

TUGAS UJIAN TENGAH SEMESTER:
***AGENDA SETTING* DAN FORMULASI KEBIJAKAN PUBLIK PEMKOT**
BANDAR LAMPUNG TERHADAP PEMENUHAN RUANG TERBUKA
HIJAU DI KOTA BANDAR LAMPUNG

Oleh Puspa Widya Kencana, S.I.P
NPM: 2526061002



Mata Kuliah : Kebijakan Publik dan Aplikasinya
Dosen Pengampu : Prof. Intan Fitri Meutia, Ph.D.

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2025

BAB I LATAR BELAKANG MASALAH

1. Pemenuhan Ruang Terbuka Hijau di Kota Bandar Lampung, Dasar Hukum dan Permasalahan

Ruang Terbuka Hijau (RTH) Kota Bandar Lampung berada pada situasi yang kritis. Menurut Direktur Walhi Lampung¹ Irfan Tri Musri, penurunan area RTH di Kota Bandar Lampung dikarenakan adanya pergeseran program tata ruang yang telah merubah fungsi RTH kepada fungsi lain. Wali Kota Bandar Lampung Eva Dwiana melalui Perda Nomor 4 Tahun 2021 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah 2021-2041. Namun dalam pasal 28 ayat 1, tertulis bahwa Ruang Terbuka Hijau ditetapkan seluas kurang lebih 440 (empat ratus empat puluh) hektar saja dari wilayah perencanaan kota dengan luas kurang lebih 18.377 hektar (delapan belas ribu tiga ratus tujuh puluh tujuh), atau sebesar 2.39% saja. Tentu angka ini masih sangat jauh di bawah aturan pemerintah terkait pemenuhan RTH di wilayah kota, walaupun Pemerintah Kota Bandar Lampung telah mengeluarkan Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 14 Tahun 2023 tentang Penyediaan dan Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau sebagai bentuk kewajiban penyelenggaraan pemenuhan RTH khususnya di Kota Bandar Lampung.

Jika dilihat pada kacamata proses kebijakan publik, pemenuhan RTH Kota Bandar Lampung telah memenuhi kriteria teoretis bahwa suatu isu akan cenderung memperoleh respon dari pembuat kebijakan untuk dijadikan agenda kebijakan publik. Merangkum Kimber, 1974; Salesbury, 1976; Sandbach, 1980; Hogwood dan Gunn, 1986 dalam Anggara, menyebutkan kriteria sebagai berikut: a. Isu tersebut telah mencapai titik kritis tertentu atau telah dipersepsikan sebagai suatu ancaman serius; b. Isu tersebut telah mencapai tingkat partikularitas tertentu yang dapat menimbulkan dampak (impact) yang bersifat dramatis; c. Isu tersebut menyangkut emosi tertentu dilihat dari sudut kepentingan orang banyak dan mendapat dukungan berupa liputan media massa yang luas; d. Isu tersebut menjangkau dampak yang luas; e. Isu tersebut mempermasalahkan kekuasaan dan keabsahan (legitimasi) dalam Masyarakat, dan f. Isu tersebut menyangkut suatu persediaan yang *fashionable* (Anggara, 2018). Dari poin a sampai dengan e, isu ini telah memenuhi kriteria agenda dalam kebijakan publik. Agenda sendiri menurut William N. Dunn memiliki makna suatu proses mengupayakan agar suatu masalah publik berubah menjadi agenda kebijakan dan agenda pemerintah (Igrisa, 2022). Lahirnya Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 14 Tahun 2023 tentang Penyediaan dan Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau, masalah RTH Kota Bandar Lampung telah masuk kedalam tahap *legitimation* dan memasuki tahap *policy implementation* dan *proses evaluation*. Walaupun memasuki tahun kedua terbitnya perda ini, kondisi RTH di Kota Bandar Lampung belum meningkat secara persentase.

Dalam dimensi kebijakan Bridgeman dan Davis menjelaskan bahwa kebijakan publik adalah *means to an end* (tujuan, pilihan legal, dan hipotesis intervensi), dan merupakan seperangkat tindakan pemerintah untuk mencapai hasil yang diharapkan publik (Meutia, 2017). Hal ini dapat diartikan bahwa kebijakan publik adalah seperangkat tindakan

¹ “Walhi Lampung minta kualitas RTH Bandarlampung ditingkatkan” Link: <https://www.antaranews.com/berita/3981870/walhi-lampung-minta-kualitas-rth-bandarlampung-ditingkatkan>

pemerintah yang didesak intervensi kelompok-kelompok kepentingan, media dan warga negara. Secara tahapan (*stages model*) yang diambil berbagai elemen-elemen yang sama, siklus kebijakan meliputi identifikasi masalah, adopsi, implementasi, dan evaluasi/terminasi dengan evaluasi menilai apakah tujuan tercapai agar diputuskan dilanjutkan, dibiayai, atau dihentikan (Martin, 2021). RTH adalah tujuan kebijakan (*end*) berupa kota yang memenuhi minimal 30% ruang terbuka sesuai aturan yang berlaku. Caranya (*means*) adalah paket tindakan legal/administratif yang dipilih pemerintah melalui tahapan kebijakan, masalah RTH yang diamanatkan dalam perundang-undangan dan peraturan lainnya serta isu yang muncul di media telah terdefinisi kurang dari 4,5% dinaikkan ke agenda, diformulasikan menjadi instrument yang dilegalkan, diimplementasikan, lalu dievaluasi sebelum, pada saat berjalan, dan sesudah berjalan untuk memastikan target tercapai atau perlu penyesuaian lanjutan.

2. Pemahaman RTH dan Dampak terhadap Publik

Ketersediaan Ruang Terbuka Hijau di wilayah perkotaan mengacu pada Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja, Ruang Terbuka Hijau (RTH) dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 14 Tahun 2022 tentang Penyediaan dan Pemanfaatan Ruang Terbuka Hijau. Ruang Terbuka Hijau dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang diartikan sebagai area memanjang/jalur dan/atau mengelompok, yang penggunaannya lebih bersifat terbuka, tempat tumbuh tanaman, baik yang tumbuh secara alamiah maupun yang sengaja ditanam. Sedangkan definisi RTH lebih lengkap berdasarkan Permen Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 14 Tahun 2022 tentang Penyediaan dan Pemanfaatan 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, dengan mempertimbangkan aspek fungsi ekologis, resapan air, ekonomi, sosial budaya, dan estetika.

RTH terdiri dari RTH Publik dan RTH Privat. RTH Publik adalah ruang terbuka hijau yang dimiliki, dikelola, dan/atau diperoleh Pemerintah Daerah kabupaten/kota atau Pemerintah Daerah Khusus Ibukota melalui kerja sama dengan pemerintah dan/atau masyarakat serta digunakan untuk kepentingan umum. Sedangkan RTH Privat adalah RTH milik institusi tertentu atau orang perseorangan yang pemanfaatannya untuk kalangan terbatas. Jika bisa disederhanakan, maka RTH meliputi hutan kota, taman kota dan lingkungan di daerah pemukiman, jalur hijau seperti bahu jalan, sempadan (sungai, danau, waduk, Pantai yang ditanami vegetasi lindung), pemakaman umum, ruang hijau fasilitas olahraga, pekarangan hijau rumah, halaman hijau kantor/sekolah/mall/hotel, taman atap pada bangunan, kebun perkantoran/industri, dan sebagainya.

Mengutip WHO, (2016) *“Urban green spaces have beneficial effects such as improved mental health and reduced cardiovascular morbidity and mortality”*. Selanjutnya US EPA, (2025) *“Green infrastructure captures, absorbs, and reduces runoff; filters stormwater; and delivers other environmental, social, and economic benefits. Investing in green infrastructure restores wildlife habitat and enhances natural systems while improving the health of residents through greater access to green space. It can improve community safety and provide economic stability by adding green local jobs, reducing infrastructure costs, and decreasing property damage from flooding.”* dengan poin pada meningkatkan kesehatan penduduk melalui akses terhadap ruang hijau. Pada pasal 2 Permen ATR KBPN 14/2022, “Penyediaan dan pemanfaatan RTH mempertimbangkan aspek fungsi: a. ekologis; b. resapan air; c. ekonomi; d. sosial budaya; e. estetika; dan f. penanggulangan bencana.

Adapun dampak negatif dari pengabaian Ruang Terbuka Hijau tertuang dalam menimbang Permen PU 5/2028, "...penurunan yang sangat signifikan mengakibatkan penurunan kualitas lingkungan hidup perkotaan yang berdampak ke berbagai sendi kehidupan perkotaan antara lain sering terjadinya banjir, peningkatan pencemaran udara, dan menurunnya produktivitas masyarakat akibat terbatasnya ruang yang tersedia untuk interaksi sosial".

Merangkum penjelasan di atas terkait definisi RTH, manfaat, dan dampak terhadap publik/masyarakat, tentu kita akan sama-sama sepakat bahwa urgensi terhadap pemenuhan 20% Ruang Terbuka Hijau Publik dari luas Wilayah Kota/Kawasan Perkotaan Bandar Lampung khususnya menjadi penting. Pemenuhan RTH tidak hanya sebagai upaya mitigasi perubahan iklim dan kenyamanan ruang masyarakat, namun juga akan memberikan efek domino terhadap penyelesaian persoalan banjir, pencemaran udara, kesehatan mental dan hambatan ekonomi diruang produksi pertanian, perkebunan, kehutanan, dan/atau wisata alam.

Jika dikaitkan dampak ini pada kebijakan publik, pada dasarnya mencerminkan pilihan pemerintah dalam bertindak maupun tidak bertindak terhadap suatu persoalan publik. Mengacu pada pandangan Thomas R. Dye (2017), "*public policy is whatever governments choose to do or not to do*", maka ketidakseriusan pemerintah dalam memperluas ruang terbuka hijau di Kota Bandar Lampung juga dapat ditafsirkan sebagai bentuk kebijakan yang memiliki konsekuensi publik. Tidak bertindak pemerintah secara masif pasca penerbitan Perda No. 14 Tahun 2023 menunjukkan bahwa keputusan kebijakan tidak selalu berupa tindakan aktif, melainkan juga keputusan diam yang memengaruhi kualitas lingkungan, tata ruang, dan kesejahteraan warga.

Dalam perspektif atensi isu (Cobb & Elder, 1971), isu lingkungan seperti penghijauan dan lahan tidur sering kali sulit masuk ke *agenda setting* pemerintah daerah karena kalah visibilitas dibanding isu ekonomi dan infrastruktur. Padahal, pengelolaan RTH berkaitan erat dengan daya dukung ekologis kota, mitigasi bencana, dan kesehatan publik. Penempatan isu RTH sebagai prioritas kebijakan membutuhkan strategi komunikasi yang mendorong kesadaran publik serta dukungan politik jangka panjang. Walaupun sebenarnya isu RTH ini dapat dijelaskan dengan melihat penelitian *Multiple Streams Framework* (MSF) dalam penelitian Hoefler, (2022). Model ini menunjukkan bahwa kebijakan lahir ketika tiga arus (*streams*) bertemu: *problem stream* (masalah lingkungan seperti banjir dan lahan kritis), *policy stream* (alternatif solusi), serta *politics stream* (dukungan politik dan regulatif seperti Perda No. 14 Tahun 2023). Pertemuan ketiganya membuka momentum kebijakan yang memungkinkan isu RTH masuk dalam agenda kebijakan daerah. Sehingga munculnya satu set isu dan instrumen yang serupa di berbagai arena dalam suatu subsistem kebijakan dapat dilihat sebagai indikator kematangan subsistem tersebut (Lemke et al., 2023). Namun, lemahnya atensi publik dan keterbatasan implementasi menunjukkan bahwa momentum kebijakan tersebut belum dimanfaatkan secara optimal.

BAB II AGENDA SETTING

1. Media, Jaringan, dan Pembentukan Agenda Publik

Lemke, dkk. dalam jurnal berjudul *Agenda setting in Nascent Policy Subsystems: Issue and Instrument Priorities Across Venues*, menekankan bagaimana isu kebijakan sebagai masalah publik yang diidentifikasi oleh para aktor dalam subsistem kebijakan yang ada sebagai prioritas penting yang perlu ditangani melalui kebijakan publik baru (Lemke et al., 2023). Selama fase *agenda setting*, para aktor secara strategis mengaitkan isu-isu tertentu untuk mendukung agenda mereka. Selain itu, para aktor mempertimbangkan isu kebijakan (atau masalah kebijakan) dan solusi kebijakan secara bersamaan. Sedangkan, solusi kebijakan sebagai instrumen kebijakan didefinisikan sebagai alat yang digunakan para aktor untuk mencapai tujuan kebijakan yang telah ditentukan dalam agenda subsistem. Instrumen kebijakan adalah elemen yang menghubungkan semua komponen lain dalam desain kebijakan, tujuan kebijakan, pengaturan implementasi, dan kelompok sasaran.

Lemke., dkk juga menekankan pentingnya media dalam *venue shopping*. Walaupun pembahasan Lemke., dkk. tidak terfokus pada semua media melainkan *print* media, namun media diposisikan sebagai arena penting di mana aktor kebijakan (seperti politisi, pakar, dan kelompok kepentingan) menyampaikan narasi, membingkai isu, dan mencoba memengaruhi opini publik serta pembuat kebijakan. Pada subsistem yang masih baru (contoh kasus kebijakan AI di Jerman) media menunjukkan keragaman isu dan instrumen yang diangkat oleh berbagai aktor. Aktor kebijakan yang tidak berhasil memengaruhi kebijakan di arena formal (seperti legislatif) dapat berpindah ke media untuk memperjuangkan isu mereka. Ini adalah bentuk dari *venue shopping*, di mana media menjadi tempat strategis untuk: meningkatkan visibilitas isu, menekan pembuat kebijakan, dan membangun dukungan publik. Selain Lemke, Yang., dkk. memperlihatkan bahwa penetapan agenda adalah filter yang dilakukan oleh media massa saat memilih isu-isu tertentu dan menampilkan secara berulang dan menonjol, yang membuat orang menganggap isu-isu tersebut lebih penting daripada yang lain (Yang et al., 2016).

Dari sejauh penulis menelusuri berita di media sosial dan literatur terkait RTH di Kota Bandar Lampung, khususnya pada bulan Januari tahun 2024 sampai dengan September tahun 2025, minim sekali informasi Pemkot Bandar Lampung menanggapi permasalahan minimnya persentase RTH kota Bandar Lampung yang hanya 4.5%. Berikut data dari berita/artikel yang dikumpulkan penulis terkait RTH di Bandar Lampung untuk melihat bagaimana media membawa isu RTH ini di tengah masyarakat Kota Bandar Lampung serta bagaimana pemerintah merespon isu ini di arena media.

Tabel 1. Klasifikasi Artikel terkait Permasalahan RTH Kota Bandar Lampung

Kelompok	Judul Artikel	Isi Pokok / Informasi Penting	Sumber	Tahun
Permasalahan RTH hanya 4,5%	<i>RTH di Bandar Lampung Tersisa 4,5 Persen</i>	Luas RTH hanya 4,5% dari total wilayah, jauh dari ketentuan UU (30%). Penyebab: pemadatan penduduk & alih fungsi lahan.	Kupastuntas	2024
	<i>Humanika Soroti Kota Bandar Lampung Darurat RTH</i>	Kondisi kota darurat RTH; jauh dari standar WHO & UU. Dampak: banjir, polusi udara, suhu meningkat.	Kumparan	2024
	<i>WALHI Sebut RTH di Bandar Lampung Berkurang Signifikan</i>	RTH menurun tajam akibat alih fungsi untuk komersial & pemukiman; WALHI desak perlindungan lahan.	Kumparan	2024

	<i>Alih Fungsi Taman Hutan Kota Way Halim, WALHI Pertanyakan Sikap Diam Pemkot</i>	Kritik alih fungsi Hutan Kota Way Halim jadi komersial; memperburuk krisis RTH.	Suara Lampung	2024
	<i>RTH Bandarlampung Jauh Dari Standar</i>	Data BPS 2023 + DLH 2024 → luas RTH hanya 4,5 % dari total wilayah; jauh dibawah standar UU 30 %.	Harian Pilar	2025
	<i>Playground Rusak, Bukti Bandar Lampung Krisis RTH</i>	Kondisi playground yang cepat rusak sebagai refleksi lemahnya kualitas dan aspek pemeliharaan RTH; Disperkim menyebut RTH 10 %.	Kupastuntas	2025
	<i>Kualitas Ruang Terbuka Hijau Kawasan ...</i>	Analisis tantangan dalam menjaga kualitas dan fungsi RTH di wilayah Bandar Lampung di tahun 2025.	Jurnal IJSP	2025
Tindakan Pemerintah Kota / Upaya Solusi	<i>Ratusan Bangunan Dibongkar di Panjang, Lahan Akan Dijadikan RTH</i>	Pemkot bongkar bangunan di Panjang untuk dibuat RTH & embung.	Radar Lampung	2024
	<i>Walhi Lampung Minta Kualitas RTH Ditingkatkan</i>	Bukan hanya kuantitas, tapi kualitas RTH juga harus diperhatikan; Pemkot akui upaya perbaikan masih minim.	Antara	2024
	<i>Laskar Lampung Meminta, Kembalikan RTH</i>	Desakan agar Pemkot hentikan alih fungsi & wajibkan penggantian lahan hijau.	Clickinfo.co.id	2024
	<i>Meningkatkan Ruang Terbuka Hijau di Bandar Lampung</i>	Strategi Pemkot: program penghijauan, pemanfaatan lahan tidur, kolaborasi masyarakat.	Kirka.co	2024
	<i>Ratusan Bangunan Dibongkar di Panjang, Lahan Akan Dijadikan RTH</i>	Penertiban bangunan untuk dikonversi menjadi RTH dan embung di Kampung Batuserempok.	Radar Lampung	2025
	<i>Pemprov Lampung: Penambahan RTH Jadi Opsi untuk Perluas Resapan</i>	Pemprov menyatakan akan menambah RTH sebagai upaya memperluas daerah resapan untuk cegah banjir.	Antara	2025
	<i>Pemkot Bandar Lampung Rencana Untuk Membangun RTH</i>	Wali Kota menyatakan rencana membeli bangunan warga untuk dijadikan RTH, pelebaran saluran air di daerah rawan banjir.	Mediapublika	2025

Data tabel diolah dari berbagai sumber

Agenda setting digambarkan sebagai proses “pemeriksaan terhadap seberapa penting atau prioritas suatu isu kebijakan publik bagi aktor kebijakan publik tertentu. Meskipun penetapan agenda umumnya dipandang sebagai inisiatif masyarakat sipil, proses perumusan masalah (seperti halnya pada tahapan lain dalam proses kebijakan) lebih banyak didominasi oleh peran negara (Uzun & Furat, 2022). Menariknya, isu RTH merupakan salah satu isu yang sudah dilembagakan secara formal dalam kebijakan pemerintah melalui berbagai perangkat hukum, mulai dari Undang-Undang Penataan Ruang, Peraturan Pemerintah, hingga Perda Kota Bandar Lampung No. 14 Tahun 2023. Namun dalam praktiknya, isu yang muncul di ruang publik sangat beragam, mulai dari masalah banjir, peningkatan suhu udara, polusi, hingga keterbatasan ruang sosial warga, yang semuanya merupakan manifestasi dari isu utama tentang ketersediaan dan kualitas RTH. Fenomena ini menunjukkan bahwa meskipun kebijakan telah menetapkan batas-batas formal terhadap “masalah” (proporsi minimal 30 % luas kota untuk

RTH), dalam tataran sosial dan ekologis, problematikanya berkembang lebih luas dan dinamis daripada sekadar pemenuhan angka RTH.

Dalam perspektif teori *agenda setting* (McCombs, 2014), kondisi ini mencerminkan bahwa perhatian publik dan pemerintah terhadap isu tidak tunggal, melainkan dipengaruhi oleh cara isu dibingkai (*framed*). Hal ini dikarenakan *agenda setting* adalah sebuah fase dan proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik. Karena dalam proses inilah ruang untuk memaknai apa yang disebut sebagai masalah publik dan prioritas dalam agenda publik. *Agenda setting* adalah suatu tahap diputuskannya masalah yang menjadi perhatian pemerintah untuk dibuat menjadi suatu kebijakan (Ripley, 1985 dalam Meutia, 2017). Pemerintah sering menampilkan RTH sebagai isu tata ruang, sementara masyarakat mengalami dampaknya dalam bentuk yang lebih konkret seperti banjir, udara panas, dan hilangnya ruang interaksi sosial dan ekonomi. Hal ini mengakibatkan perhatian publik terhadap RTH terpecah dalam sub isu yang tampak berbeda, padahal secara substansial saling berhubungan. Fragmentasi ini memengaruhi bagaimana isu-isu tersebut bersaing untuk mendapatkan perhatian kebijakan di tingkat lokal.

2. *Agenda setting* dan Aktor Kebijakan

Penyusunan agenda pemerintah (*agenda setting*) dimulai dari kegiatan fungsional, meliputi persepsi, definisi, agregasi, organisasi dan representasi yang bermuara pada terusnya suatu masalah publik dan atau suatu isu publik menjadi suatu masalah yang oleh pemerintah (pembuat kebijakan) dianggap penting untuk dicari jalan keluarnya melalui kebijakan publik. Produk riil dari proses penyusunan agenda pemerintah adalah terakomodasinya kepentingan publik (masalah publik) menjadi opini publik, kemudian menjadi tuntutan publik, untuk selanjutnya menjadi masalah prioritas yang akan dicarikan penyelesaiannya (Meutia, 2017). Kajian terhadap aktor perumus kebijakan merupakan hal yang penting. Para aktor merupakan penentu isi kebijakan dan pemberi warna dinamika tahapan-tahapan proses kebijakan. Sesuai dengan pendapat Lester dan Stewart (2000).

Dalam proses *agenda setting*, kelompok-kelompok kepentingan yang terorganisir dan kuat memiliki keunggulan dalam membentuk agenda kebijakan. Kelompok-kelompok ini dapat menggunakan sumber daya finansial, jaringan politik, dan pengaruh lobinya untuk memperjuangkan isuisu yang menguntungkan mereka. Pada proses penetapan agenda dapat dipengaruhi oleh opini publik, yang sering kali dibentuk oleh liputan media dan wacana politik. (Baumgartner & Jones, 1993 dalam Arafat, 2023). Pada tahap agenda kebijakan, masing-masing aktor berupaya atau berjuang agar kepentingannya diakomodir menjadi agenda kebijakan, sebelumnya kepentingan tersebut diidentifikasi terlebih dahulu (Igrisa, 2022) Di dalam subsistem kebijakan, isu dan instrumen sering dipikirkan secara simultan oleh aktor (pemerintah, partai, interest groups, pakar). Literatur *agenda setting* terbaru menunjukkan aktor melakukan *venue shopping*, memilih *venue* (media, parlemen, konsultasi pemerintah) agar isu dan instrumen pilihannya lebih berpeluang masuk agenda. Instrumen menjadi “lem desain kebijakan” yang menyambungkan tujuan ke pengaturan implementasi menuju kelompok sasaran. Oleh karena itu koalisi aktor sering terbentuk sebagai “instrumental constituencies”. Dalam *venue* berbeda, prioritas instrumen juga berbeda dan *konvergen* seiring maturitas subsistem, misalnya, ketika kerangka regulasi makin dianggap sentral setelah strategi/kebijakan nasional diadopsi.

Pada kasus RTH, aktor yang terlibat dalam *agenda setting* dalam proses kebijakan Adalah sebagai berikut:

1. Penyediaan RTH sebagaimana dimaksud dalam pasal 9 Permen ATR KBPN Nomor 14/2022 dilakukan oleh Pemerintah Daerah (RTH Publik) dan masyarakat (RTH Privat). Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat 2 adalah Pemerintah Daerah kabupaten/kota dan Pemerintah Daerah Khusus Ibu Kota. Pada pasal 3 sampai dengan 5 disebutkan bahwa masyarakat dapat berperan serta dalam penyediaan RTH Publik untuk sebagian tanah yang dimilikinya melalui perjanjian atau kerja sama dengan Pemerintah Daerah. Penyediaan RTH Publik juga dapat berasal dari aset yang dikuasai oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah Provinsi dan penyediaan RTH Publik dilaksanakan melalui konsultasi publik pada penyusunan RTH. Jadi, aktor yang berperan terhadap pemenuhan ketentuan RTH di Bandar Lampung dapat disebutkan sebagai berikut:
2. Pemerintah Pusat melalui a) Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional sebagai regulator dan pengawas penataan ruang terkait RTH, yaitu target minimal 30% RTH Kota dengan komposisi $\geq 20\%$ publik dan $\geq 10\%$ privat merujuk pada Permen ATR BPN 14/2022. b) Kementerian PUPR menyediakan pedoman teknis RTH perkotaan melalui Permen PUPR No. 5/2008 (belum ada pedoman baru);
3. Pemerintah Provinsi Lampung melalui Dinas Lingkungan Hidup Provinsi melakukan pembinaan, koordinasi, monitoring & evaluasi RTH perkotaan lintas kabupaten/kota, serta kemitraan peningkatan peran masyarakat dan dunia usaha. Fungsi ini memastikan kebijakan kota selaras kebijakan provinsi dan nasional;
4. Pemerintah Kota Bandar Lampung, Wali Kota dan Perangkat Daerah menjadi motor implementasi, menyusun kebijakan melalui Perda Kota Bandar Lampung No. 4 tahun 2021 tentang Rencana Tata Ruang wilayah Tahun 2021-2041 yang kemudian dijalankan oleh Bappeda, DLH Kota, Dinas Perumahan/Pemukiman dan PUPR, Dinas Pertanahan/ATR Daerah), Inspektorat/Sarpol PP
5. DPRD Kota Bandar Lampung melalui legislasi dan penganggaran dengan menetapkan Perda RTH, mengawasi capaian persentase, dan mengalokasikan anggaran ruang publik hijau serta melakukan pengawasan terhadap alih fungsi lahan yang menggerus RTH.
6. Swasta/Pengembang Perumahan & Kawasan Penyedia RTH privat & kontribusi RTH public. Pengembang wajib memenuhi koefisien RTH pada tapak dan, sebagaimana kebijakan lokal diberitakan, dapat diwajibkan berkontribusi (mis. 10%) untuk RTH kota saat membangun kawasan perumahan. Pemenuhan diverifikasi saat perizinan/KKPR dan *site plan*.
7. Masyarakat (Akademisi, Perguruan Tinggi dan warga Kota Bandar Lampung). Riset, audit spasial dan rekomendasi teknis menjadi sangat penting untuk memberi dorongan terhadap pemerintah dalam memenuhi kebutuhan RTH. Masyarakat juga perlu mendorong pemerintah untuk menyediakan taman warga dilingkungan sekitar dan ikut andil menghijaukan lingkungan.
8. Komunitas/CSO & Media melalui Pemantau independen dan penggerak partisipasi. Organisasi lingkungan dan media lokal mengangkat isu penurunan luasan RTH, mendorong transparansi data dan akuntabilitas kebijakan. Suara publik memperkuat kontrol sosial atas alih fungsi lahan hijau

Dalam tahap *agenda setting* RTH, isu “kekurangan ruang hijau berkorelasi dengan risiko banjir/gelombang panas dan kesehatan publik” seperti yang telah dijelaskan pada bab sebelumnya, tidak otomatis naik menjadi prioritas. Isu diangkat, dibingkai, dan dipertahankan oleh beragam aktor, pemerintah daerah/OPD, DPRD, birokrasi perizinan/penataan ruang, komunitas/LSM, pengembang dan asosiasi bisnis, media arus utama serta platform digital, akademisi/ahli, hingga warga sebagai *issue publics*. Teori *agenda setting* klasik menempatkan

media sebagai penentu “apa yang dianggap penting”: editor/jurnalis, lewat porsi dan penempatan berita, “membentuk realitas politik” dan mengajarkan seberapa penting suatu isu, yakni media dapat “menetapkan agenda” isu yang dibahas publik dan pembuat kebijakan. Ini menjelaskan bagaimana sorotan terhadap RTH (kualitas udara, banjir, suhu kota) dapat menggeser prioritas Pemkot/DPRD menuju RTH.

Dari data-sata di atas, Pemerintah Kota Bandar Lampung mulai menunjukkan langkah-langkah penanganan persoalan ruang terbuka hijau (RTH) yang kian mendesak. Salah satu langkah konkret yang dilakukan adalah pembongkaran bangunan di Kecamatan Panjang untuk dijadikan ruang terbuka hijau dan embung. Langkah ini menandai adanya kesadaran untuk mengembalikan fungsi lahan yang sebelumnya terpakai sebagai permukiman padat. Selain itu, pemerintah juga menerima desakan dari berbagai pihak, termasuk WALHI dan organisasi masyarakat sipil, untuk meningkatkan kualitas RTH. Diskusi publik mulai mengemuka bahwa tidak hanya jumlah atau luas RTH yang penting, tetapi juga kualitas dan daya dukung ekologisnya.

Perhatian publik terhadap isu RTH ini “meledak lalu meredup” karena beberapa mekanisme yang saling tumpang tindih. Pertama, ketika siklus berita beralih, atensi ikut turun dan control aktor lain tidak kuat dan intens. Kedua, ledakan viral yang cepat namun rapuh, algoritma memindahkan audiens ke isu baru sebelum proses formal selesai. Seperti yang di tufekci bahwa media sosial memungkinkan aksi cepat namun tantangannya ada pada pengkonsolidasian agenda menjadi kebijakan berkelanjutan. Perlu institusi dan instrumen formal karena tanpa itu, momentum bisa surut meski sempat besar (Tufekci, 2017). arena itu, agar RTH Bandar Lampung tidak sekadar “ramai sesaat”, lonjakan perhatian harus segera diterjemahkan menjadi kanal formal (Perda 14/2023, peta jalan penambahan RTH, anggaran, indikator hasil) sambil dijaga konsistensi narasi dan koalisi antaraktor.

BAB III FORMULASI KEBIJAKAN

1. Formulasi Kebijakan dalam Ruang Terbuka Publik Kota Bandar Lampung

Perumusan usulan kebijakan merupakan turunan dari perumusan masalah yang diagendakan dalam agenda kebijakan. Perumusan masalah mempunyai tujuan untuk mengembangkan rencana, metode, resep yang dalam hal ini berupaya untuk meringankan suatu masalah, kebutuhan, serta suatu tindakan dalam menyelesaikan suatu permasalahan publik. Perumusan kebijakan tidak selalu menghasilkan peraturan yang akan diusulkan, perintah eksekutif, atau aturan administrasi. Pembuat kebijakan dapat memutuskan tidak akan mengambil tindakan positif pada beberapa permasalahan, tetapi malahan membiarkannya untuk menyelesaikan sendiri. Hal ini sejalan dengan apa yang diutarakan oleh Thomas R. Dye bahwa kebijakan publik adalah, “apapun yang dipilih pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak (Meutia, 2017).

Lebih lanjut Muetia (2017), menjelaskan tahapan formulasi kebijakan merupakan mekanisme yang sesungguhnya untuk memecahkan masalah publik yang telah masuk dalam agenda pemerintah. Tahapan ini lebih bersifat teknis dibandingkan tahapan *agenda setting* yang lebih bersifat politis dengan menerapkan berbagai teknis analisis untuk membuat keputusan terbaik. Pada tahap formulasi kebijakan para pejabat merumuskan alternatif kebijakan untuk mengatasi masalah. Alternatif kebijakan melihat perlunya membuat perintah eksekutif, keputusan peradilan, dan tindakan legislatif.

Prumusan kebijakan merupakan proses ketiga dalam gambar *The Policymaking Process* (Stewart, Hedge, Lester, 2008 dalam Martin, 2021) yang menjelaskan konseptualisasi Proses Kebijakan melalui tahapan model heuristik dalam pembuatan kebijakan publik dalam gambar berikut:

Gambar 1. *The Policymaking Process*



Source: Original Work Attribution: Kimberly Martin License: CC BY-SA 4.0

Harold Laswell (1951, 1956) adalah salah satu ilmuwan pertama yang menguraikan proses pengambilan keputusan kebijakan publik dalam beberapa tahap. Tahapan-tahapan yang ia rumuskan telah mengalami perkembangan, tetapi secara umum mencakup langkah-langkah berikut: (1) identifikasi masalah, (2) penetapan agenda, (3) perumusan kebijakan, (4) legitimasi kebijakan, (5) implementasi kebijakan, dan (6) evaluasi. Dari gambar 1. *The Policymaking Proses*, *agenda setting* dan *Formulasi* merupakan tahap kedua dan ketiga setelah identifikasi permasalahan. Septiana., dkk dalam buku “Kebijakan Publik: Teori, Formulasi dan Aplikasi” memakai pandangan Anderson dalam (Alaslan, 2021) membedahkan lima langkah perumusan kebijakan yaitu penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan. Selaras dengan itu, Ripley menjelaskan proses kebijakan dalam beberapa bagian yaitu: penyusunan agenda, Legitimasi, formulasi program kebijakan, program implementasi dan termasuk dampak dan tindakan, serta *decision about the future of the policy and program*. Merangkum pendapat ini, Septiana., dkk menjelaskan pada tahapan penyusunan agenda, tahap ini adalah tahapan penyelesaian masalah publik yang akan menjadi perumusan kebijakan, sehingga perlu ketelitian dalam menilai serta mengkaji setiap permasalahan yang dihadapi (Septiana, 2023). Jika dilihat dari penjelasan teori di atas, maka formulasi kebijakan publik merupakan tahap ketika pemerintah (bersama aktor non

pemerintah) mengubah masalah publik menjadi seperangkat alternatif solusi yang layak secara teknis, politik, dan administratif. Dalam *stages heuristic*, formulasi berada di antara *agenda setting* dan adopsi, dengan aktivitas pokok meliputi mendefinisikan masalah, menetapkan tujuan, menyusun opsi, menilai, dan memilih instrumen.

Menurut Hoefer (2022), formulasi yang efektif menuntut praktik pemilihan kebijakan yang sistematis dengan ciri a. diagnosa masalah berbasis bukti (*evidence-informed*), b. perumusan tujuan dan indikator keberhasilan yang terukur, c. *power mapping* atas aktor kunci, d. strategi koalisi dan negosiasi lintas sektor, serta e. taktik komunikasi yang meliputi *issue framing*, pemanfaatan media, dan penyusunan narasi kebijakan yang membangun urgensi dan legitimasi. Hoefer menekankan *feasibility* politik dan administratif sejak awal, sehingga rancangan kebijakan bukan hanya benar secara teknis, tetapi juga memiliki jalur dukungan, sumber daya, dan agen pelaksana yang jelas.

Perumusan kebijakan mengenai RTH di Kota Bandar Lampung merupakan hasil dari proses perumusan masalah yang telah lama berkembang dalam agenda kebijakan daerah. Arus kebijakan tersedia melalui kerangka nasional dan daerah, antara lain UU 26/2007 tentang Penataan Ruang, PP 21/2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang, Permen ATR/BPN 14/2022 tentang Penyediaan dan Pemanfaatan RTH. Dokumen-dokumen ini menyediakan standar, definisi, dan mekanisme penyediaan yang dapat diterjemahkan pemerintah daerah menjadi tahap kebijakan selanjutnya: *implementation*. Namun dalam pelaksanaannya, masalah utama yang diidentifikasi adalah keterbatasan lahan terbuka akibat alih fungsi ruang untuk permukiman dan aktivitas ekonomi, yang berdampak pada berbagai aspek hidup masyarakat perkotaan. Kurangnya tindak lanjut pemerintah dalam pelestarian dan pengembangan kawasan terbuka publik, yang diidentifikasi dari berbagai faktor termasuk rendahnya perhatian publik terhadap pentingnya isu RTH Kota Bandar Lampung (hanya 4,5% dengan patokan nasional $\pm 30\%$ kawasan perkotaan). Selama periode terbitnya Perda Nomor 4 Tahun 2021 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah 2021-2041 yang menuangkan rencana tata ruang dengan memanfaatkan ruang wilayah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan Masyarakat dirasa hanya *men-capture* pembangunan demi peningkatan ekonomi saja. Hal ini diperkuat dalam pasal 28 ayat 1, tertulis bahwa Ruang Terbuka Hijau ditetapkan seluas kurang lebih 440 (empat ratus empat puluh) hektar saja dari wilayah perencanaan kota dengan luas kurang lebih 18.377 hektar (delapan belas ribu tiga ratus tujuh puluh tujuh), atau sebesar 2.39% saja. Walaupun kebijakan konversi lahan di Panjang menjadi RTH dan embung dapat dilihat sebagai upaya implementatif dari hasil analisis kebijakan, namun proses tersebut masih menghadapi persoalan koordinasi lintas sektor dan keterlibatan publik yang belum optimal.

2. Kesimpulan dan *Critical Thinking* terhadap Teori dan Gagasan yang terkait dengan *Agenda Setting* dan Formulasi Kebijakan Studi Kasus RTH di Kota Bandar Lampung

Pada subbab ini akan dirangkup hasil temuan penulis berupa kesimpulan dan *critical thinking* terhadap penggunaan teori dalam penulisan ini serta temuan pertentangannya, khususnya tentang *agenda setting* dan formulasi kebijakan pada studi kasus RTH Kota Bandar Lampung. *Pertama*, isu RTH di Bandar Lampung telah memenuhi kriteria agenda dimana isu mencapai titik kritis, berdampak luas, dan menyentuh legitimasi kebijakan di atasnya. Namun demikian isu pemenuhan RTH di Kota Bandar Lampung tidak "menonjol" di level wacana sehingga belum berujung pada capaian yang substantif. Hal ini ditunjukkan dari pemberitaan di media terkait penurunan angka RTH di Kota Bandar Lampung yang memperhatikan (2,3% dalam RTRW 2021-2041 Kota Bandar Lampung dari mandat nasional 30%). Meskipun sudah ada Perda Kota Bandar Lampung no 14/2023 tentang penyediaan dan pengelolaan RTH, namun

sampai dengan bulan September, pemberitaan RTH Kota Bandar Lampung berada diangka 4,5%.

Kedua, dikaitkan dengan teori dan *literatur review* terdapat pertentangan penting pada *agenda setting* versi media (McCombs dkk.) yang menekankan *framing* dan porsi pemberitaan, berhadapan dengan temuan bahwa perumusan masalah didominasi negara (Uzun & Furat). Dalam kasus RTH, pemerintah kerap membingkai isu sebagai urusan teknis *tata ruang*, sementara publik mengalaminya sebagai isu lain pada dampak, seperti banjir, suhu wilayah, dan hilangnya ruang sosial. Literatur Lemke dkk. menyoroti *venue shopping* dan “*instrument constituencies*” dimana aktor mengikat isu dan instrumen secara simultan di arena berbeda (media, parlemen, konsultasi), sehingga prioritas instrumen ikut berubah mengikuti *venue*. Di sisi lain, Hoefler menegaskan agar formulasi efektif maka dibutuhkan *power mapping*, koalisi, dan strategi komunikasi yang *feasible* secara masif. Tegangan teoritis ini menjelaskan mengapa seruan “30% RTH” mudah diterima sebagai *goal* (karena tekanan legislasi), tetapi *policy design* yang dapat dieksekusi sering kalah ”dari narasi lainnya.

Ketiga, dari kacamata proses (*stages heuristic*) dan *policy design*, masalahnya terletak pada jarak antara tujuan dan instrumennya di lapangan. Dye mengingatkan bahwa tidak bertindak pun adalah sebuah kebijakan dan ini tercermin pada lemahnya langkah korektif pasca regulasi. Peluang keputusan kerap tak dimanfaatkan optimal karena siklus perhatian publik yang “meledak dan meredup” (dinamika media) tidak segera diterjemahkan menjadi *roadmap* operasional, seperti target penambahan ha/tahun ruang terbuka publik dan privat, prioritas daerah RTH, rencana pendanaan (APBD dan kemitraan), SOP pengawasan alih fungsi, dan skema insentif/sanksi yang pasti. Tanpa ini, kebijakan berisiko hanya simbolik dan atau berjalan sangat lambat dalam penanganannya.

Keempat, pertentangan teori lebih merujuk pada pendapat Dye bahwa “tidak bertindak” juga kebijakan. Menunda atau tidak melakukan apa-apa memiliki biaya sosial dan ekologis yang tinggi seperti banjir berulang, suhu kota naik, kualitas hidup turun. Karena itu, akuntabilitas untuk ketidakbertindakan perlu dinormakan. Praktiknya audit rutin alih fungsi lahan, daftar publik pelanggaran dan tindak lanjutnya, sanksi administratif yang benar-benar diterapkan, serta mekanisme pengaduan warga yang *follow up*nya dapat terlihat di dashboard. Dengan begitu, “diam” tidak lagi jadi pilihan karena ada konsekuensi dan dorongan untuk bergerak (legislasi). Hal ini juga tentu berseberangan dengan pendapat bahwa tahapan formulasi kebijakan merupakan mekanisme yang sesungguhnya untuk memecahkan masalah publik yang telah masuk dalam agenda pemerintah, sehingga dengan lahirnya sepaket peraturan mulai dari Undang-undang dan peraturan pemerintah, “tidak bertindak” pemerintah daerah tentu bertentangan dengan peraturan yang ada. Pertentangan lain adalah *media: driven salience* bertentangan dengan *state: dominated problem definition*. Agenda dapat terangkat oleh media dengan mengangkat isu sehingga menonjol, tetapi isi kebijakan tetap ditentukan oleh birokrasi/pemerintah. Pemerintah justru dapat menggunakan media sebagai bagian dalam meredam isu melalui tindakan-tindakan pertama yang tidak selalu berujung pada capaian substantif dan cenderung isu redup kemudian.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU:

- Arafat. (2023). *Buku Referensi Kebijakan Publik*. Litnus.
- Igrisa, I. (2022). Kebijakan Publik, Suatu Tinjauan Teoritis dan Empiris. In *Perpustakaan Nasional*.
- Martin, K. (2021). *Public Policy : Origins, Practice and Anaysis*.
<https://open.umn.edu/opentextbooks/textbooks/1241>
- Meutia, I. F. (2017). Analisis Kebijakan Publik. In *Analisis Kebijakan Publik*.
- Septiana, A. R. (2023). Anis Ribcalia Septiana Suprpto. In *Kebijakan Publik: Teori, Formulasi Dan Aplikasi* (Issue May). www.globaleksekutifteknologi.co.id

JURNAL:

- Cobb, R. W., & Elder, C. D. (1971). The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective For Modern Democratic Theory. *The Journal of Politics*, 33(4), 892–915.
<https://doi.org/10.2307/2128415>
- Dye, T. R. (2017). *Understanding Public Policy* (15th ed.). Pearson. Di akses dari web,
<https://www.scribd.com/document/726995223/2017-Thomas-R-Dye-Understanding-Public-Policy-5B001-019-5D>
- Hoefer, R. (2022). The Multiple Streams Framework: Understanding and Applying the Problems, Policies, and Politics Approach. *Journal of Policy Practice and Research*, 3(1), 1–5. <https://doi.org/10.1007/s42972-022-00049-2>
- Lemke, N., Trein, P., & Varone, F. (2023). Agenda-setting in nascent policy subsystems: issue and instrument priorities across venues. *Policy Sciences*, 56(4), 633–655.
<https://doi.org/10.1007/s11077-023-09514-5>
- Tufekci, Z. (2017). Twitter and tear gas: The power and fragility of networked protest. In *Twitter and Tear Gas: The Power and Fragility of Networked Protest*.
<https://doi.org/10.5325/bustan.11.1.0077>
- Yang, X., Chen, B. C., Maity, M., & Ferrara, E. (2016). Social politics: *Agenda setting* and political communication on social media. *Lecture Notes in Computer Science (Including Subseries Lecture Notes in Artificial Intelligence and Lecture Notes in Bioinformatics)*, 10046 LNCS, 330–344. https://doi.org/10.1007/978-3-319-47880-7_20

REGULASI/HUKUM/PERATURAN:

- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.
- Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 05/PRT/M/2008 tentang Pedoman Penyediaan dan Pemanfaatan Ruang Terbuka Hijau di Kawasan Perkotaan.

Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 14 Tahun 2022 tentang Penyediaan dan Pemanfaatan Ruang Terbuka Hijau.

Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 4 Tahun 2021 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Bandar Lampung Tahun 2021–2041.

Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 14 Tahun 2023 tentang Penyediaan dan Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau.

MEDIA:

“Ruang Terbuka Hijau di Kota Bandar Lampung Merosot”, link:

<https://news.republika.co.id/berita/s75cfu436/ruang-terbuka-hijau-di-kota-bandar-lampung-merosot>

“Dinas Perumahan dan Pemukiman (Disperkim) Bandar Lampung mengatakan Ruang Terbuka Hijau (RTH) di kota setempat tersisa hanya 4,5 persen.” link:

<https://kupastuntas.co/2024/01/11/rth-di-bandar-lampung-tersisa-45-persen-eva-dwiana-penduduk-makin-padat?>

“Walhi Lampung minta kualitas RTH Bandarlampung ditingkatkan” Link:

<https://www.antaranews.com/berita/3981870/walhi-lampung-minta-kualitas-rth-bandarlampung-ditingkatkan?>

"Policy Brief: Meningkatkan Ruang Terbuka Hijau di Kota Bandar Lampung Sebagai Upaya Mewujudkan Kota yang Sehat", link:

<https://www.kompasiana.com/timothiusmoreno0304/67625bb534777c51dc674252/policy-brief-meningkatkan-ruang-terbuka-hijau-di-kota-bandar-lampung-sebagai-upaya-mewujudkan-kota-yang-sehat>

“Ruang Terbuka Hijau Bandar Lampung tersisa **4,5 persen**, Walhi: POtensi Bencana Mengintai”, link: <https://kupastuntas.co/2024/01/12/ruang-terbuka-hijau-bandar-lampung-tersisa-45-persen-walhi-potensi-bencana-mengintai?>

“Kota Tanpa Nafas: Mahasiswa dan WALHI Soroti Krisis Ruang Terbuka Hijau di Bandar Lampung”, link: <https://portalcakrawala.com/kota-tanpa-nafas-mahasiswa-dan-walhi-soroti-krisis-ruang-terbuka-hijau-di-bandar-lampung/?>

“Pemprov Lampung: Penambahan RTH jadi opsi untuk perluas daerah resapan”, link <https://lampung.antaranews.com/berita/766909/pemprov-lampung-penambahan-rth-jadi-opsi-untuk-perluas-daerah-resapan?>

“Benefits of Green Infrastructure”, link: <https://www.epa.gov/green-infrastructure/benefits-green-infrastructure>

World Health Organization. (2016). *Urban green spaces and health: A review of evidence*. WHO Regional Office for Europe. <https://www.who.int/europe/publications/i/item/WHO-EURO-2016-3352-43111-60341>