

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Administrasi dalam arti luas merupakan kegiatan kerja sama yang dilaksanakan oleh sekelompok orang berdasarkan pembagian kerja sebagaimana ditentukan dalam struktur dengan mendayagunakan sumber-sumber untuk mencapai tujuan secara efektif dan efisien. Ditinjau dari sudut pandang proses, administrasi merupakan keseluruhan proses yang dimulai dari proses pemikiran, perencanaan, pengaturan, penggerakan/bimbingan, pengawasan sampai dengan proses pencapaian tujuan.

Dalam menjalankan fungsi administrasi diperlukan adanya suatu organisasi. Organisasi sebagai wadah atau tempat di mana administrasi dan manajemen dijalankan yang memungkinkan administrasi dan manajemen itu bergerak sehingga memberi bentuk pada administrasi dan manajemen. Organisasi dipandang sebagai jaringan dari hubungan kerja yang bersifat formal seperti yang tergambar dalam suatu bagan dengan mempergunakan kotak-kotak yang beraneka ragam. Kotak-kotak tersebut memberi gambaran tentang kedudukan atau jabatan yang harus diisi oleh orang-orang yang memenuhi persyaratan sesuai dengan fungsi masing-masing.

Dalam suatu organisasi diperlukan manajemen untuk mengatur proses penyelenggaraan organisasi hingga tercapainya tujuan dari organisasi tersebut. Pada instansi pemerintah khususnya menyangkut soal pelayanan publik, diperlukan manajemen yang efektif dan efisien dalam proses penyelenggaraan

pelayanan agar tercapainya tujuan dari pelayanan itu sendiri yakni kepuasan masyarakat.

Kata manajemen berasal dari bahasa Prancis kuno *ménagement*, yang memiliki arti seni melaksanakan dan mengatur. Selain itu juga, manajemen berasal dari bahasa Inggris yaitu *management* berasal dari kata *manage* menurut kamus *oxford* yang artinya memimpin atau membuat keputusan di dalam suatu organisasi. Istilah manajemen yang diterjemahkan dari kata *manage* memang biasanya dikaitkan dengan suatu tindakan yang mengatur sekelompok orang di dalam organisasi atau lembaga tertentu demi mencapai tujuan-tujuan tertentu.

Kota merupakan suatu sistem jaringan kehidupan manusia dengan kepadatan penduduk yang tinggi, strata sosial ekonomi yang heterogen dan corak kehidupan yang materialistik. Dapat dikatakan bahwa kota identik dengan pusat kegiatan atau aktivitas seperti industri, perdagangan dan jasa. Keadaan tersebut memicu banyak orang untuk datang ke kota kemudian memadatnya. Kondisi tersebut akan berdampak pada penambahan jumlah penduduk di perkotaan. Jumlah penduduk yang semakin bertambah membuat kebutuhan akan lahan terbangun semakin besar.

Kota dengan segala pusat aktivitasnya serta penambahan jumlah penduduknya memerlukan pengelolaan atau manajemen yang sedemikian rupa sehingga dapat memenuhi kebutuhan penduduknya untuk mencapai kualitas hidup yang baik. Jika diuraikan pengertian manajemen perkotaan yakni sebagai suatu upaya mobilisasi sumber daya perkotaan melalui tahapan perencanaan, pelaksanaan, pemeliharaan, pengendalian, secara efisien dan efektif guna

mewujudkan visi, misi, dan tujuan dari suatu kawasan perkotaan dengan tetap mempertahankan lingkungan strategis.

Lingkungan alam merupakan salah satu sektor penting di dalam manajemen perkotaan. Hal ini mensyaratkan bahwa dalam pengelolaan perkotaan perlu adanya pertimbangan pelestarian alam maupun menjaga habitat alami. Pembangunan, urbanisasi dan pencemaran lingkungan hidup adalah tiga fenomena yang menjadi masalah umum di setiap perkotaan. Pembangunan fisik perkotaan cenderung mengarah pada perumahan. Kebutuhan akan tempat tinggal berdampak pada tingginya pembangunan perumahan. Hal tersebut dibarengi dengan pembangunan gedung-gedung bertingkat, jalan raya, jembatan, dan lain sebagainya.

Pembangunan fisik kota tidak jarang menghilangkan ruang terbuka hijau (RTH) dan menggantinya dengan elemen keras. Apabila dikaitkan maka kepadatan perkotaan identik dengan tidak seimbangny kawasan terbangun dengan lahan terbuka. Hal ini memunculkan permasalahan lingkungan kota yang diakibatkan oleh degradasi kualitas lingkungan. Jumlah penduduk terus bertambah, sementara itu, ruang yang dapat dimanfaatkan oleh manusia untuk pembangunan relatif tetap. Lahan tidak terbangun atau *open space* menjadi sasaran limpahan pemenuhan kebutuhan akan ruang yang mengakibatkan semakin menurunnya fungsi lingkungan secara umum.

Di tengah urbanisasi yang cepat, tantangan terhadap manajemen lingkungan perkotaan pun semakin besar. Ketersediaan ruang terbuka hijau (RTH) yang cukup merupakan salah satu usaha mempertahankan kualitas fungsi

lingkungan secara optimal. Ruang terbuka hijau (RTH) menjadi unsur penting untuk keberlangsungan kehidupan manusia khususnya sebagai penyeimbang unsur bangunan di lingkungan perkotaan .

Berdasarkan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor:5/PRT/M/2008 tentang penyediaan Ruang Terbuka Hijau (RTH) pada kawasan perkotaan berdasarkan luas wilayah, maka penyediaan Ruang Terbuka Hijau (RTH) di perkotaan harus memenuhi aspek berikut:

1. Ruang Terbuka Hijau (RTH) diperkotaan terdiri dari Ruang Terbuka Hijau (RTH) publik dan Ruang Terbuka Hijau (RTH) privat
2. Proporsi Ruang Terbuka Hijau (RTH) pada wilayah perkotaan adalah sebesar 30% yang terdiri atas 20% Ruang Terbuka Hijau (RTH) publik dan 10% Ruang Terbuka Hijau (RTH) privat
3. Apabila luas Ruang Terbuka Hijau (RTH) publik dan privat dikota yang bersangkutan telah memiliki total luas lebih besar dari peraturan yang berlaku, maka proporsi tersebut harus dipertahankan keberadaannya.

**Tabel I.1 Kondisi Ruang Terbuka Hijau (RTH) Kota Pekanbaru Tahun 2017**

NO	Uraian RTH	Luas (Ha)	% Luas Kota
	1	2	3
1	RTH dikelola DKP Pekanbaru	26,70	0,04
2	Sempadan Sungai Siak	800,00	1,27
3	Sempadan Danau Limbungan	58,00	0,09
4	Jalur Hijau Tepi Jalan	95,00	0,15
5	Hutan Raya	623,36	0,99
6	TPU Pemprov	2,70	0,00
7	TPU Masyarakat	47,53	0,08
8	Hutan Kota Kesepakatan	125,00	0,20
<b>Jumlah</b>		<b>1.778,29</b>	<b>2,81</b>

**Sumber : Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Pekanbaru, 2017**

Pada Tabel I.1 dapat dilihat bahwa kawasan ruang terbuka hijau khususnya di Kota Pekanbaru belum mencukupi 20% seperti yang diatur dalam Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor:5/PRT/M/2008 tentang penyediaan Ruang

Terbuka Hijau (RTH) pada kawasan perkotaan, dari tabel I.1 diketahui bahwa luas Ruang Terbuka Hijau (RTH) di kota Pekanbaru yaitu 1.778.29 Ha atau sekitar 2,81%. Hal ini menunjukkan bahwa kawasan ruang terbuka hijau khususnya di Kota Pekanbaru masih jauh dan belum memenuhi target luasan seperti 30% Luas total Ruang Terbuka Hijau (RTH) yang ditetapkan, sebagaimana 20% Ruang Terbuka Hijau (RTH) publik dan 10% untuk luas Ruang Terbuka Hijau (RTH) privat.

Pada Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor:5/PRT/M/2008, Bab II halaman 10, dikatakan seminimal-minimalnya di tiap pekarangan rumah diterapkan Ruang Terbuka Hijau (RTH) pekarangan sesuai dengan yang diatur dalam peraturan tersebut. Ruang Terbuka Hijau (RTH) pekarangan masuk kedalam Ruang Terbuka Hijau (RTH) privat.

Pekarangan sebagai salah satu pemanfaatan lahan terbuka pada rumah (taman rumah 'khas' Indonesia) merupakan contoh pemanfaatan Ruang Terbuka Hijau (RTH) pada lahan di sekitar rumah yang berasas pada konsep ekologis. Konsep ekologis pada pekarangan dapat dilihat dari keragaman hayati di dalamnya, hal tersebut dikarenakan di dalam pekarangan terdapat sistem yang saling terkait antara faktor biotik dan faktor abiotik yang bersinergi secara seimbang sehingga menghasilkan suatu sistem yang stabil pada lingkungan yang kita kenal dengan pekarangan. Tujuan keberadaan pekarangan pada suatu kawasan pemukiman dapat membantu menjaga serta memelihara kelestarian dan keseimbangan lingkungan di sekitar kawasan pemukiman tersebut. Pekarangan dengan konsep ekologis mempertahankan biota (vegetasi dan satwa) asli

(endemik) yang ada, hal tersebut dimaksudkan untuk menjaga keseimbangan yang telah terbentuk (Ahmad, 2012;2). Pemanfaatan pekarangan secara berkelanjutan dapat mempertahankan stabilitas lingkungan dan memberikan kontribusi ekonomi hanya dengan sedikit input, misalnya menanam tanaman obat, menanam keperluan dapur seperti bawang, cabe, tomat dan lain-lain.

Menurut Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor:5/PRT/M/2008

Tujuan dari penyelenggaraan Ruang Terbuka Hijau (RTH) adalah :

- a. Menjaga ketersediaan lahan sebagai kawasan resapan air
- b. Menciptakan aspek planologis perkotaan melalui keseimbangan antara lingkungan alam dan lingkungan binaan yang berguna untuk kepentingan masyarakat.
- c. Meningkatkan keserasian lingkungan perkotaan sebagai sarana pengaman lingkungan perkotaan yang aman, nyaman, segar, indah, dan bersih.

Ada dua fungsi Ruang Terbuka Hijau pada kawasan perkotaan yaitu antara lain :

1. Fungsi utama (intrinsik) yaitu sebagai :
  - a) Memberi jaminan pengadaan Ruang Terbuka Hijau (RTH) menjadi bagian dari sistem sirkulasi udara (paru-paru kota).
  - b) Pengatur iklim mikro agar sistem sirkulasi udara dan air secara alami dapat berlangsung lancar
  - c) Sebagai peneduh
  - d) Produsen oksigen
  - e) Penyerap air hujan
  - f) Penyedia habitat satwa
  - g) Penyerap polutan media udara, air dan tanah, serta
  - h) Penahan angin.
2. Fungsi tambahan (ekstrinsik) yaitu sebagai berikut:
  - a) Fungsi sosial dan budaya:
    - a. Menggambarkan ekspresi budaya local
    - b. Merupakan media komunikasi warga kota
    - c. Tempat rekreasi
    - d. Wadah dan objek pendidikan, penelitian, dan pelatihan dalam mempelajari alam.

- b) Fungsi ekonomi:
  - a. Sumber produk yang bisa dijual, seperti tanaman bunga, buah, daun, sayur mayur;
  - b. Bisa menjadi bagian dari usaha pertanian, perkebunan, kehutanan dan lain-lain.
- c) Fungsi estetika:
  - a. Meningkatkan kenyamanan, memperindah lingkungan kota baik dari skala mikro: halaman rumah, lingkungan permukiman, maupun makro: lansekap kota secara keseluruhan;
  - b. Menstimulasi kreativitas dan produktivitas warga kota;
  - c. Pembentuk faktor keindahan arsitektural;
  - d. Menciptakan suasana serasi dan seimbang antara area terbangun dan tidak terbangun.

Salah satu pemukiman padat penduduk di kota Pekanbaru yakni komplek Perumahan Mansion At Pertanian. Perumahan Mansion at Pertanian Pekanbaru merupakan salah satu perumahan yang dipasarkan oleh *developer* PT. Anugrah Mahkota Abadi yang beralamat di Jalan Ade Irma Suryani No.4 kota Medan. Perumahan Mansion At Pertanian berlokasi di Jalan Pertanian, Kecamatan Tampan, Kelurahan Delima. Perumahan ini berada pada luas tanah sebesar 7900 m<sup>2</sup> dan sudah terdaftar Izin Mendirikan Bangunan (IMB) pada tahun 2015. Perumahan ini memiliki rumah rata-rata dengan tipe rumah yang bervariasi yaitu tipe 47, 54 dan 70.

Untuk lebih lengkapnya mengenai profil perumahan Mansion at Pertanian ini dapat dilihat tabel I.2 berikut (Lihat halaman 8):

**Tabel I.2 Profil Perumahan Mansion At Pertanian Kota Pekanbaru**

No	Spesifikasi	Keterangan
1.	Luas Tanah	7900 m <sup>2</sup>
2.	Alamat	Jl. Pertanian, Kecamatan Tampan, Kelurahan Delima
3.	Tahun Keluar IMB	Tahun 2015
4.	Jenis Tipe Rumah	Tipe 47, 54 dan 70
5.	Jumlah Rumah	46 unit

Sumber : PT. Anugrah Mahkota Abadi, 2017

Pada kompleks perumahan Mansion At Pertanian ini, belum banyak rumah yang memiliki Ruang Terbuka Hijau (RTH) pekarangan didepan rumahnya. Hal ini bisa dilihat pada saat penulis melakukan observasi, rata-rata rumah masyarakat langsung berhadapan dengan jalan lintas didepan gang rumah mereka. Selain itu terdapat taman perumahan yang terbengkalai dan tidak terurus, seperti yang diperlihatkan pada Lampiran. Penataan ruang kawasan perkotaan perlu mendapat perhatian khusus, terutama kaitannya dengan penyediaan Ruang Terbuka Hijau (RTH) pekarangan ditiap rumah masyarakat.

Pada perumahan Mansion at Pertanian Pekanbaru ada tiga tipe bangunan masing-masing yaitu:

- a. Tipe 47 /112 memiliki luas tanah 8x14 meter dengan luas bangunan 47 m<sup>2</sup> berjumlah 19 unit.
- b. Tipe 54 /112 memiliki luas tanah 8x14 meter dengan luas bangunan 54 m<sup>2</sup> berjumlah 20 unit
- c. Tipe 70 /112 memiliki luas tanah 10x16 meter dengan luas bangunan 70 m<sup>2</sup> berjumlah 7 unit

Untuk lebih jelasnya dapat dilihat denah kompleks perumahan Mansion At Pertanian pada Gambar I.1 sebagai berikut:

**Gambar I.1 Denah Perumahan Mansion At Pertanian Pekanbaru**

Parkir Mobil Pemilik: Perum Mansion	Blok B-1 Pemilik: Noval	Blok C-1 Pemilik: Jeni	Blok D-1 Pemilik: Riko	Blok E-1 Pemilik: Zamroni
Blok A-2 Pemilik: Sony	Blok B-2 Pemilik: -	Blok C-2 Pemilik: Yasri	Blok D-2 Pemilik: -	Blok E-2 Pemilik: Dhoni
Blok A-3 Pemilik: -	Blok B-3 Pemilik: -	Blok C-3 Pemilik: Era	Blok D-3 Pemilik: -	Blok E-3 Pemilik: Azmir
Blok A-4 Pemilik: Hendrik	Blok B-4 Pemilik: -	Blok C-4 Pemilik: Andri	Blok D-4 Pemilik: -	Blok E-4 Pemilik: -
Blok A-5 Pemilik: Syamsul	Blok B-5 Pemilik: Irdy	Blok C-5 Pemilik: Rahmat	Blok D-5 Pemilik:Eka	Blok E-5 Pemilik: Reno
Blok A-6 Pemilik: -	Blok B-6 Pemilik: -	Blok C-6 Pemilik: -	Blok D-6 Pemilik: Rio	Blok E-6 Pemilik: Dian
Blok A-7 Pemilik: Manday	Blok B-7 Pemilik: Rusdy	Blok C-7 Pemilik: -	Blok D-7 Pemilik: Efrizal	Blok E-7 Pemilik: Mira
Blok A-8 Pemilik: Hendra	Blok B-8 Pemilik: Siska	Blok C-8 Pemilik: Rahmaida	Blok D-8 Pemilik: -	Blok E-8 Pemilik: Husni
	Blok B-9 Pemilik: -	Blok C-9 Pemilik: Jati	Blok D-9 Pemilik:	Blok E-9 Pemilik: Afrin
	Blok B-10 Pemilik: Isna	Blok C-10 Pemilik: Bambang	Blok D-10 Pemilik: Leni	TAMAN
	Pos Security			

Sumber : Perumahan Mansion at Pertanian, 2017

Dalam rangka merespon mengenai Ruang Terbuka Hijau (RTH) Pekarangan rumah tersebut, dibuatlah kebijakan yakni Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor:5/PRT/M/2008 Tentang Penyediaan dan Pemanfaatan Ruang Terbuka Hijau Kawasan Perkotaan yang mana dalam peraturan ini menyebutkan bahwa Pekarangan adalah lahan di luar bangunan, yang berfungsi untuk berbagai aktivitas. Untuk memudahkan di dalam pengklasifikasian pekarangan maka ditentukan kategori pekarangan rumah menjadi pekarangan rumah besar, sedang dan kecil.

Dilihat dari kondisi perkotaan yang semakin menurun daerah penghijauannya, ketentuan dalam Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor:5/PRT/M/2008 tersebut sangat tepat. Sudah bukan rahasia lagi bahwa secara umum lingkungan kondisi perkotaan di Indonesia sudah semakin menurun, dimana luasan ruang terbuka hijau semakin lama semakin berkurang dan berubah fungsi menjadi areal-areal komersial yang mempunyai nilai ekonomis lebih tinggi dibanding dengan Ruang Terbuka Hijau. Sudah sepantasnya aturan tersebut menjawab tantangan dan permasalahan yang dihadapi kota-kota di Indonesia , harus didukung oleh semua pihak, baik itu pemerintah pusat, pemerintah daerah, pelaku ekonomi serta masyarakat secara keseluruhan..

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah dikemukakan diatas, maka fenomena dari Pelaksanaan Kebijakan Ruang Terbuka Hijau (RTH) Pekarangan pada Komplek Perumahan Mansion At Pertanian di Kota Pekanbaru, yakni:

1. Berdasarkan observasi penulis, pada komplek perumahan Mansion At Pertanian ini masih ada 24 unit rumah yang tidak memiliki Ruang

Terbuka Hijau (RTH) pekarangan didepan rumahnya. Hal ini bisa dilihat karena rata-rata rumah masyarakat langsung berhadapan dengan jalan lintas didepan gang rumah mereka sehingga tidak sesuai dengan kebijakan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor:5/PRT/M/2008 tentang penyediaan dan pemanfaatan Ruang Terbuka Hijau (RTH) dikawasan perkotaan yang mengharuskan adanya pekarangan ditiap rumah.

2. Pada Perumahan Mansion At Pertanian ini terdapat sebuah taman kompleks perumahan, namun keadaan taman terbengkalai dan tidak terurus sehingga fungsi taman sebagai Ruang Terbuka Hijau (RTH) tidak maksimal.

Berdasarkan keterangan dan gejala-gejala yang terjadi seperti diterangkan diatas maka pada kesempatan ini penulis tertarik untuk mengadakan penelitian dengan judul **“Pelaksanaan Kebijakan Ruang Terbuka Hijau (RTH) Pekarangan Pada Komplek Perumahan Mansion At Pertanian di kota Pekanbaru”**.

## **B. Rumusan Masalah**

Melihat latar belakang yang dijelaskan diatas, maka perumusan masalah penelitian ini yakni : **“Bagaimanakah Pelaksanaan Kebijakan Ruang Terbuka Hijau (RTH) Pekarangan Pada Komplek Perumahan Mansion At Pertanian di Kota Pekanbaru?”**

## **C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

### **1. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian ini yaitu dijelaskan sebagai berikut: Untuk mengetahui Pelaksanaan Kebijakan Ruang Terbuka Hijau (RTH) Pekarangan Pada Komplek Perumahan Mansion At Pertanian di Kota Pekanbaru

### **2. Kegunaan Penelitian**

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi berbagai pihak yang berkepentingan, antara lain :

- a. Bagi Teoritis, dapat dijadikan sebagai bahan referensi dan panduan dalam penelitian-peelnitian selanjutnya sesuai dengan topik yang dibahas.
- b. Bagi Akademis, Sebagai sumbangan dan informasi kepada pihak yang berkepentingan tentang Pelaksanaan Kebijakan Ruang Terbuka Hijau (RTH) Pekarangan Rumah khususnya di komplek Perumahan Mansion At Pertanian.
- c. Bagi Praktisi, penelitian ini bermanfaat untuk menambah wawasan dan memperdalam pengetahuan peneliti tentang Pelaksanaan Kebijakan Ruang Terbuka Hijau (RTH) Pekarangan Rumah khususnya di komplek Perumahan Mansion At Pertanian.