatat sebesar 181,00 km<sup>2</sup>, dan mengalami sedikit peningkatan pada tahun 2023 menjadi 181,06 km<sup>2</sup>. Namun, untuk tahun 2021 dan 2022 belum tersedia data yang memuat informasi mengenai luas RTH, taman kota, maupun hutan kota di Kota Lhokseumawe. Ketiadaan data tersebut menunjukkan adanya kemungkinan bahwa pendataan RTH belum dilakukan secara menyeluruh dan terstruktur, atau dapat pula mengindikasikan bahwa implementasi pembangunan RTH pada periode tersebut masih sangat minim. Kondisi ini mencerminkan perlunya peningkatan sistem pendataan serta komitmen pemerintah daerah dalam pengelolaan dan pengembangan RTH secara lebih serius dan berkelanjutan.

Pada tahun 2023, data mengenai RTH mulai tersedia, di mana tercatat luas RTH sebesar 0,05108 km<sup>2</sup> atau setara dengan 5,108 hektare. Jika dibandingkan dengan luas wilayah Kota Lhokseumawe, maka proporsi RTH terhadap luas wilayah hanya mencapai 0,03%. Angka ini menunjukkan bahwa ketersediaan RTH di Kota Lhokseumawe masih sangat rendah dan belum memenuhi ketentuan minimal 30% sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Dari total luas RTH yang tersedia, diketahui bahwa 0,05 km<sup>2</sup> merupakan taman kota, sementara data mengenai hutan kota belum tersedia atau belum terbentuk.

Meskipun Tabel 1.1 menunjukkan bahwa proporsi Ruang Terbuka Hijau (RTH) di Kota Lhokseumawe pada tahun 2021 - 2023 masih sangat minim, yaitu hanya sebesar 0,03% dari total luas wilayah kota, data yang lebih rinci dan komprehensif mengenai jenis serta sebaran RTH dapat dilihat di dalam Tabel 1.2. Data tahun 2024 ini memberikan gambaran yang lebih luas mengenai bentuk dan lokasi RTH yang telah tersedia di berbagai kawasan kota Lhokseumawe.

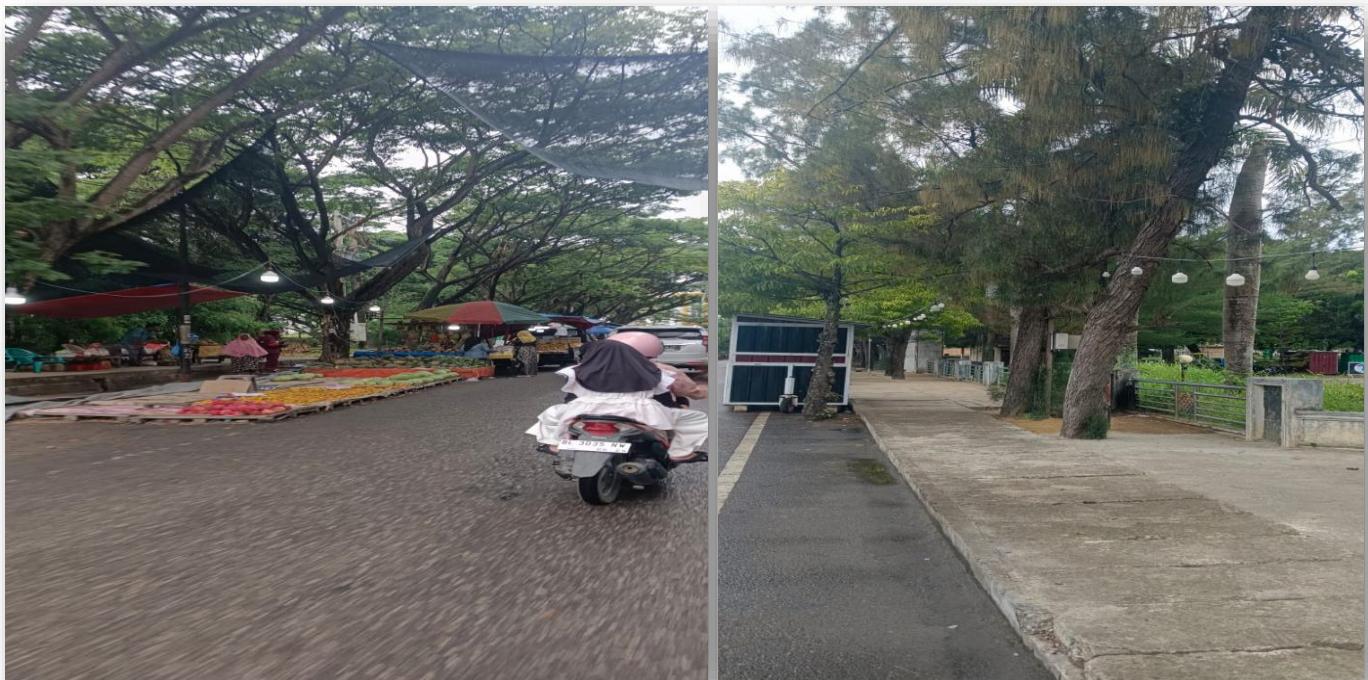
**Tabel 1.2 Data Ruang Terbuka Hijau (RTH) Tahun 2024**

No	Kabupaten/Kota	Luas Ibu kota Kabupaten/Kota (Ha)	Jenis RTH	Lokasi RTH	Luas RTH Tahun 2024 (Ha)
1	Lhokseumawe	18.106	Taman Kota	Seluruh Wilayah Kota Lhokseumawe	5.97
			Hutan Kota	-	0.00
			Jalut Hijau Jalan	Jalur tengah jalan merdeka, jalur tengah jalan Medan-Banda Aceh, Jalur Tengah jalan Sukaramai	1.89
			Sepadan Sungai	Sungai Cunda, Sungai Buloh, Sungai Alue Raya	109.00
			Sepadan Pantai	Ujong Pacu – Meuraxa	24.00
			Kawasan Sekitar Danau/Waduk	Waduk Jeulikat, Waduk Seunebok, Waduk Mane Kareung, Waduk Pusong	26.00
			RTH Lapangan Olahraga	Stadion Tunas Bangsa Mon Geudong	3.00
			RTH Lingkungan Perkantoran	Kawasan Perkantoran Banda Sakti	19.00
			RTH Pemakaman	Taman Makam Pahlawan Blang Panyang	0.60
			RTH Taman Wisata	Goa Jepang Blang Panyang	20.00
			<b>JUMLAH</b>		<b>209.46</b>
			<b>Rasio Terhadap Luasan Wilayah</b>		<b>1.16%</b>

*Sumber: Dinas Lingkungan Hidup (LDHK) Lhokseumawe 2024*

Berdasarkan data dari Dinas Lingkungan Hidup (LDHK) Lhokseumawe, total luasan RTH mencapai 209,46 hektare dari total luas ibukota kota sebesar 18.106 hektare. Dengan demikian, proporsi RTH terhadap luas wilayah kota baru mencapai 1,16%, yang masih sangat jauh dari ketentuan minimal 30% sebagaimana diamanatkan dalam Qanun Kota Lhokseumawe Nomor 1 Tahun 2014. Data ini mengindikasikan bahwa meskipun terdapat upaya penyediaan RTH di berbagai lokasi, proporsi dan persebaran RTH belum memenuhi perencanaan spasial ekologis kota sebagaimana diatur dalam RTRW Kota Lhokseumwe. Masih lemahnya implementasi kebijakan dapat dilihat dari kondisi lapangan seperti kurangnya pemeliharaan pada beberapa RTH, serta maraknya alih fungsi ruang yang tidak sesuai peruntukan. Berkurangnya ketersediaan RTH saat ini merupakan masalah yang dialami hampir setiap daerah di Indonesia. Kondisi ini berdampak langsung pada penurunan kualitas lingkungan perkotaan. Permasalahan tersebut juga dirasakan oleh Kota Lhokseumawe, di mana keterbatasan RTH turut memengaruhi kondisi lingkungan kota dan keseimbangan ekosistemnya.

**Gambar 1.1 Kawasan RTH Yang Di Alih Fungsikan**



Berdasarkan kedua gambar menampilkan pemandangan yang sama-sama berada di tepi jalan raya, dengan adanya aktivitas pasar dadakan atau pedagang kaki lima (PKL) yang menjajakan hasil bumi, terutama buah-buahan, di area yang seharusnya menjadi RTH. Tenda-tenda seadanya dan barang dagangan yang digelar langsung di bawah naungan pohon-pohon besar menunjukkan adanya alih fungsi dari ruang tersebut. Area yang secara visual memiliki potensi RTH (teduh, banyak pohon) diinvasi oleh aktivitas perdagangan. Penumpukan sampah, potensi kerusakan akar pohon akibat aktivitas bongkar muat, dan hilangnya estetika dapat mengurangi fungsi ekologis RTH. Lebih lanjut, aktivitas PKL yang tumpah ruah ke badan jalan (seperti terlihat pada kedua gambar) juga mengganggu fungsi sosial dan keselamatan pengguna jalan dan pejalan kaki.

Secara umum, Ruang Terbuka Hijau (RTH) di Kota Lhokseumawe tersebar dalam enam kawasan, yaitu Taman Riyadah, Waduk Pusong, Sungai Cunda, Krueng Cunda, Lapangan Hirak, serta taman penghijauan kota yang berada di kawasan Stadion Tunas Bangsa. Dari enam lokasi tersebut, terdapat beberapa kawasan yang menunjukkan permasalahan dalam aspek penataan dan pemeliharaan lingkungan, khususnya Waduk Pusong dan Lapangan Hirak, yang kondisi RTH-nya masih kurang terawat dan cenderung gersang.

Fenomena yang ditemukan di lapangan menunjukkan bahwa pengelolaan RTH di Kota Lhokseumawe belum sepenuhnya berjalan sesuai dengan ketentuan yang tercantum dalam Qanun Kota Lhokseumawe Nomor 1 Tahun 2014 Pasal 29 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Lhokseumawe. Berdasarkan hasil observasi, penataan lingkungan perkotaan belum diterapkan secara optimal, baik dari sisi peran pemerintah maupun partisipasi masyarakat setempat. Salah satu permasalahan yang muncul adalah terjadinya alih fungsi kawasan RTH, dari yang semula diperuntukkan sebagai area penghijauan menjadi lokasi aktivitas pedagang kaki lima. Padahal secara peruntukan, kawasan RTH tidak ditetapkan sebagai area perdagangan. Namun demikian, dengan pertimbangan kondisi ekonomi masyarakat, pemerintah memberikan toleransi sementara kepada para pedagang kaki lima dan aktivitas sejenis untuk menggunakan area tersebut sebagai tempat berjualan.

Semakin berkurangnya Ruang Terbuka Hijau (RTH) serta menurunnya kualitas lingkungan merupakan tanggung jawab Pemerintah Kota Lhokseumawe untuk mengendalikan dan menstabilkan kondisi tersebut. Namun, dalam upaya mengimplementasikan kebijakan mengenai ruang terbuka publik, pemerintah tidak

dapat bekerja sendiri, melainkan membutuhkan dukungan dan keterlibatan seluruh pemangku kepentingan agar tidak terjadi penyempitan RTH yang semakin besar. Oleh karena itu, Pemerintah Kota Lhokseumawe perlu melakukan sosialisasi secara berkelanjutan kepada masyarakat mengenai pentingnya keberadaan dan fungsi RTH. Akan tetapi, pada kenyataannya, pelaksanaan kebijakan RTH publik di Kota Lhokseumawe hingga saat ini masih belum berjalan secara optimal.

## **1.2 Rumusan Masalah**

1. Bagaimana Implementasi kebijakan Ruang Terbuka Hijau (RTH) Kota Lhokseumawe?
2. Apa faktor penghambat implementasi kebijakan Ruang Terbuka Hijau (RTH) di Kota Lhokseumawe?

## **1.3 Fokus Penelitian**

Sejalan dengan rumusan masalah yang telah diuraikan, fokus penelitian ini sebagai berikut:

1. Implementasi kebijakan Ruang Terbuka Hijau (RTH) di Kota Lhokseumawe, dilihat dari bagaimana proses implementasi kebijakan Ruang terbuka Hijau (RTH) di Kota Lhokseumawe dilihat dari sosialisasi kebijakan dan pengorganisasian aktor pelaksana.
2. Faktor penghambat implelentasi kebijakan Ruang Terbuka Hijau (RTH) di kota Lhokseumawe.

## **1.4 Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui serta memahami implementasi kebijakan Ruang Terbuka Hijau (RTH) di Kota Lhokseumawe.
2. Untuk mengetahui serta memahami faktor yang menghambat implementasi kebijakan Ruang Terbuka Hijau (RTH) di Kota Lhokseumawe

## **1.5 Manfaat Penelitian**

Manfaat penelitian ini dapat diklasifikasikan ke dalam dua aspek, yaitu:

### **1. Manfaat Teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam memperkaya kajian keilmuan, khususnya dalam pengembangan pengetahuan di bidang kebijakan publik. Selain itu, penelitian ini dapat menjadi referensi alternatif bagi mahasiswa/i yang memiliki minat untuk mengkaji lebih lanjut mengenai fenomena implementasi kebijakan Ruang Terbuka Hijau (RTH) di kawasan perkotaan, khususnya di Kota Lhokseumawe.

### **2. Manfaat Praktis**

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan gambaran serta menambah wawasan mengenai pelaksanaan kebijakan RTH di wilayah Kota Lhokseumawe. Di samping itu, hasil penelitian ini juga diharapkan dapat mengidentifikasi berbagai faktor yang menjadi kendala dalam implementasi kebijakan RTH, sehingga dapat menjadi bahan pertimbangan bagi pihak terkait dalam upaya perbaikan dan pengembangan kebijakan di masa mendatang.