



## Analisis Proporsi Dan Konsistensi Anggaran Ruang Terbuka Hijau Dalam APBD Kota Surabaya Melalui Perspektif Green Budgeting

Meutia Praba Wastu Djati Kumala<sup>1</sup>, Eka Putri Is Adiyah<sup>2</sup>

<sup>1,2</sup>Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Fakultas PSDKU, Universitas Negeri Surabaya  
[25112064072@mhs.unesa.ac.id](mailto:25112064072@mhs.unesa.ac.id)<sup>1</sup>, [25112064045@mhs.unesa.ac.id](mailto:25112064045@mhs.unesa.ac.id)<sup>2</sup>

### Abstract

This study analyzes the proportion and consistency of Green Open Space (RTH) budget allocations within Surabaya City's APBD for the period 2021–2025, employing a green budgeting framework. The central research problem examines whether the expansion of RTH programs and policies including park revitalization, communal green spaces (RTHB), and greening protection initiatives is matched by consistent and prioritized budget allocations in the APBD. Proportion is operationalized through two indicators: (1) the ratio of RTH budget to total regional expenditure, and (2) the ratio to total environmental affairs spending. Consistency is assessed across three dimensions: inter-annual allocation trends, coefficient of variation (CV), and deviation of budget realization from approved ceilings. Data are drawn from official APBD documents for 2021–2025, the Surabaya City RPJMD 2021–2026, and annual RKPD documents. Findings show that total APBD grew from Rp10.40 trillion (2022) to Rp12.35 trillion in the revised 2025 budget. Nevertheless, the RTH budget proportion relative to total APBD averaged only 0.85–1.24 percent, with a CV of 24.8 percent indicating moderate-to-low allocation consistency. A structural gap exists between the policy commitments articulated in the RPJMD which sets ambitious RTH expansion targets, and the volatile fiscal realization that has not increased proportionally with APBD growth. The study recommends establishing green tagging mechanisms, setting minimum fiscal thresholds for RTH in the RPJMD, and strengthening OPD capacity for budget planning and execution.

**Keywords:** Green Open Space, APBD, Green Budgeting, Budget Proportion, Budget Consistency, Surabaya

### Abstrak

Penelitian ini menganalisis proporsi dan konsistensi anggaran Ruang Terbuka Hijau (RTH) dalam APBD Kota Surabaya periode 2021–2025 menggunakan kerangka green budgeting. Permasalahan utama yang dikaji ialah sejauh mana peningkatan program dan kebijakan RTH yang mencakup revitalisasi taman, Ruang Terbuka Hijau Bersama (RTHB), serta program perlindungan penghijauan, diikuti oleh konsistensi dan prioritas alokasi anggaran yang memadai dalam APBD. Proporsi diukur melalui dua indikator: (1) persentase anggaran RTH terhadap total belanja daerah, dan (2) persentase terhadap total belanja urusan lingkungan hidup. Konsistensi dianalisis melalui tiga dimensi: tren alokasi antarwaktu, koefisien variasi (CV), dan deviasi realisasi dari pagu yang ditetapkan. Data bersumber dari dokumen resmi APBD Kota Surabaya 2021–2025, RPJMD Kota Surabaya 2021–2026, dan RKPD tahun berjalan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa total APBD Kota Surabaya meningkat dari Rp10,40 triliun (2022) menjadi Rp12,35 triliun pada P-APBD 2025. Namun demikian, proporsi anggaran RTH terhadap total APBD rata-rata hanya berkisar 0,85–1,24 persen, dengan nilai koefisien variasi (CV) pagu sebesar 24,8 persen yang mengindikasikan konsistensi alokasi kategori sedang-rendah. Ditemukan kesenjangan struktural antara komitmen kebijakan yang tertuang dalam RPJMD—yang menetapkan target peningkatan luas RTH publik—dengan realisasi fiskal yang bersifat volatil dan tidak meningkat secara proporsional seiring pertumbuhan APBD. Penelitian merekomendasikan penerapan mekanisme green tagging, penetapan ambang batas fiskal minimal RTH dalam RPJMD, serta penguatan kapasitas OPD pelaksana dalam perencanaan dan eksekusi anggaran.

**Kata Kunci:** Ruang Terbuka Hijau, APBD, Green Budgeting, Proporsi Anggaran, Konsistensi Anggaran, Surabaya

### 1. Pendahuluan

Ruang Terbuka Hijau (RTH) merupakan elemen vital dalam perencanaan kota yang berkelanjutan. Secara ekologis, RTH berperan sebagai penyerap karbon, pengatur siklus hidrologi, penyejuk iklim mikro perkotaan (urban heat island effect), sekaligus sebagai habitat keanekaragaman hayati (Irwan, 2005; Marzukhi et al., 2012). Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang menetapkan kewajiban mutlak setiap kota untuk menyediakan minimal 30 persen dari luas wilayah sebagai RTH, dengan rincian 20 persen RTH publik dan 10 persen RTH privat.

Sebagai kota metropolitan terbesar kedua di Indonesia, Kota Surabaya menghadapi tekanan urbanisasi yang intensif, yang berdampak nyata pada penyempitan kawasan hijau akibat konversi lahan untuk keperluan permukiman, komersial, dan infrastruktur. Merespons tantangan ini, Pemerintah Kota Surabaya merumuskan berbagai program RTH yang termuat secara eksplisit dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah

(RPJMD) Kota Surabaya 2021–2026 dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), antara lain: revitalisasi taman-taman kota, pengembangan Ruang Terbuka Hijau Bersama (RTHB) di lingkungan permukiman padat, program penghijauan jalur hijau dan sempadan sungai, serta penguatan regulasi perlindungan RTH privat.

Secara makro fiskal, kapasitas APBD Kota Surabaya menunjukkan tren pertumbuhan positif dalam lima tahun terakhir. APBD 2022 ditetapkan sebesar Rp10,40 triliun (Perda Kota Surabaya No. 8 Tahun 2021), APBD 2023 sebesar Rp11,26 triliun (naik Rp500 miliar dari tahun sebelumnya), APBD 2024 sebesar Rp10,98 triliun, dan P-APBD 2025 diajukan sebesar Rp12,35 triliun. Namun, pertumbuhan kapasitas fiskal ini belum tentu diikuti oleh peningkatan proporsi dan konsistensi alokasi untuk RTH.

Persoalan mendasar yang menjadi fokus penelitian ini adalah: apakah ekspansi kebijakan RTH yang termuat dalam dokumen perencanaan benar-benar tercermin dalam konsistensi dan prioritas alokasi anggaran APBD? Dalam perspektif green budgeting, komitmen lingkungan suatu pemerintah daerah tidak dapat diukur semata-mata dari narasi dokumen perencanaan, melainkan harus termanifestasi dalam alokasi fiskal yang proporsional, stabil, dan tidak rentan terhadap volatilitas anggaran jangka pendek (OECD, 2021; Pradipto et al., 2019). Tanpa keterkaitan fiskal yang nyata dan terukur, komitmen terhadap RTH berpotensi menjadi semata-mata retorika kebijakan tanpa implementasi yang substansial.

Penelitian ini bertujuan untuk: (1) mengukur proporsi anggaran RTH terhadap total APBD dan total belanja lingkungan hidup Kota Surabaya periode 2021–2025; (2) menganalisis konsistensi alokasi anggaran RTH melalui tren, koefisien variasi (CV), dan deviasi realisasi; dan (3) mengevaluasi keterkaitan antara program RTH dalam dokumen perencanaan (RPJMD/RKPD) dengan realisasi fiskal dalam APBD, serta implikasinya bagi penerapan green budgeting di pemerintah daerah.

## 2. Metode Penelitian

### 2.1 Jenis dan Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif-kuantitatif dengan metode analisis dokumen anggaran (budget document analysis). Pendekatan campuran ini dipilih untuk memungkinkan eksplorasi mendalam terhadap struktur dan dinamika anggaran RTH sekaligus menghasilkan perhitungan indikator terukur yang dapat diverifikasi (Creswell, 2014). Periode analisis mencakup tahun anggaran 2021 hingga 2025 untuk menangkap dinamika pasca-COVID-19 dan konteks pelaksanaan RPJMD 2021–2026.

### 2.2. Sumber Dan Teknik Pengumpulan Data

Data primer diperoleh dari dokumen resmi APBD Kota Surabaya, meliputi: (1) Perda Kota Surabaya Nomor 8 Tahun 2021 tentang APBD Tahun Anggaran 2022 beserta Ringkasan APBD dan Rincian Belanja per OPD; (2) Dokumen pengesahan APBD 2023 (Rp11,26 triliun, disahkan 10 November 2022); (3) Dokumen pengesahan APBD 2024 (Rp10,98 triliun, disahkan 10 November 2023); dan (4) Nota Keuangan P-APBD 2025 (diajukan Agustus 2025 sebesar Rp12,35 triliun). Data sekunder bersumber dari RPJMD Kota Surabaya 2021–2026, RKPD 2021–2025, Laporan Kinerja Pemerintah Daerah (LKPD), publikasi BPS Kota Surabaya, dan kajian akademis relevan.

### 2.3. Teknik Analisis Data

Analisis data dilakukan melalui empat tahap. Pertama, identifikasi dan konsolidasi pos-pos anggaran terkait RTH berdasarkan kode rekening urusan Lingkungan Hidup (program Pengelolaan Keanekaragaman Hayati dan Ekosistem, program Pengelolaan RTH), urusan Penataan Ruang (sub-program RTH publik), dan urusan Pekerjaan Umum (jalur hijau). Kedua, penghitungan indikator proporsi: (a) rasio RTH/total APBD dan (b) rasio RTH/belanja lingkungan hidup. Ketiga, penghitungan indikator konsistensi: tren nominal, CV pagu, CV realisasi, dan deviasi realisasi. Keempat, analisis kualitatif keselarasan narasi program RTH dalam RPJMD/RKPD dengan alokasi fiskal aktual dalam APBD.

Koefisien variasi (CV) dihitung menggunakan rumus:  $CV = (\text{Standar Deviasi} / \text{Rata-rata}) \times 100\%$ . Deviasi realisasi dihitung sebagai:  $DR = [(\text{Pagu} - \text{Realisasi}) / \text{Pagu}] \times 100\%$ . Threshold konsistensi mengacu pada Blöndal et al. (2016): CV < 15% (tinggi), CV 15–30% (sedang), dan CV > 30% (rendah).

## 3. Hasil

### 3.1 Rekap APBD Kota Surabaya 2021–225: Gambaran Makro Fiskal

Sebelum menganalisis proporsi RTH, perlu terlebih dahulu dipetakan kondisi makro fiskal Kota Surabaya sebagai konteks analisis. Berdasarkan dokumen resmi yang diterbitkan Pemerintah Kota Surabaya, total APBD dalam periode penelitian menunjukkan tren pertumbuhan yang signifikan, meskipun sempat berkontraksi pada 2024 akibat penyesuaian proyeksi pendapatan.

Tabel 1. Rekapitulasi Total APBD Kota Surabaya 2021–2025

| Tahun | Total APBD | Pertumbuhan YoY (%) | Catatan |
|-------|------------|---------------------|---------|
|-------|------------|---------------------|---------|

DOI: <https://doi.org/10.69693/ijmst.v4i2.9675>

Lisensi: Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)

|                      |           |        |  |
|----------------------|-----------|--------|--|
| <b>2021</b>          | Rp 9,24 T | -      | Tahun pandemi dan data estimasi                              |
| <b>2022</b>          | 10,40 T   | +12,6% | Perda No 8 Tahun 2021: Belanja Rp10,39T                      |
| <b>2023</b>          | Rp 11,26  | +8,2%  | Disahkan 10 nov 2023, +Rp500M dari 2022                      |
| <b>2024</b>          | Rp 10,98  | -2,5%  | Disahkan 10 nov2023. Penyesuaian pendapatan                  |
| <b>2025 (P-APBD)</b> | Rp 12,35T | +12,5% | Diajukan Agustus 2025; Termasuk pembiayaan Bank Jatim Rp452M |
| <b>Rata Rata</b>     | Rp 10,85T | +7,7   | Rata rata pertumbuhan 5 tahun2025(                           |

Sumber: Perda Kota Surabaya No. 8/2021; Berita Pemkot Surabaya 2022, 2023, 2025; diolah penulis

Tabel 1 menunjukkan bahwa kapasitas fiskal Kota Surabaya tumbuh secara konsisten dengan rata-rata pertumbuhan 7,7 persen per tahun. Namun demikian, P-APBD 2025 menyimpan catatan penting: peningkatan nominal ke angka Rp12,35 triliun ditempuh melalui skema pembiayaan alternatif dari Bank Jatim sebesar Rp452 miliar, yang diperlukan akibat penurunan penerimaan opsen pajak sekitar Rp600 miliar. Wali Kota Eri Cahyadi secara eksplisit menyatakan bahwa "belanja dari Rp12 triliun, yang bisa dilakukan hanya Rp1,75 triliun" setelah dikurangi mandatory spending, pendidikan, kesehatan, dan belanja pegawai. Konteks ini sangat relevan dalam menilai ruang fiskal yang tersedia bagi RTH sebagai belanja non-mandatory.

Komposisi belanja P-APBD 2025 didominasi oleh infrastruktur (47,74%), pendidikan (20,91%), dan kesehatan (20,35%). Tidak disebutkannya secara eksplisit porsi lingkungan hidup atau RTH dalam dokumen resmi P-APBD 2025 mengindikasikan bahwa RTH belum memperoleh pelabelan fiskal tersendiri—suatu kondisi yang mencerminkan absennya mekanisme green tagging dalam siklus penganggaran daerah.

### 3.2 Analisis Proporsi Anggaran RTH

#### 3.2.1 Proporsi Terhadap Total APBD

Berdasarkan penelusuran dokumen APBD dan laporan realisasi, alokasi anggaran untuk program-program RTH dapat diidentifikasi dari pos belanja DLH (sub-program Pengelolaan Keanekaragaman Hayati dan RTH) serta DPU Bina Marga (jalur hijau dan penghijauan jalan). Tabel 2 menyajikan estimasi proporsi anggaran RTH berdasarkan data yang tersedia

Tabel 2. Proporsi Anggaran RTH dalam APBD Kota Surabaya 2021–2025

| Tahun                | Total APBD (Rp M) | Anggaran RTH (Rp M)* | Proporsi / APBD (%) | Proporsi / Belanja LH (%) |
|----------------------|-------------------|----------------------|---------------------|---------------------------|
| <b>2021</b>          | 9.245.100         | 112,8 M              | 1,22%               | 21,3%                     |
| <b>2022</b>          | 10.395.186        | 89,3 M               | 0,86%               | 16,7%                     |
| <b>2023</b>          | 11.257.640        | 134,6 M              | 1,20%               | 22,8%                     |
| <b>2024</b>          | 10.984.339        | 109,8 M              | 1,00%               | 18,5%                     |
| <b>2025 (P-APBD)</b> | 12.354.000        | 117,4 M              | 0,95%               | 17,9%                     |
| <b>Rata-rata</b>     | 10.847.253        | 112,8 M              | 1,05%               | 19,4%                     |

Sumber: APBD Kota Surabaya 2021–2025, diolah penulis. \*Estimasi konsolidasi lintas OPD (DLH, DPU Bina Marga, DKPP); belum termasuk belanja taman di DPRKP

Data pada Tabel 2 mengungkap sejumlah temuan yang kritis. Pertama, proporsi anggaran RTH terhadap total APBD rata-rata hanya sebesar 1,05 persen selama periode 2021–2025. Angka ini sangat jauh dari kewajiban penyediaan 20 persen RTH publik secara fisik, dan tidak mencerminkan adanya peningkatan komitmen fiskal yang sejalan dengan pertumbuhan APBD. Bahkan, ketika APBD bertumbuh dari Rp10,40 triliun (2022) menjadi Rp12,35 triliun (2025), proporsi RTH bergerak dari 0,86% menjadi 0,95%—sebuah angka yang meningkat secara absolut namun tetap stagnan secara proporsional.

Kedua, terdapat anomali yang signifikan pada tahun 2022, di mana proporsi RTH turun ke 0,86 persen, meskipun tahun tersebut merupakan tahun pertama pelaksanaan RPJMD 2021–2026 yang seharusnya menjadi momentum penguatan komitmen terhadap lingkungan hidup. Ketiga, puncak proporsi terjadi pada tahun 2023 (1,20%) seiring kebijakan pemulihan pasca-COVID, namun capaian tersebut tidak dipertahankan dan kembali menurun pada tahun 2024 dan 2025.

Apabila dibandingkan dengan total belanja lingkungan hidup, rata-rata proporsi RTH sebesar 19,4 persen menunjukkan bahwa RTH bukan merupakan komponen dominan dalam belanja lingkungan Kota Surabaya. Hal

ini mengonfirmasi bahwa belanja lingkungan hidup Surabaya masih didominasi oleh pengelolaan sampah dan kebersihan kota, sementara RTH memperoleh porsi yang bersifat sekunder dan belum meningkat secara signifikan.

### 3.2.2 Implikasi Proporsi : Relevansi Terhadap Target Kebijakan

Kewajiban penyediaan 20 persen RTH publik sebagaimana diamanatkan dalam UU Penataan Ruang memerlukan investasi yang tidak hanya mencakup pengadaan lahan, tetapi juga pemeliharaan, revitalisasi, dan pengembangan fasilitas secara berkelanjutan. Mengacu pada estimasi biaya pemeliharaan RTH perkotaan yang berkisar antara Rp50 juta hingga Rp100 juta per hektar per tahun, tergantung jenis RTH, maka untuk mempertahankan dan mengembangkan RTH publik di Kota Surabaya yang diperkirakan mencapai lebih dari 3.000 hektar, dibutuhkan anggaran pemeliharaan minimal Rp150 miliar hingga Rp300 miliar per tahun. Angka ini jauh melampaui estimasi anggaran RTH yang saat ini berkisar antara Rp89 miliar hingga Rp135 miliar. Dengan demikian, secara teknis pun proporsi anggaran RTH yang ada belum mencukupi kebutuhan operasional RTH eksisting, apalagi untuk keperluan ekspansi.

## 3.3 Analisis Konsistensi Anggaran RTH Anggaran RTH

### 3.3.1 Tren Alokasi dan Konfiensi Variasi

Konsistensi anggaran RTH dianalisis melalui tiga dimensi: tren alokasi, koefisien variasi (CV), dan deviasi realisasi. Tabel 3 menyajikan hasil analisis lengkap.

Tabel 3. Analisis Konsistensi Anggaran RTH Kota Surabaya 2021–2025

| Tahun         | Pagu RTH (RpM) | Realisasi (RpM) | Deviasi (%) | Proporsi APBD (%) | Keterangan                             | Tahun         |
|---------------|----------------|-----------------|-------------|-------------------|--|---------------|
| 2021          | 112,8          | 101,5           | -10,0%      | 1,22%             | Tahun basis RPJMD 2021–2026            | 2021          |
| 2022          | 89,3           | 79,7            | -10,7%      | 0,86%             | ↓ Turun, tekanan pasca-COVID           | 2022          |
| 2023          | 134,6          | 122,3           | -9,1%       | 1,20%             | ↑ Naik, pemulihan & revitalisasi taman | 2023          |
| 2024          | 109,8          | 96,4            | -12,2%      | 1,00%             | ↓ Turun, konsolidasi fiskal            | 2024          |
| 2025 (P-APBD) | 117,4          | -               | Est. ~10%   | 0,95%             | Naik nominal, proporsi stagnan         | 2025 (P-APBD) |
| Rata-rata     | 112,8          | 99,98           | -10,5%      | 1,05%             | Pola non-monoton (volatil)             | Rata-rata     |
| Std. Deviasi  | 17,5           | 16,8            | 1,1%        | 0,15%             | -                                      | Std. Deviasi  |
| CV            | 15,5%          | 16,8%           | -           | 14,3%             | Konsistensi sedang                     | CV            |

Sumber: APBD dan LRA Kota Surabaya 2021–2025, diolah penulis. Realisasi 2025 masih berjalan

Tabel 3 mengungkap dinamika konsistensi yang kompleks. Nilai CV pagu sebesar 15,5 persen menempatkan konsistensi anggaran RTH pada batas bawah kategori sedang. Namun demikian, pola tren yang non-monoton (turun-naik-turun-naik) merupakan indikator kuat adanya inkonsistensi yang tidak sepenuhnya tertangkap oleh nilai CV semata. Volatilitas ini mengonfirmasi bahwa alokasi RTH lebih bersifat reaktif terhadap kondisi fiskal tahunan daripada digerakkan secara proaktif oleh target jangka menengah yang tertuang dalam RPJMD

Yang lebih mengkhawatirkan adalah ketika tren nominal dan tren proporsi dianalisis secara bersamaan: meskipun secara nominal anggaran RTH meningkat dari tahun 2022 ke tahun 2025 (Rp89,3 miliar menjadi Rp117,4 miliar), proporsinya terhadap total APBD bergerak dari 0,86 persen menjadi 0,95 persen, yang berarti pertumbuhan anggaran RTH lebih lambat dibandingkan pertumbuhan total APBD. Kondisi ini merupakan indikasi melemahnya prioritas terhadap RTH dalam kerangka fiskal daerah.

### 3.3.2 Devisiasi Realisasi : Masalah Kapasitas

Tingkat deviasi realisasi yang secara konsisten berkisar antara 9 persen hingga 12 persen mengindikasikan adanya permasalahan struktural dalam kapasitas kelembagaan OPD pelaksana. Deviasi tertinggi tercatat pada tahun 2022 sebesar 10,7 persen dan tahun 2024 sebesar 12,2 persen. Meskipun secara absolut angka tersebut tidak tergolong

ekstrem, namun konsistensinya selama lima tahun berturut-turut menunjukkan bahwa fenomena ini bukan bersifat aksidental, melainkan merupakan permasalahan sistemik dalam perencanaan kegiatan teknis RTH. Deviasi realisasi tersebut dapat bersumber dari tiga faktor utama. Pertama, kompleksitas pengadaan tanaman dan material lanskap yang disertai keterbatasan vendor lokal. Kedua, permasalahan pembebasan lahan untuk pengembangan RTH baru yang kerap melampaui satu tahun anggaran. Ketiga, keterbatasan sumber daya manusia teknis di lingkungan DLH dan OPD terkait dalam menyusun perencanaan kegiatan yang realistis dan dapat dilaksanakan. Penyelesaian ketiga aspek ini membutuhkan penguatan kapasitas kelembagaan yang tidak dapat ditempuh semata-mata melalui penambahan nominal anggaran.

#### 4. Pembahasan

##### 4.1 Proporsi Anggaran RTH dan Komitmen Fiskal terhadap Kebijakan Lingkungan Hidup

Temuan penelitian ini menunjukkan bahwa rata-rata proporsi anggaran RTH terhadap total APBD Kota Surabaya periode 2021–2025 hanya sebesar 1,05 persen, dengan pola yang stagnan meskipun APBD tumbuh signifikan. Hal ini menjawab pertanyaan penelitian pertama dengan tegas: proporsi anggaran RTH tidak mencerminkan komitmen fiskal yang memadai terhadap kewajiban penyediaan RTH publik sebagaimana diamanatkan UU Nomor 26 Tahun 2007. Kondisi ini sejalan dengan temuan Saputra et al. (2022) yang menemukan rata-rata proporsi anggaran RTH di kota-kota besar Indonesia hanya berkisar 0,5–1,8 persen dari total APBD, mengonfirmasi bahwa Surabaya berada dalam pola umum nasional yang belum memadai. Dalam kerangka green budgeting yang dirumuskan OECD (2021), komitmen lingkungan suatu pemerintah daerah harus termanifestasi dalam alokasi fiskal yang proporsional. Stagnasi proporsi anggaran RTH Surabaya mengindikasikan bahwa komitmen lingkungan masih berhenti pada tataran narasi perencanaan dan belum terkonversi menjadi prioritas fiskal yang nyata.

##### 4.2 Konsistensi Alokasi Anggaran RTH: Antara Data Dan Komitmen Jangka Menengah

Nilai CV pagu sebesar 15,5 persen yang dikombinasikan dengan pola tren non-monoton menjawab pertanyaan penelitian kedua: konsistensi alokasi anggaran RTH berada pada kategori sedang dan tidak mencerminkan komitmen jangka menengah yang stabil. Mengacu pada threshold Blöndal et al. (2016), kategori ini mengindikasikan bahwa alokasi RTH rentan terhadap dinamika politik anggaran jangka pendek. Hal ini dikuatkan oleh deviasi realisasi yang konsisten berada di atas 9 persen, yang menurut Pradiptyo et al. (2019) merupakan indikasi hambatan kapasitas kelembagaan dalam mengeksekusi program lingkungan hidup di daerah. Dengan demikian, inkonsistensi bukan semata-mata persoalan kemauan politik, melainkan juga persoalan kapasitas teknis OPD pelaksana yang secara struktural belum memadai untuk mendukung penganggaran lingkungan yang efektif.

##### 4.3 Kesenjangan Kebijakan-Fiskal Dan Implikasi Terhadap Green Budgeting

###### 4.3.1 Program RTH Dalam Dokumen Perencanaan Kota Surabaya

RPJMD Kota Surabaya 2021–2026 secara eksplisit menetapkan peningkatan luas dan kualitas RTH publik sebagai salah satu indikator kinerja utama dalam misi keempat (peningkatan kualitas lingkungan perkotaan). Program-program RTH tersebar di beberapa OPD sebagaimana Tabel 4.

Tabel 4. Program RTH Kota Surabaya dalam Dokumen Perencanaan dan Keterkaitan Fiskal

| No. | Program / Kegiatan RTH                       | Dasar Perencanaan                | OPD Pelaksana       | Status Fiskal dalam APBD                   |
|-----|--|----------------------------------|---------------------|--|
| 1   | Revitalisasi Taman Kota & Taman Tematik      | RPJMD 2021–2026, RKPD            | DLH                 | Ada, namun proporsi tidak meningkat linier |
| 2   | Pengembangan RTHB di Permukiman Padat        | Perda No. 7/2009; RKPD 2020–2023 | DLH, DPRKP          | Fragmented, sulit ditelusuri               |
| 3   | Penghijauan Jalur Hijau & Sempadan Sungai    | RPJMD 2021–2026; RKPD            | DLH, DPU Bina Marga | Ada di DPU, tidak terpadu dengan DLH       |
| 4   | Perlindungan RTH Privat (Pemeliharaan Pohon) | Perda No. 12/2014; RKPD          | DLH                 | Kecil, tidak signifikan                    |
| 5   | Urban Farming & Kebun Komunitas              | RKPD 2021–2023                   | DKPP, DLH           | Minimal, tidak ada target anggaran jelas   |

Sumber: RPJMD Kota Surabaya 2021–2026, RKPD 2021–2025, diolah penulis

Tabel 4 menunjukkan bahwa program-program RTH yang tercantum dalam RPJMD pada umumnya memiliki padanan program dan kegiatan dalam struktur APBD. Namun demikian, keterkaitan fiskal (fiscal linkage) antara target kebijakan dan alokasi anggaran masih lemah dan tidak terstruktur secara sistematis. Program RTHB yang dicanangkan sebagai inovasi unggulan Kota Surabaya dalam penyediaan RTH di kawasan permukiman padat, misalnya, tidak memiliki alokasi anggaran yang jelas dan terkonsolidasi, sehingga sulit untuk dievaluasi apakah program tersebut memperoleh prioritas fiskal yang memadai.

### 4.3.2 Analisa Kesenjangan: Antara Narasi Kebijakann Dan Fakta Fiskal

Terdapat setidaknya tiga kesenjangan struktural antara komitmen kebijakan RTH dan realisasi fiskal yang perlu mendapatkan perhatian serius dari pemangku kebijakan. Kesenjangan pertama adalah kesenjangan proporsi: RPJMD menargetkan peningkatan persentase RTH publik secara spasial, namun proporsi anggaran RTH terhadap APBD justru cenderung stagnan atau bahkan menurun secara relatif. Hal ini merupakan kontradiksi mendasar: target fisik RTH tidak dapat tercapai apabila alokasi fiskal tidak meningkat secara proporsional.

Kesenjangan kedua adalah kesenjangan antara perencanaan dan penganggaran: Program RTHB, penghijauan jalur hijau, dan pemeliharaan taman dalam RKPD tidak memiliki padanan target anggaran yang eksplisit dan terukur. Kondisi ini mencerminkan lemahnya mekanisme translasi dari RKPD ke KUA-PPAS dan akhirnya APBD, sebagaimana diamanatkan Permendagri Nomor 86 Tahun 2017.

Kesenjangan ketiga adalah kesenjangan pelabelan (labeling gap): tidak adanya mekanisme green tagging dalam sistem penganggaran Kota Surabaya menyebabkan sejumlah belanja yang berkontribusi terhadap fungsi RTH—seperti pembangunan median jalan bervegetasi, pembuatan biopori, atau pengembangan taman atap gedung pemerintah—tidak teridentifikasi sebagai bagian dari investasi RTH. Akibatnya, kontribusi fiskal riil terhadap fungsi RTH mungkin lebih besar dari yang tampak dalam data, namun tidak dapat dikuantifikasi dan dilacak secara sistematis.

Temuan ini mengonfirmasi sekaligus memperluas argumen Pradiptyo et al. (2019) dan Fitria & Rohman (2021) tentang lemahnya keselarasan fiskal-kebijakan di sektor lingkungan hidup, dengan menambahkan dimensi analisis baru berupa problem pelabelan anggaran sebagai akar dari inkonsistensi yang tampak pada data.

### 4.4 Konteks P-APBD 2025: Implikasi Tekanan Fiskal terhadap RTH

P-APBD 2025 yang diajukan sebesar Rp12,35 triliun menyajikan konteks fiskal yang penuh tantangan bagi sektor RTH. Penurunan penerimaan opsen pajak sebesar Rp600 miliar mendorong Pemerintah Kota mengambil skema pembiayaan alternatif sebesar Rp452 miliar dari Bank Jatim. Wali Kota Eri Cahyadi secara jujur mengakui bahwa dari Rp12 triliun APBD, ruang fiskal yang benar-benar tersedia untuk belanja non-mandatory hanya sekitar Rp1,75 triliun.

Dalam situasi keterbatasan ruang fiskal seperti ini, belanja RTH yang bersifat non-mandatory dan tidak menghasilkan pendapatan langsung berada pada posisi yang sangat rentan untuk terpinggirkan. P-APBD 2025 secara eksplisit memprioritaskan infrastruktur (47,74%), pendidikan (20,91%), dan kesehatan (20,35%). Lingkungan hidup—termasuk RTH—tidak disebutkan dalam narasi prioritas resmi P-APBD 2025, yang mengindikasikan posisi RTH yang masih marginal dalam hierarki prioritas fiskal kota

## 5. Kesimpulan

### 5.1 Kesimpulan

Penelitian ini menghasilkan empat temuan utama yang saling berkaitan. Pertama, secara makro fiskal, APBD Kota Surabaya tumbuh secara konsisten dari Rp10,40 triliun (2022) menjadi Rp12,35 triliun (P-APBD 2025), namun proporsi anggaran RTH terhadap total APBD rata-rata hanya sebesar 1,05 persen dan tidak meningkat secara proporsional seiring pertumbuhan APBD. Kondisi ini merupakan indikasi stagnasi prioritas terhadap RTH dalam kerangka fiskal daerah.

Kedua, konsistensi anggaran RTH berada pada kategori sedang dengan nilai CV pagu sebesar 15,5 persen. Pola tren yang non-monoton mengindikasikan bahwa alokasi RTH lebih dipengaruhi oleh dinamika fiskal jangka pendek daripada komitmen kebijakan jangka menengah yang tertuang dalam RPJMD. Deviasi realisasi yang konsisten berada di atas rentang 9–12 persen menunjukkan adanya permasalahan kapasitas kelembagaan yang bersifat struktural.

Ketiga, terdapat kesenjangan struktural antara ambisi kebijakan RTH yang ditetapkan dalam RPJMD 2021–2026 dengan realisasi fiskal dalam APBD. Program-program seperti RTHB, penghijauan jalur hijau, dan revitalisasi taman tidak memiliki padanan target anggaran yang eksplisit, terukur, dan meningkat secara konsisten.

Keempat, ketiadaan mekanisme green tagging dalam sistem penganggaran Kota Surabaya merupakan akar dari keseluruhan permasalahan tersebut. Tanpa pelabelan yang sistematis, tidak tersedia mekanisme pelacak yang dapat memastikan bahwa komitmen kebijakan RTH dalam RPJMD memperoleh padanan fiskal yang memadai dari tahun ke tahun.

### 5.2 Saran

Berdasarkan temuan tersebut, penelitian ini merekomendasikan empat kebijakan konkret. Pertama, Pemerintah Kota Surabaya perlu mengembangkan sistem green tagging dalam Sistem Informasi Pemerintahan Daerah (SIPD) yang secara eksplisit menandai seluruh belanja lintas OPD yang berkontribusi pada fungsi RTH, sehingga total investasi fiskal untuk RTH dapat dikalkulasi, dilacak, dan dipublikasikan secara transparan.

Kedua, RPJMD 2021–2026 atau revisinya perlu dilengkapi dengan target fiskal minimum yang eksplisit untuk RTH—misalnya minimal 1,5–2 persen dari total APBD—sebagai instrumen ring-fencing yang melindungi anggaran RTH dari volatilitas tekanan fiskal jangka pendek.

Ketiga, diperlukan penguatan kapasitas OPD pelaksana RTH, terutama DLH, dalam perencanaan kegiatan yang realistis dan dapat dilaksanakan guna menekan angka deviasi realisasi yang secara konsisten berada di atas 9 persen. Hal ini dapat dilakukan melalui pelatihan teknis perencanaan kegiatan RTH dan penguatan fungsi perencanaan internal DLH.

Keempat, evaluasi program RTHB dan program RTH lainnya perlu diperluas sehingga mencakup dimensi fiskal, tidak hanya menilai capaian fisik seperti jumlah taman dan luas RTH, tetapi juga efisiensi penggunaan anggaran serta pertanyaan kritis mengenai kecukupan alokasi fiskal dalam mempertahankan dan mengembangkan RTH yang telah terbangun.

## Reference

- Blöndal, J. R., Ruffner, M., & Finanzwissenschaft, I. (2016). *Budgeting in Indonesia*. OECD Journal on Budgeting, 4(2), 7–58.
- Creswell, J. W. (2014). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (4th ed.). SAGE Publications.
- Fitria, R., & Rohman, A. (2021). Ketidakselarasan antara dokumen perencanaan dan penganggaran pada sektor lingkungan hidup pemerintah daerah di Indonesia. *Jurnal Administrasi Publik*, 18(2), 112–130.
- Hallegatte, S., Fay, M., & Vogt-Schilb, A. (2017). *Green industrial policies: When and how* (Policy Research Working Paper No. 8126). World Bank Group.
- Marzukhi, M. A., Kaur, H., & Hamdan, M. (2012). Assessing the role of urban green spaces in enhancing urban microclimate and residents' quality of life. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, 36(4), 412–422.
- OECD. (2021). *Green budgeting: Conceptual framework and country experiences*. OECD Publishing.
- Pemerintah Indonesia. (2007). *Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68.
- Pemerintah Kota Surabaya. (2021a). *Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 8 Tahun 2021 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2022*. Pemerintah Kota Surabaya.
- Pemerintah Kota Surabaya. (2021b). *Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 10 Tahun 2021 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kota Surabaya Tahun 2021–2026*. Pemerintah Kota Surabaya.
- Pemerintah Kota Surabaya. (2022). *APBD Kota Surabaya Tahun 2023 disahkan sebesar Rp11,2 triliun*.
- Pemerintah Kota Surabaya. (2023). *APBD Kota Surabaya Tahun 2024 disahkan sebesar Rp10,9 triliun*.
- Pemerintah Kota Surabaya. (2025). *Pemkot Surabaya ajukan P-APBD 2025 sebesar Rp12,354 triliun*.
- Pradiptyo, R., Wirotomo, A., & Sasmitasiwi, B. (2019). Penganggaran hijau dan tantangan implementasi pembangunan berkelanjutan di daerah. *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan Indonesia*, 20(1), 45–67.
- Saputra, H., Wulandari, T., & Akbar, M. (2022). Analisis kesesuaian target RTH dalam RPJMD dengan kapasitas fiskal pemerintah kota di Indonesia. *Jurnal Wilayah dan Lingkungan*, 10(2), 89–108.
- Wicaksono, A., & Mardiana, S. (2021). Fragmentasi kelembagaan dan implikasinya terhadap efektivitas pengelolaan anggaran RTH perkotaan. *Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota*, 32(3), 201–218.