

Implementasi Ruang Terbuka Hijau sebagai Sarana Relaksasi Masyarakat Kota Surabaya

Amalia Ramandhani¹, Adinda Nur Setya Utami², Indah Prabawati³, Firre An Suprpto⁴

^{1, 2, 3} Ilmu Administrasi Negara, Universitas Negeri Surabaya

E-mail: ¹ 25040674202@mhs.unesa.ac.id, ² 25040674195@mhs.unesa.ac.id, ³ indahprabawati@unesa.ac.id, ⁴ firresuprpto@unesa.ac.id

KEYWORDS

Green open space, policy implementation, relaxation, Van Meter and Van Horn, Surabaya City

Kata Kunci

Ruang terbuka hijau, implementasi, relaksasi, Van Meter and Van Horn, Kota Surabaya

ABSTRACT

Rapid urban growth has placed green open spaces at the forefront of public health agendas, particularly as a medium for psychological and physical relaxation among city residents. This study aims to evaluate the extent to which green open spaces policy implementation in Surabaya effectively functions as a community relaxation facility. A descriptive qualitative approach was employed, with library research approach and policy analysis guided by the Van Meter and Van Horn framework, encompassing six determinant variables: policy standards and objectives, resource availability, implementing organization characteristics, implementer disposition, inter-organizational communication, and socio, economic, political conditions. Findings reveal that despite Surabaya's green open spaces coverage approaching the 20% threshold, implementation remains constrained by three core deficiencies: the absence of functional quality standards, insufficient technical human resources, and low community participation in planning processes. The study concludes that quantitative land targets alone are inadequate without corresponding quality improvements and civic engagement, recommending spatial justice based quality standards as the primary policy priority.

ABSTRAK

Pertumbuhan kota yang pesat menempatkan ruang terbuka hijau (RTH) sebagai kebutuhan mendesak bagi kesehatan fisik dan mental warga perkotaan. Penelitian ini bertujuan menganalisis sejauh mana implementasi kebijakan RTH di Kota Surabaya mampu berfungsi secara nyata sebagai sarana relaksasi masyarakat. Metode yang digunakan adalah kualitatif deskriptif dengan pendekatan studi kepustakaan dan analisis kebijakan menggunakan kerangka Van Meter dan Van Horn, yang mencakup enam variabel: standar dan tujuan kebijakan, ketersediaan sumber daya, karakteristik organisasi pelaksana, sikap pelaksana, komunikasi antar organisasi, serta kondisi lingkungan sosial, ekonomi, dan politik. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun luas RTH Surabaya telah mendekati ambang 20%, pelaksanaannya masih menghadapi tiga kelemahan utama, yaitu absennya standar kualitas fungsional, terbatasnya tenaga ahli teknis, dan rendahnya partisipasi masyarakat dalam perencanaan. Penelitian ini menyimpulkan bahwa pemenuhan kuantitas lahan hijau belum cukup tanpa disertai perbaikan mutu dan keterlibatan warga, dan merekomendasikan penguatan standar kualitas RTH berbasis keadilan spasial sebagai langkah prioritas.

1. Pendahuluan

Pertambahan penduduk menjadi salah satu faktor pertumbuhan di suatu wilayah perkotaan. Jumlah penduduk Kota Surabaya menurut data disdukcapil Kota Surabaya tahun 2025 mencapai lebih dari 3 juta orang. Salah satu penyebab pertumbuhan penduduk di kota adalah urbanisasi. Lingkungan perkotaan selalu menjadi pilihan masyarakat Indonesia untuk mengadu nasib di kota.

Pertambahan penduduk di wilayah perkotaan menyebabkan meningkatnya tekanan terhadap kualitas lingkungan hidup dan psikologis masyarakat. Pertumbuhan penduduk yang pesat di wilayah perkotaan menyebabkan berkurangnya ketersediaan ruang publik yang dapat dimanfaatkan masyarakat untuk beraktivitas dengan nyaman.

Pemerintah melakukan berbagai upaya untuk menjaga keseimbangan kota akibat alih fungsi lahan. Berkembangnya suatu kota tentu tidak menutup

kemungkinan akan tumbuh dengan baik, tetapi terkadang karena pertumbuhan yang sangat cepat dan tidak direncanakan dapat menimbulkan dampak berkurangnya ruang terbuka hijau.

Ruang terbuka hijau memiliki peran penting bagi perkotaan, ruang terbuka hijau dapat diharapkan agar menjadi tempat relaksasi bagi suatu daerah, mendorong adanya tempat untuk berkumpul dan sarana ekspresi di masyarakat. Pada pasal 1 UU No.26 Tahun 2007 pengertian 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.

Pada Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor: 05/PRT/M/2008, dijelaskan terkait tujuan dari adanya ruang terbuka hijau (RTH) untuk ketersediaan resapan air, terciptanya keseimbangan lingkungan alam dan binaan untuk kebutuhan

masyarakat, serta meningkatkan kebersihan untuk pengaman lingkungan. Tujuan penyelenggaraan RTH adalah:

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

Ruang terbuka hijau diharapkan mampu memberikan dampak relaksasi bagi masyarakat kota, adanya ruang terbuka hijau menjadi tempat untuk mencurahkan ekspresi dan memberi nyaman bagi masyarakat yang tinggal dikota. Oleh karena itu, adanya ruang terbuka hijau untuk relaksasi menjadi penting. Relaksasi adalah suatu kegiatan melemaskan otot-otot pada tubuh yang berguna untuk mengurangi ketegangan yang dirasakan oleh tubuh.

Namun dalam implementasinya kebijakan ruang terbuka hijau masih mengalami berbagai permasalahan. Beberapa ruang terbuka hijau belum menyediakan fasilitas yang memadai bagi masyarakat. Masyarakat belum memanfaatkan fasilitas ruang terbuka hijau dengan optimal sebagai sarana relaksasi. Sebagian taman kota memiliki kemudahan akses dan kualitas fasilitas yang berbeda-beda. Kondisi ini menunjukkan adanya kesenjangan antara tujuan kebijakan penyediaan ruang terbuka hijau dengan realitas pemanfaatannya.

Permasalahan ini menunjukkan bahwa keberadaan ruang terbuka hijau menjadi isu dalam kebijakan publik yang perlu mendapat perhatian khusus dari pemerintah daerah. Pemerintah wajib memastikan pemerataan fasilitas agar ruang terbuka hijau dapat berfungsi secara optimal serta masyarakat dapat memanfaatkan ruang terbuka hijau secara maksimal.

Penelitian ini memiliki tujuan menganalisis implementasi ruang terbuka hijau dalam memenuhi kebutuhan relaksasi masyarakat Kota Surabaya.

Harapannya dari penelitian ini dapat bermanfaat dan memberikan sebuah rekomendasi perencanaan ruang terbuka hijau kedepannya agar lebih efektif dan optimal dalam pelaksanaannya di masyarakat khususnya untuk fungsi relaksasi.

2. Metode

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif untuk mengkaji implementasi kebijakan ruang terbuka hijau sebagai sarana relaksasi di Kota Surabaya. Pendekatan kualitatif membantu untuk memahami fenomena kebijakan publik secara lebih mendalam melalui kajian berbagai sumber yang relevan.

Penelitian ini menggunakan metode studi literatur dalam pengumpulan data. Menurut (Zed, 2008) dalam (Fakhir Mashar, 2021) metode studi literatur merupakan pendekatan penelitian yang dilakukan dengan melibatkan proses mengumpulkan berbagai sumber pustaka, kemudian peneliti membaca, mencatat, dan mengolah informasi yang didapat sebagai dasar dalam penyusunan penelitian.

Penelitian ini menggunakan dua jenis sumber data, yaitu data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh penulis dari dokumen resmi pemerintah yang berhubungan dengan kebijakan ruang terbuka hijau di Kota Surabaya. Kemudian data sekunder diperoleh penulis dari artikel, jurnal ilmiah, dan berbagai publikasi akademik yang relevan dengan penelitian ini.

Peneliti menganalisis data menggunakan teknik analisis deskriptif kualitatif. Peneliti mengelompokkan data yang telah terkumpul, kemudian menafsirkan data tersebut berdasarkan teori implementasi kebijakan yang dikemukakan Van Meter & Van Horn. Analisis ini akan membantu peneliti mengidentifikasi faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan ruang terbuka hijau sebagai sarana relaksasi masyarakat di Kota Surabaya.

3. Hasil dan Pembahasan

3.1 Gambaran Umum RTH di Kota Surabaya

Merujuk pada catatan Dinas Kebersihan dan Ruang Terbuka Hijau (DKRTH) Kota Surabaya, proporsi RTH di Surabaya sudah menyentuh angka 21-22% dari keseluruhan luas wilayah. Angka tersebut hampir memenuhi ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang mewajibkan setiap kota untuk menyediakan RTH publik sekurang-kurangnya 20% (Kadri et al., 2025)

RTH Surabaya hadir dalam berbagai macam, ada taman kota, taman di tingkat lingkungan, jalur hijau di tepi jalan, median jalan, kawasan sepanjang sungai, hingga taman bertema khusus. Sejumlah taman yang dikenal luas oleh masyarakat antara lain Taman Bungkul, Taman Lansia, Taman Mundu, Taman Prestasi, Kebun Binatang Surabaya, serta ruang hijau di kawasan Jalan Tunjungan dan Kenjeran. Diantara semua itu Taman Bungkul menempati posisi yang istimewa. Taman ini berhasil

meraih The 2013 Asian Townscape Sector Award dari UN-Habitat, sebuah penghargaan bergengsi dari PBB yang diberikan pada tahun 2013 (UN-Habitat, 2013; Margi Arum & Widiyarta, 2023). Penilaian atas penghargaan tersebut menitikberatkan pada keunggulan Taman Bungkul sebagai ruang sosial, budaya, rekreasi, dan pendidikan yang terbuka bagi semua kalangan warga.

Secara sosial, taman-taman di Surabaya bukan hanya tempat yang enak dipandang, tetapi sudah menjadi ruang nyata untuk bertemu, berolahraga, dan yang paling penting, untuk bersantai melepas penat. Temuan dari kajian psikologi lingkungan menunjukkan bahwa kontak langsung dengan alam dan ruang hijau dapat membantu manusia memulihkan kondisi mental yang lelah serta menekan respons stres dalam tubuh (Kaplan & Kaplan, 1989; Ulrich et al., 1991). Kaplan dan Kaplan (1989) menyebutnya sebagai Attention Restoration Theory (ART), yakni gagasan bahwa alam menyajikan rangsangan lembut yang memberi kesempatan pikiran manusia untuk istirahat dan pulih kembali. Sedangkan Ulrich et al. (1991) membuktikan secara langsung melalui pengukuran bahwa orang yang terpapar lingkungan hijau lebih cepat pulih dari stres, yang terlihat dari penurunan tekanan darah dan meningkatnya suasana hati. Di Surabaya, sebagian besar warganya bekerja di bidang jasa, perdagangan, dan industri dengan jam kerja yang cukup padat. Oleh karena itu, RTH bukan sekadar ornamen kota, melainkan kebutuhan nyata yang menyentuh sisi fisik maupun psikologis warga.

Dari data kunjungan yang tercatat, taman-taman kota di Surabaya mengalami lonjakan pengunjung yang cukup nyata setelah melalui proses perbaikan dan penataan ulang dalam rentang tahun 2010 hingga 2020. Taman Bungkul, sebagai contoh, mampu menarik lebih dari 10.000 pengunjung dalam satu hari di akhir pekan (Puspitasari et al., 2022). Tingginya jumlah pengunjung ini mencerminkan besarnya kebutuhan warga kota terhadap ruang publik yang bisa digunakan untuk beristirahat dan menyegarkan pikiran, sekaligus menjadi bukti bahwa kebijakan RTH memang relevan dengan kebutuhan nyata masyarakat perkotaan.

Meski demikian, penyebaran RTH di Surabaya belum berlangsung secara merata di seluruh wilayah kota. Wilayah Surabaya Barat dan Surabaya Utara, yang tergolong lebih padat permukimannya, menghadapi keterbatasan dalam hal ketersediaan RTH dibandingkan wilayah Surabaya Timur dan Selatan (Kadri et al., 2025). Kondisi ini berdampak pada ketidaksamaan kesempatan warga dalam menikmati manfaat RTH sebagai sarana relaksasi, dan menjadi salah satu pekerjaan rumah besar dalam pengelolaan RTH di masa mendatang.

3.2 Implementasi Kebijakan RTH

3.2.1 Ukuran dan Tujuan Kebijakan

RTH di Surabaya memiliki landasan hukum yang cukup lengkap dan berjenjang. Mulai dari tingkat nasional dengan UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, kemudian Peraturan Menteri PU No. 05/PRT/M/2008 tentang Pedoman RTH di Kawasan Perkotaan, hingga di tingkat lokal melalui Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 12 Tahun 2014 tentang RTRW. Perda tersebut secara tegas menetapkan bahwa RTH publik wajib mencapai minimal 20% dan RTH privat minimal 10% dari luas wilayah kota.

Meski dukungan regulasi terkesan lengkap, persoalannya muncul ketika aturan itu diterapkan. Standar yang ada selama ini lebih menekankan pada angka luasan sebagai target capaian, tanpa disertai ukuran yang jelas mengenai mutu desain, kelengkapan fasilitas, kemudahan akses, maupun kepedulian terhadap kelompok rentan (Astuti & Rodiyah, 2022; Darlis et al., 2022). Akibatnya, kebijakan RTH di Surabaya cenderung berfokus pada hasil fisik (output), bukan pada dampak nyata yang dirasakan warga (outcome). Situasi ini sejalan dengan kritik Van Meter dan Van Horn (1975) bahwa tujuan kebijakan yang masih kabur atau terlalu umum akan menyulitkan pelaksana dalam menjabarkannya ke dalam tindakan nyata di lapangan.

3.2.2 Sumber Daya

Van Meter dan Van Horn (1975) mengingatkan bahwa keberhasilan implementasi tidak bisa dilepaskan dari kecukupan sumber daya, baik berupa dana, tenaga manusia, fasilitas, maupun informasi. Pemerintah Kota Surabaya mengalokasikan dana untuk DKRTH setiap tahunnya berkisar antara Rp 300 hingga 500 miliar, digunakan untuk membangun, merevitalisasi, dan merawat taman-taman yang ada (DKRTH Kota Surabaya, 2022). Dibandingkan dengan kota-kota besar lain di Indonesia, besaran anggaran ini tergolong lebih tinggi dan menjadi salah satu penyebab kualitas RTH Surabaya dinilai cukup baik (Purwanti & Rosdiana, 2020).

Namun, jika ditelaah lebih dalam, muncul masalah yang cukup serius pada

sisi sumber daya manusia. Tenaga yang benar-benar memiliki keahlian di bidang perencanaan lanskap dan ekologi perkotaan di lingkungan DKRTH jumlahnya masih sedikit. Sebagian besar pekerjaan teknis ditangani oleh pegawai umum yang tidak memiliki latar belakang spesifik di bidang tersebut (Fajri et al., 2020). Di sisi lain, keterbatasan petugas lapangan membuat banyak RTH berskala kecil, terutama di tingkat kelurahan, tidak mendapatkan perawatan yang cukup. Situasi ini menggambarkan ketidakseimbangan yang mencolok antara kecukupan dana dengan kesiapan sumber daya manusia dalam mendukung pengelolaan RTH yang berkualitas.

3.2.3 Karakteristik Organisasi Pelaksana

Di Surabaya, tanggung jawab pengelolaan RTH dipegang oleh DKRTH yang dibentuk berdasarkan Peraturan Walikota Surabaya Nomor 67 Tahun 2016. Pembentukan dinas khusus untuk RTH ini merupakan langkah yang patut diapresiasi karena menunjukkan kesungguhan pemerintah kota. Apalagi di era kepemimpinan Walikota Tri Rismaharini (2010–2020), Surabaya berhasil menciptakan model tata kelola taman kota yang inovatif dan merakyat (Margi Arum & Widiyarta, 2023).

Meski begitu, masalah koordinasi antar instansi tetap menjadi hambatan. Pengelolaan RTH pada dasarnya melibatkan banyak dinas sekaligus, seperti Dinas Pekerjaan Umum dan Bina Marga untuk infrastruktur, Dinas Perhubungan untuk akses, dan Dinas Sosial untuk pemberdayaan masyarakat. Tumpang-tindih kewenangan antara instansi-instansi ini berpotensi menimbulkan pemborosan dan ketidakselarasan program (Darlis et al., 2022). Van Meter dan Van Horn (1975) sendiri menegaskan bahwa organisasi pelaksana yang tidak memiliki mekanisme koordinasi yang solid akan kesulitan mencapai tujuan kebijakan secara menyeluruh.

3.2.4 Sikap atau Kecenderungan (Disposisi) Pelaksana

Sikap dan komitmen para pelaksana kebijakan di lapangan turut menentukan kualitas implementasi (Van Meter & Van Horn, 1975). Berbagai kajian akademik

tentang pemerintahan Surabaya menyimpulkan bahwa di bawah kepemimpinan Walikota Tri Rismaharini, aparatur DKRTH terbukti memiliki semangat kerja yang tinggi, peduli terhadap kualitas layanan, dan peka terhadap harapan masyarakat (Purwanti & Rosdiana, 2020; Margi Arum & Widiyarta, 2023). Pandangan bahwa taman kota adalah 'ruang hidup warga', bukan sekadar hiasan, sudah tertanam cukup dalam di kalangan pegawai pada masa itu.

Namun, pergantian kepemimpinan yang terjadi setelah 2020 menimbulkan tanda tanya tentang kelangsungan semangat tersebut. Dalam ilmu administrasi publik, sikap pelaksana yang bergantung pada figur pemimpin tertentu sangat rentan berubah ketika terjadi pergantian jabatan, kecuali nilai-nilai itu sudah dikuatkan melalui sistem dan prosedur organisasi yang baku (Anugerah, 2021). Apabila komitmen terhadap mutu RTH lebih bersifat personal ketimbang kelembagaan, maka tidak ada jaminan bahwa kebijakan RTH akan berjalan konsisten dari waktu ke waktu. Untuk itu, penguatan komitmen pelaksana melalui sistem reward and punishment, pelatihan rutin, dan penanaman nilai layanan publik menjadi hal yang tidak boleh ditunda.

3.2.5 Komunikasi Antar Organisasi

Dalam hal RTH di Surabaya, hubungan antara pemerintah pusat, provinsi Jawa Timur, dan pemerintah kota tergolong cukup harmonis. Hal ini tercermin dari kesesuaian antara RTRW Kota Surabaya dan kebijakan nasional terkait penataan ruang. Surabaya juga aktif terlibat dalam jaringan kota-kota berwawasan lingkungan seperti ICLEI (International Council for Local Environmental Initiatives), yang membuka pintu bagi alih pengetahuan dari berbagai kota di dunia.

Namun, di sisi komunikasi secara horizontal yaitu antara DKRTH dengan dinas lain maupun dengan masyarakat masih terdapat kelemahan yang perlu diperbaiki. Proses konsultasi publik ketika merencanakan taman baru atau melakukan perbaikan taman lama masih bersifat tidak menentu dan belum dilakukan secara rutin dan terstruktur

(Puspitasari et al., 2022). Dampaknya, taman-taman yang dibangun tidak selalu mencerminkan kebutuhan riil penggunaannya. Kelompok-kelompok yang punya kebutuhan khusus seperti lansia, penyandang disabilitas, anak-anak, dan perempuan kerap kali tidak dilibatkan dalam proses perancangan. Hal ini menunjukkan adanya kekurangan dalam komunikasi yang bersifat partisipatif, yang akhirnya mengurangi ketepatan fungsi RTH sebagai ruang relaksasi yang merata dan inklusif (Fajri et al., 2020; Wahyuni et al., 2021).

3.2.6 Lingkungan Sosial, Ekonomi, dan Politik

Dari sudut pandang sosial, keragaman latar belakang warga Surabaya mulai dari suku, budaya, hingga kelas ekonomi menghasilkan perbedaan kebutuhan dan selera dalam memanfaatkan ruang publik. Kondisi ini menuntut pendekatan desain RTH yang terbuka dan menghargai perbedaan, bukan seragam tanpa mempertimbangkan keberagaman tersebut (Jennings et al., 2022).

Dari sisi ekonomi, tekanan dari industri properti dan bisnis komersial yang terus berkembang menjadi ancaman nyata bagi keberlangsungan lahan RTH. Praktik spekulasi tanah di kawasan perkotaan semakin mempersulit upaya pemerintah kota untuk mempertahankan, apalagi menambah luasan RTH (Rahayu et al., 2023). Sementara itu, dari sisi politik, kebijakan RTH Surabaya sudah mendapatkan pengakuan yang cukup kuat, terutama setelah berbagai penghargaan lingkungan diraih di tingkat internasional. Meski begitu, jadwal pemilihan kepala daerah yang berulang setiap periode bisa mengubah prioritas pembangunan tergantung siapa yang memenangkan kursi pemimpin, sehingga kelangsungan kebijakan RTH dalam jangka panjang tidak bisa begitu saja dianggap pasti (Darlis et al., 2022).

3.3 Analisis Kesenjangan Implementasi

Ketika tujuan formal kebijakan RTH dibandingkan dengan kenyataan yang terjadi di lapangan, muncul beberapa jurang pemisah yang cukup mencolok. Kesenjangan pertama adalah soal fungsi. Secara aturan, RTH memang sudah ditetapkan memiliki peran sosial dan rekreatif. Akan tetapi dalam praktiknya, pembangunan taman lebih sering

diarahkan untuk memperindah tampilan fisik kota (beautification), bukan untuk menciptakan ruang yang benar-benar nyaman digunakan sebagai tempat bersantai (Purwanti & Rosdiana, 2020). Akibatnya, fasilitas seperti area tenang untuk meditasi, lintasan jogging yang layak, arena bermain anak yang aman, dan aksesibilitas bagi penyandang disabilitas belum tersedia secara merata di semua RTH Surabaya.

Kesenjangan kedua berkaitan dengan akses. Walaupun secara keseluruhan RTH Surabaya sudah mendekati ambang 20%, kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa warga di kawasan padat penduduk dengan penghasilan rendah tidak mudah menjangkau RTH yang bermutu (Kadri et al., 2025). Prinsip walkability yaitu bahwa warga seharusnya bisa berjalan kaki ke taman dalam jarak 500 meter dari rumah belum terpenuhi secara konsisten di semua bagian kota (Permen PU No. 05/PRT/M/2008).

Kesenjangan ketiga menyangkut siapa yang benar-benar memanfaatkan RTH. Kelompok masyarakat kelas menengah yang lebih banyak memiliki informasi dan waktu luang cenderung lebih aktif menggunakan taman-taman utama di kota. Sebaliknya, kelompok yang secara sosial ekonomi lebih lemah seperti buruh harian, pedagang kecil, atau lansia dari keluarga kurang mampu menghadapi berbagai hambatan, baik soal waktu, jarak, maupun rasa tidak nyaman secara psikologis (Puspitasari et al., 2022). Kesenjangan ini menunjukkan bahwa kebijakan RTH selama ini belum cukup memperhatikan dimensi keadilan sosial dalam perancangan dan pengelolaannya (Bolte et al., 2025).

3.4 Faktor Pendukung dan Penghambat

Faktor-faktor yang mendukung berjalannya kebijakan RTH di Surabaya bisa dilihat dari dua sisi, yaitu dari dalam (internal) dan dari luar (eksternal). Di sisi internal, faktor paling berpengaruh adalah kuatnya komitmen kepala daerah dalam memajukan ruang hijau kota, terutama pada masa kepemimpinan Walikota Tri Rismaharini (Margi Arum & Widiyarta, 2023). Gaya kepemimpinan yang menempatkan kualitas ruang publik sebagai prioritas berhasil mengubah wajah Surabaya dari kota yang kurang peduli taman menjadi kota yang mendapat pengakuan internasional di bidang penghijauan. Di samping itu, tradisi berinovasi dalam layanan publik yang sudah tertanam, didukung sistem e-government yang cukup modern, memperkuat kemampuan pemerintah kota dalam menjalankan kebijakan RTH.

Dari faktor eksternal, kehadiran komunitas warga yang peduli lingkungan seperti komunitas sepeda, kelompok jogging, pecinta alam, dan pelaku urban farming memberikan kontribusi nyata dalam menjaga dan mengembangkan RTH secara partisipatif (Puspitasari et al., 2022). Keterlibatan sektor swasta melalui program tanggung jawab sosial perusahaan

(CSR) dalam pembiayaan dan pengelolaan taman juga perlu terus didorong agar lebih meluas (Anugerah, 2021).

Adapun hambatan yang paling menonjol dari sisi internal adalah persoalan tumpang-tindih kewenangan antar instansi dan keterbatasan tenaga ahli teknis (Darlis et al., 2022). Dari luar, ancaman terbesar berasal dari derasnya pertumbuhan kota, merebaknya spekulasi lahan, dan ketidakpastian arah kebijakan akibat pergantian pemimpin daerah (Rahayu et al., 2023). Perubahan iklim yang berdampak pada naiknya suhu udara dan tingginya curah hujan di Surabaya juga menjadi hambatan dalam pengelolaan RTH, karena memerlukan penyesuaian desain dan jenis tanaman yang lebih tahan terhadap kondisi iklim yang tidak lagi stabil.

Selain itu, rendahnya kesadaran masyarakat dalam menjaga kebersihan dan merawat fasilitas umum turut menjadi penghambat. Tindakan vandalisme, membuang sampah sembarangan, dan penyalahgunaan fungsi taman tidak saja merusak kondisi fisiknya, tetapi juga membuat pengunjung lain merasa tidak aman dan tidak nyaman (Purwanti & Rosdiana, 2020; Purnama, 2023). Persoalan ini memperlihatkan bahwa keberhasilan kebijakan RTH tidak bisa berdiri sendiri tanpa didukung oleh program pendidikan warga dan pembangunan kesadaran kolektif tentang tanggung jawab terhadap ruang publik.

3.4 Rekomendasi Kebijakan

Dari analisis yang telah dilakukan, ada sejumlah langkah kebijakan yang dipandang perlu untuk meningkatkan efektivitas RTH sebagai ruang relaksasi warga Surabaya. Langkah-langkah ini bersifat realistis, dapat diukur, dan memiliki dasar dari temuan penelitian.

Langkah pertama adalah menyusun standar kualitas RTH yang lebih menyeluruh. Standar tersebut tidak cukup hanya berbicara soal luas lahan, tetapi harus mencakup ukuran-ukuran lain seperti kenyamanan suhu, kemudahan akses bagi semua orang termasuk difabel, kepuasan pengguna, dan kekayaan hayati di dalam taman (Astuti & Rodiyah, 2022). Standar ini sebaiknya ditetapkan dalam Peraturan Walikota agar punya kekuatan hukum yang mengikat semua dinas yang terlibat.

Langkah kedua adalah mempererat koordinasi lintas dinas. Pembentukan tim khusus koordinasi RTH yang melibatkan DKRTH, Dinas Pekerjaan Umum, Dinas Perhubungan, Dinas Sosial, Bappeko, dan Dinas Pendidikan sangat diperlukan (Darlis et al., 2022). Tim ini berperan untuk memastikan bahwa setiap program dan anggaran berjalan searah dan tidak saling tumpang tindih.

Langkah ketiga adalah membangun mekanisme partisipasi warga yang terstruktur dan berkelanjutan

dalam setiap tahap pembangunan RTH (Puspitasari et al., 2022; Wahyuni et al., 2021). Forum diskusi warga yang diadakan secara berkala dan didukung aplikasi digital dapat menjadi jembatan antara kebutuhan nyata masyarakat dengan perencanaan yang dilakukan pemerintah.

Langkah keempat adalah menerapkan prinsip pemerataan spasial (spatial justice) dalam kebijakan distribusi RTH. Kawasan yang selama ini kekurangan akses ke taman, terutama di wilayah Surabaya Utara dan permukiman padat, perlu menjadi prioritas utama pembangunan RTH baru (Bolte et al., 2025; Kadri et al., 2025). Program 'Satu Kelurahan Satu Taman Berkualitas' bisa menjadi agenda jangka menengah yang memberikan dampak merata bagi seluruh warga.

Langkah kelima adalah meningkatkan kemampuan SDM secara terprogram di bidang perencanaan taman dan pengelolaan ruang publik. Kerja sama dengan perguruan tinggi seperti Institut Teknologi Sepuluh Nopember (ITS) dan Universitas Airlangga dalam penelitian terapan tentang desain RTH yang mendukung kesehatan mental dan kualitas hidup warga dapat menjadi jalan yang hemat biaya sekaligus menghasilkan pengetahuan yang kontekstual (Kaplan & Kaplan, 1989; Ulrich et al., 1991).

Secara keseluruhan, penelitian ini menegaskan bahwa kebijakan RTH di Surabaya sudah berjalan cukup baik dan menghasilkan sejumlah capaian yang patut diapresiasi. Namun, masih terdapat celah-celah dalam pelaksanaannya yang perlu ditangani secara lebih serius. Melalui lensa teori Van Meter dan Van Horn (1975), terlihat bahwa kekuatan implementasi kebijakan RTH Surabaya bersumber dari komitmen fiskal yang memadai, kepemimpinan yang tegas, dan kelembagaan yang relatif tertata. Di sisi lain, kelemahannya terletak pada standar kualitas yang belum tajam, keterbatasan SDM teknis, lemahnya komunikasi yang melibatkan masyarakat, serta ketidakmerataan persebaran taman di seluruh wilayah kota. Pembinaan secara menyeluruh terhadap semua aspek tersebut menjadi syarat utama agar RTH Kota Surabaya benar-benar bisa dirasakan manfaatnya sebagai ruang relaksasi yang efektif, merata, dan berkelanjutan bagi semua lapisan warga (Astuti & Rodiyah, 2022).

4. Kesimpulan

Penelitian ini menunjukkan bahwa pelaksanaan kebijakan RTH di Kota Surabaya masih belum berjalan secara maksimal dalam mendukung kebutuhan relaksasi warga kota, walaupun luas RTH yang tersedia sudah hampir mencapai batas minimal 20%. Kajian yang dilakukan melalui pendekatan teori Van Meter dan Van Horn mengungkap bahwa

ketidakberhasilan tersebut secara parsial disebabkan oleh tiga hal utama, yaitu belum adanya tolak ukur kualitas fungsional, masih terbatasnya tenaga ahli di bidang teknis, serta rendahnya keterlibatan masyarakat dalam proses perencanaan. Temuan ini memberikan sumbangan pemikiran baru bagi pengembangan kajian kebijakan RTH di kota-kota yang sedang berkembang. Kedepannya, penelitian lanjutan perlu dilakukan khususnya untuk mengukur indeks kualitas RTH berdasarkan sudut pandang pengguna secara berkelanjutan serta membandingkan kondisi RTH di berbagai kota di Indonesia.

5. Ucapan Terima Kasih

Penulis mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah berkontribusi dalam penyusunan penelitian ini, khususnya atas saran, dukungan teknis, dan penyediaan sumber informasi yang relevan. Penulis juga menyampaikan terima kasih kepada lingkungan akademik atas dukungan melalui kontribusi dan saran mereka selama proses penelitian.

6. Referensi

- Anugerah, G. P. Y. B. (2021). Pengaruh implementasi kebijakan penataan ruang terbuka hijau (RTH) dan pengelolaan taman kota terhadap kepuasan publik pengguna taman kota di Kota Sukabumi. *Praja Observer: Jurnal Penelitian Administrasi Publik*, 1(2), 127–139. Diakses dari <https://aksiologi.org/index.php/praja/article/view/189>
- Astuti, S. W., & Rodiyah, I. (2022). Implementation of green open space management policy in Sidoarjo Regency. *Indonesian Journal of Public Policy Review*, 20. <https://doi.org/10.21070/ijppr.v20i0.1279>
- Bolte, A.M., Kistemann, T., Dehbi, Y., & Kötter, T. (2025). (Un)just distribution of visible green spaces? A socio-economic window view analysis on residential buildings: The city of Cologne as case study. *Urban Informatics*, 5(1), Article 214. <https://doi.org/10.1007/s41651-025-00214-7>
- Darlis, E., et al. (2022). Implementasi kebijakan ruang terbuka hijau di Kota Dumai. *Jurnal Ilmiah Muqoddimah: Jurnal Ilmu Sosial, Politik dan Humaniora*, 6(2), 515–524. <https://doi.org/10.31604/jim.v6i2.2022.515-522>
- Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya (2025). Grafik pertumbuhan penduduk kota Surabaya. Diakses dari <https://disdukcapil.surabaya.go.id/beranda/statistik/>
- Dinas Kebersihan dan Ruang Terbuka Hijau (DKRTH) Kota Surabaya. (2022). Laporan tahunan pengelolaan ruang terbuka hijau Kota Surabaya. Pemerintah Kota Surabaya. Diakses dari [https://lh.surabaya.go.id/web/](https://lh.surabaya.go.id/web/https://lh.surabaya.go.id/web/https://lh.surabaya.go.id/web/)
- Fajri, Y. K., Khaerah, N., & Razak, F. S. H. (2020). Dynamic governance dalam pengelolaan ruang terbuka hijau di Kota Makassar. *Journal of Government and Politics (JGOP)*, 2(2), 104–118. [10.31764/jgop.v2i2.2300](https://doi.org/10.31764/jgop.v2i2.2300)
- Jennings, V., Rigolon, A., Thompson, J., Murray, A., Henderson, A., & Gragg, R. S. (2022). The dynamic relationship between social cohesion and urban green space in diverse communities. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 19(15), 9171. <https://doi.org/10.3390/ijerph19159171>
- Kadri, M. K., Purba, R. A. G., & Fitriani, Y. (2025). Kesesuaian pengadaan ruang terbuka hijau taman kota berdasarkan standar minimal pelayanan penduduk di Kota Surabaya. *COMPACT: Spatial Development Journal*, 9(1), 19–24. <https://doi.org/10.35718/compact.v2i1.853>
- Kaplan, R., & Kaplan, S. (1989). *The experience of nature: A psychological perspective*. Cambridge University Press. Diakses dari [https://www.hse.ru/data/2019/03/04/1196348207/%5BRachel_Kaplan,_Stephen_Kaplan%5D_The_Experience_of_\(b-ok.xyz\).pdf](https://www.hse.ru/data/2019/03/04/1196348207/%5BRachel_Kaplan,_Stephen_Kaplan%5D_The_Experience_of_(b-ok.xyz).pdf)
- Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat. (2008). *Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 05/PRT/M/2008 tentang Pedoman Penyediaan dan Pemanfaatan Ruang Terbuka Hijau di Kawasan Perkotaan*. Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia. Diakses dari <https://peraturan.bpk.go.id/Details/285541/permen-pupr-no-5-tahun-2008>
- Margi Arum, Y. A., & Widiyarta, A. (2023). Evaluasi kebijakan penataan ruang berupa ruang terbuka hijau di Taman Suroboyo Kota Surabaya. *NeoRespublica: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 5(1), 143–160. <https://doi.org/10.52423/neores.v5i1.154>
- Mashar Fakhir (2021). Fungsi psikologis ruang terbuka hijau. *Jurnal Syntax Admiration Vol 2 No.10*. Diakses dari: <https://jurnalsyntaxadmiration.com/index.php/jurnal/article/view/332/532>
- Nurma Yusuf R.M., Kurniawan Badrudin (2023). Implementasi Kebijakan Penyediaan Ruang

- Terbuka Hijau di Alun-Alun Kabupaten Sidoarjo (Studi Pada Dinas Lingkungan Hidup Dan Kebersihan Kabupaten Sidoarjo). *Jurnal Publika* Vol 11 No 2 (2023). <https://doi.org/10.26740/publika.v11n2.p1779-1792>
- Pemerintah Kota Surabaya. (2014). Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 12 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Surabaya. Sekretariat Daerah Kota Surabaya. Diakses dari <https://jdih.surabaya.go.id/peraturan/1112#>
- Pemerintah Republik Indonesia. (2007). Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68. Diakses dari <https://peraturan.bpk.go.id/details/39908/uu-no-26-tahun-2007>
- Pemerintah Republik Indonesia. (2008). Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 05/PRT/M/2008 tentang Pedoman Penyediaan dan Pemanfaatan Ruang Terbuka Hijau di Kawasan Perkotaan. Kementerian Pekerjaan Umum. <https://peraturan.bpk.go.id/Details/285541/permen-pupr-no-5-tahun-2008v>
- Purnama, I. N. (2023). Implementasi kebijakan pengelolaan ruang terbuka hijau (RTH) di Kota Serang. *Jimba Jurnal Sosial dan Humaniora*, 1(1), 1–11. Diakses dari https://scholar.google.com/citations?view_op=view_citation&hl=en&user=oDo3xeEAAA&AJ&citation_for_view=oDo3xeEAAA&AJ:mB3voiENLucC
- Purwanti, W., & Rosdiana, W. (2020). Evaluasi kebijakan ruang terbuka hijau di kawasan perkotaan (studi pada Kampung Herbal Nginden Surabaya). *Publika*, 8(1), 1–8. <https://doi.org/10.26740/publika.v8n1.p%285p>
- Puspitasari, N. Z., Kumala, N. D., Putra, Y. R. K., & Alamiyah, S. S. (2022). Partisipasi masyarakat dalam penataan ruang terbuka hijau di Kelurahan Gunung Anyar Surabaya. *Jurdimas (Jurnal Pengabdian Kepada Masyarakat) Royal*, 5(1), 85–92. [10.33330/jurdimas.v5i1.1232](https://doi.org/10.33330/jurdimas.v5i1.1232)
- Rahayu, et al. (2023). Penegakan hukum terkait alih fungsi ruang terbuka hijau di kawasan perkotaan. *Aliansi: Jurnal Hukum, Pendidikan dan Sosial Humaniora*. <https://doi.org/10.47134/aliansi>
- Ulrich, R. S., Simons, R. F., Losito, B. D., Fiorito, E., Miles, M. A., & Zelson, M. (1991). Stress recovery during exposure to natural and urban environments. *Journal of Environmental Psychology*, 11(3), 201–230. [https://doi.org/10.1016/S0272-4944\(05\)80184-7](https://doi.org/10.1016/S0272-4944(05)80184-7)
- Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration & Society*, 6(4), 445–488. <https://doi.org/10.1177/009539977500600404>