

# **DINAMIKA TATA RUANG DAN KEBERLANJUTAN LINGKUNGAN BINAAN**

Nyoman Sukamara; I Gusti Putu Anindya Putra;  
I Komang Gede Santhyasa; Komang Wirawan; Wahyudi Arimbawa;  
I Nyoman Harry Juliarthana; Komang Ayu Sari Galih;  
Ni G.A. Diah Ambarwati Kardinal; Wayan Damar Windu Kurniawan

**UNHI PRESS**

Bekerja sama dengan

**Program Studi Perencanaan Wilayah dan Kota  
Fakultas Teknik Universitas Hindu Indonesia**

2021

# **DINAMIKA TATA RUANG DAN KEBERLANJUTAN LINGKUNGAN BINAAN**

**ISBN : 978-623-7963-30-1**

## **Penulis**

Nyoman Sukamara; I Gusti Putu Anindya Putra;  
I Komang Gede Santhyasa; Komang Wirawan; Wahyudi Arimbawa;  
I Nyoman Harry Juliarthana; Komang Ayu Sari Galih;  
Ni G.A. Diah Ambarwati Kardinal; Wayan Damar Windu Kurniawan

## **Editor**

I Komang Gede Santhyasa

## **Desain Sampul**

Komang Wirawan

## **Tata Letak**

Wayan Iwan Suryawan

## **Penerbit**

UNHI PRESS

Jl. Sangalangit, Tembau Penatih, Denpasar – Bali  
Telp. (0361) 464700 / 464800 Email: unhipress@unhi.ac.id

Bekerja sama dengan  
Program Studi Perencanaan Wilayah dan Kota  
Fakultas Teknik Universitas Hindu Indonesia

Cetakan pertama, Juni 2021

Hak cipta dilindungi undang-undang  
Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan dengan cara  
apapun tanpa ijin tertulis dari penerbit

**A**tas berkat karunia Ida Sang Hyang Widhi Wasa (Tuhan Yang Maha Esa), akhirnya buku berjudul “Dinamika Tata Ruang dan Keberlanjutan Lingkungan Binaan” dalam format bunga rampai (*book chapter*) berhasil disusun dan diterbitkan. Menerbitkan buku referensi menjadi tradisi intelektual dan karya monumental yang patut dikembangkan dalam mendialogkan pemikiran atau gagasan keilmuan yang ditekuni, khususnya dalam bidang ilmu perencanaan wilayah dan kota.

Pembangunan tak pernah berhenti dan dihadapkan pada semakin terbatasnya sumber daya. Pertambahan jumlah penduduk dengan tuntutan berbagai pelayanan di suatu wilayah semakin tinggi, sementara sumber daya dalam berbagai bentuk akomodasi aktivitas manusia menimbulkan berbagai dampak. Kecenderungan pertumbuhan penduduk berpotensi mengakibatkan permasalahan dalam pengelolaan ruang tidak akan semakin berkurang. Sebaliknya apabila gagal diantisipasi, maka ketegangan pemanfaatan ruang antar aktor dan kepentingan akan semakin meningkat. Hal ini akan memicu munculnya eksploitasi berlebih sumber daya yang berpotensi merusak sistem lingkungan alam manusia, dan akan mengancam keberlanjutan pembangunan. Mampukah tata ruang berkontribusi dalam menjaga keberlanjutan pembangunan dalam ranah lingkungan binaan?. Sebagian jawaban dari pertanyaan tersebut tertuang dalam buku ini. Di sini dibahas delapan topik yang berkaitan dengan dinamika tata ruang dalam kontribusinya menjaga keberlanjutan lingkungan

binaan ditinjau dari aspek kebijakan, perkotaan, pariwisata, budaya, transportasi, dan lingkungan.

Buku ini merupakan kumpulan pemikiran atau gagasan dari dosen-dosen Program Studi Perencanaan Wilayah dan Kota, Fakultas Teknik, Universitas Hindu Indonesia. Hadirnya buku ini, sekaligus sebagai kado HUT yang ke-28 untuk Fakultas Teknik Universitas Hindu Indonesia di tahun 2021.

Akhir kata, buku ini masih jauh dari sempurna. Oleh karenanya penulis mengharapkan berbagai masukan kepada pembaca terkait dengan isi buku ini. Hanya melalui masukan dari para pembaca sekalian, karya ini akan terus berproses menjadi lebih baik. Semoga buku ini bisa memberikan sumbangan bagi khazanah ilmu perencanaan wilayah dan kota di Indonesia.

Denpasar, Juni 2021

Penulis

# DAFTAR ISI

<b>Kata Pengantar</b> .....	<b>iii</b>
<b>Daftar Isi</b> .....	<b>v</b>
<b>Daftar Tabel dan Gambar</b> .....	<b>vii</b>
<b>1</b> <b>Membangun Ekosistem Kebijakan Keruangan</b>	
Nyoman Sukamara .....	1
<b>2</b> <b>Memaknai Penataan Ruang Menuju Kota Cerdas</b>	
I Gusti Putu Anindya Putra .....	27
<b>3</b> <b>Kebijakan Pengembangan Destinasi Pariwisata dalam Sistem Tata Ruang Wilayah di Kabupaten Karangasem, Bali</b>	
I Komang Gede Santhyasa .....	49
<b>4</b> <b>Bencana dan Pariwisata: Mitigasi Bencana Tsunami di Kawasan Wisata Sanur melalui Pariwisata</b>	
Komang Wirawan .....	71
<b>5</b> <b>Dialektika Proses Pembentukan Identitas Kota pada Kawasan Perkotaan Mangupura, Badung, Bali</b>	
Wahyudi Arimbawa .....	91

<b>6</b>	<b>Potensi Pengembangan Kawasan Berorientasi Transit di Pulau Sumatera</b>	
	I Nyoman Harry Juliarthana dan Komang Ayu Sari Galih.....	129
<b>7</b>	<b>Kajian Signifikansi Tinggalan Masa Penjajahan Jepang di Desa Pegayaman, Kabupaten Buleleng, Bali</b>	
	Ni G.A.Diah Ambarwati Kardinal.....	153
<b>8</b>	<b>Pengarusutamaan Jasa Ekosistem dalam Perencanaan Pengembangan Sektor Pertambangan Berkelanjutan: Studi Kasus Wilayah Kabupaten Manokwari, Papua Barat</b>	
	Wayan Damar Windu Kurniawan .....	175
	<b>Tentang Penulis.....</b>	<b>199</b>

# DAFTAR TABEL DAN GAMBAR

## Bab I

<b>Tabel 1.</b>	Peringkat Efektivitas Pemerintahan Negara-negara ASEAN dan Beberapa Negara Asia .....	19
-----------------	---	----

## Bab II

<b>Tabel 1.</b>	Tri Hita Karana dalam Susunan Kosmos .....	31
<b>Tabel 2.</b>	Tri Angga dalam Susunan Kosmos .....	32

## Bab III

<b>Tabel 1.</b>	Kriteria pengembangan destinasi pariwisata Kabupaten Karangasem.....	54
<b>Tabel 2.</b>	Program aksi pengembangan destinasi pariwisata di Kabupaten Karangasem.....	57
<b>Tabel 3.</b>	Evaluasi berdasarkan program aksi dan kebijakan .....	59
<b>Tabel 4.</b>	Skor kebijakan terhadap skenario .....	62
<b>Gambar 1.</b>	Profile map Program aksi pengembangan destinasi pariwisata .....	60
<b>Gambar 2.</b>	Keterkaitan kebijakan dan program aksi .....	61
<b>Gambar 3.</b>	<i>Profile map</i> untuk <i>policy</i> terhadap skenario .....	63
<b>Gambar 4.</b>	<i>Closeness map</i> antara skenario dan kebijakan .....	64
<b>Gambar 5.</b>	Potensi jalur kebijakan dan program aksi .....	65

## Bab IV

<b>Gambar 1.</b>	Peta bahaya tsunami Pantai di Bali Selatan tahun 2010 ..	79
------------------	--	----

## Bab V

<b>Gambar 1.</b>	Struktur Kekuasaan Puri dan Catuspatha Kerajaan Badung di Kota Denpasar.....	99
------------------	--	----

<b>Gambar 2.</b>	Administratif Kabupaten Dati II Badung-rekontruksi wilayah Mengwi Abad 18.....	100
<b>Gambar 3.</b>	Deliniasi Kawasan Perkotaan Mangupura.....	102
<b>Gambar 4.</b>	Perkembangan penggunaan lahan di Kawasan Perkotaan Mangupura .....	107
<b>Gambar 5.</b>	Fungsi-Fungsi Skala Pelayanan Wilayah yang telah ada di Kawasan Perkotaan Mangupura .....	110
<b>Gambar 6.</b>	Infiltrasi Pusat Pemerintahan Mangupura dan Ekstensifikasinya pada Lahan Pertanian.....	115

## **Bab VI**

<b>Tabel 1.</b>	Komparasi Teori dan Literatur .....	135
<b>Tabel 2.</b>	<i>Benchmarking</i> Penerapan TOD di berbagai Negara.....	137
<b>Tabel 3.</b>	Rekapitulasi Tingkat Potensi Stasiun.....	144
<b>Tabel 4.</b>	Hasil Dari FGD Serta Pembobotan Relatif.....	146
<b>Tabel 5.</b>	Rekapitulasi Stasiun Potensi TOD pada masing-masing Provinsi .....	146
<b>Tabel 6.</b>	Tipologi Kawasan TOD.....	147
<b>Tabel 7.</b>	Usulan Strategi Pengembangan pada Kawasan Prioritas	148

## **Bab VII**

<b>Tabel 1.</b>	Deskripsi Tinggalan Jepang di Titik 1.....	160
<b>Tabel 2.</b>	Deskripsi Tinggalan Jepang di Titik 2.....	161
<b>Tabel 3.</b>	Deskripsi Tinggalan Jepang di Titik 3.....	163
<b>Tabel 4.</b>	Deskripsi Tinggalan Jepang di Titik 4.....	165
<b>Tabel 5.</b>	Signifikansi Tinggalan Jepang di Desa Pegayaman .....	167
<b>Gambar 1.</b>	Sebaran Titik Tinggalan Jepang di Desa Pegayaman.....	159
<b>Gambar 2.</b>	Tinggalan Jepang di Titik 1 yang Pintu Masuknya Sudah Tertimbun Tanah .....	160
<b>Gambar 3.</b>	Pintu Masuk Bangunan di Titik 2 .....	162
<b>Gambar 4.</b>	Bagian Belakang Bangunan Sudah Setengah Tertutup Tanah .....	162



<b>Gambar 5.</b>	Bagian Dalam Bangunan .....	162
<b>Gambar 6.</b>	Bagian Depan Bangunan di Titik 3.....	164
<b>Gambar 7.</b>	Sisi Luar Bangunan yang Diplester .....	164
<b>Gambar 8.</b>	Perkiraan Bentuk Bangunan di Titik 3.....	164
<b>Gambar 9.</b>	Kondisi Bangunan di Titik 4 yang Sudah Rata dengan Tanah .....	165
<b>Gambar 10.</b>	Perkiraan Bentuk Kamp Tentara Jepang .....	166
 <b>Bab VIII</b>		
<b>Tabel 1.</b>	Jenis Jasa Ekosistem .....	179
<b>Tabel 2.</b>	Klasifikasi Jenis Jasa sebagai factor Manfaat pada Sektor Kehutanan.....	184
<b>Tabel 3.</b>	Klasifikasi Jenis Jasa sebagai Faktor Resiko Pengelolaan Sektor Kehutanan.....	186
<b>Tabel 4.</b>	Skema Desain Arah Prioritas Pengelolaan Unit Lahan Sektor Pembangunan.....	188
<b>Tabel 5.</b>	Skema Desain Arah/Rekomendasi Pemanfaatan Sektor Pembangunan Berdasarkan Pengaturan Zonasi ITBX.....	189
<b>Tabel 6.</b>	Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Berbasis Jasa Ekosistem untuk Pengembangan Sektor Pertambangan di Kabupaten Manokwari .....	191



# Membangun Ekosistem Kebijakan Keruangan

Nyoman Sukamara

## 1. Pendahuluan

### 1.1 Latar belakang

Pembangunan tak pernah berhenti. Pembangunan dihadapkan pada semakin terbatasnya sumber daya. Sumber daya (*resources*) adalah unsur lingkungan hidup yang terdiri atas sumber daya manusia, sumber daya alam, baik hayati maupun non-hayati, dan sumber daya buatan.

Pertambahan jumlah penduduk dengan tuntutan berbagai pelayanan di suatu wilayah semakin tinggi sementara “sumber daya” dalam berbagai bentuk tidak bertambah. Pembangunan di segala bidang sebagai bentuk akomodasi aktivitas manusia menimbulkan berbagai dampak. Di perdesaan semakin banyak lahan-lahan pertanian yang terkonversi menjadi berbagai jenis bangunan. Sementara di perkotaan semakin sedikit lahan-lahan terbuka. Tidak dipungkiri pertumbuhan penduduk memicu pertumbuhan pembangunan, mengakibatkan berbagai masalah: (1) muncul berbagai jenis bangunan yang semakin kompleks, spesifik bahkan lebih *sophisticated*; (2) persaingan untuk mendapatkan dan memanfaatkan yang semakin ketat menjadikan sumberdaya semakin mahal dan ini akan meningkatkan biaya pembangunan; dan (3) kebutuhan yang semakin tinggi akan mejadikan

semakin banyak lahan terkonversi menjadi bangunan.

Sekali pun kemajuan teknologi berhasil mengembangkan berbagai bahan yang mempunyai potensi menggantikan berbagai sumber daya, namun dengan model kecenderungan pertumbuhan penduduk sebagaimana saat ini, maka pembangunan berkelanjutan tetap akan berhadapan dengan berbagai keterbatasan. Lebih-lebih untuk dapat hidup ideal sebagaimana dicita-citakan.

Keterbatasan ketersediaan sumber daya (*supply*) dibandingkan dengan peningkatan kebutuhan sumber daya (*demand*) akan mengakibatkan persaingan semakin tinggi untuk memperoleh dan memanfaatkannya. Persaingan ini berpotensi memunculkan eksploitasi berlebihan beberapa sumber-sumber daya, sampai melewati ambang pemanfaatan ideal, melebihi batas-batas yang diperkenankan oleh norma, standar, peraturan dan manual yang berlaku. Di Indonesia, pembangunan berkelanjutan di antaranya diatur dengan Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2017 tentang Pedoman Pelaksanaan Tujuan Pembangunan Berkelanjutan.

Persaingan ketat dan ketiadaan kebijakan yang tepat dan kontrol yang memadai berpotensi memunculkan pelanggaran-pelanggaran implementasi kebijakan. Dalam keterbatasan ruang (wilayah) di mana di dalamnya mengandung seluruh potensi lingkungan hidup, maka pelanggaran kebijakan ketataruangan berpotensi merusak lingkungan hidup itu sendiri. Kerusakan lingkungan hidup akan menggagalkan pembangunan berkelanjutan. Dalam pengelolaan ruang (wilayah), sumber daya terpenting berkaitan dengan keterbatasan lingkungan adalah lahan dengan segala sumber daya yang ada di dalamnya, di bawahnya dan di atasnya.

Diperlukan kerja keras dan sinergi berbagai *stakeholders* berkaitan dengan kebijakan ketataruangan. Penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian

pemanfaatan ruang. Sementara itu, penyelenggaraan penataan ruang adalah kegiatan yang meliputi pengaturan, pembinaan, melaksanakan dan pengawasan penataan ruang.

Berbagai definisi perencanaan menegaskan bahwa esensi dari proses perencanaan, adalah meningkatkan produktivitas dan efektivitas penggunaan sumber daya dalam mencapai tujuan di masa yang akan datang (Abe, 2002; Bintoro Tjokroamidjojo, 1985; Conyers dan Hill, 1984 *dalam* Suryo Sakti Hadiwijoyo dan Fahima Diah Anisa 2020). Perencanaan fisik termasuk di dalamnya perencanaan tata ruang biasanya terkait dengan pengalokasian ruang dalam suatu wilayah (Conyers dan Hill, 1984 *dalam* Ahyuni 2016). Kegiatan perencanaan ruang dalam berbagai bentuk produk seperti Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Nasional, RTR Pulau/Kepulauan/RTRW Provinsi dan RTRW Kabupaten/Kota ini lah nanti yang akan menjadi pedoman pengelolaan ruang.

### **1.2 *Pertanyaan dalam Tulisan***

- a. Apa penyebab pelanggaran-pelanggaran implementasi kebijakan ketataruangan?
- b. Apa hal-hal yang harus dilakukan untuk mengurangi tingkat pelanggaran implementasi kebijakan ketataruangan?
- c. Apa poin kritis dalam implementasi kebijakan ketataruangan?

### **1.3 *Tujuan Tulisan***

- a. Mengidentifikasi penyebab pelanggaran-pelanggaran implementasi kebijakan ketataruangan.
- b. Hal-hal yang harus dilakukan untuk mengurangi tingkat pelanggaran implementasi kebijakan ketataruangan.
- c. Poin-poin kritis dalam implementasi kebijakan ketataruangan.

## **1.4 Metode Penulisan**

Secara umum, tulisan disusun berdasarkan studi kepustakaan sesuai dengan tema terkait ditambah analisis hasil observasi empirik/pengalaman terutama berkaitan dengan pengalaman sebagai PNS yang terlibat dalam menangani berbagai masalah-masalah infrastruktur dan selebihnya sebagai widyaiswara di BPSDM Provinsi Bali.

## **2. Kajian Pustaka**

### **2.1 Kebijakan Publik dan Kualitas Analisis Kebijakan**

Mengkomparasi berbagai definisi, Amir Santoso menyimpulkan bahwa pandangan mengenai kebijakan publik dapat dibagi dua wilayah katagori: (1) pendapat yang menyamakan kebijakan publik dengan tindakan-tindakan pemerintah, yang memandang bahwa semua tindakan pemerintah sebagai kebijakan publik; dan (2) pendapat para ahli yang memberikan perhatian khusus pada pelaksanaan kebijakan publik, yang terdiri dari dua kubu yaitu kelompok yang memandang kebijakan publik sebagai keputusan-keputusan pemerintah yang mempunyai tujuan dan maksud-maksud tertentu dan kelompok lain yang memandang kebijakan publik sebagai keputusan-keputusan yang memiliki akibat yang bisa diramalkan.

Kebijakan publik, adalah suatu upaya pemerintah untuk mengatasi sebuah permasalahan (Aderson *dalam* Winarno, 2014). Kebijakan publik yang baik setidaknya mencakup 3 hal: (1) rasional, logis dan karenanya dapat dipertanggung jawabkan; (2) dapat diimplementasikan; dan (3) memberi kesejahteraan kepada masyarakat. Kebijakan publik dapat dalam berbagai bentuk. Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn (*dalam* Solichin Abdul Wahab, 2008) mengelompokkan kebijakan ke dalam 10 macam, yaitu sebagai (1) label atau merek dari satu bidang kegiatan pemerintah; (2) suatu pernyataan mengenai tujuan umum atau keadaan tertentu yang

dikehendaki; (3) usulan-usulan khusus; (4) keputusan-keputusan pemerintah; (5) bentuk otorisasi atau pengesahan formal; (6) program pemerintah; (7) keluaran; (8) hasil akhir; (9) teori atau model; dan (10) sebagai proses. Menurut Joko Widodo (2009), kebijakan mengandung (1) tujuan dan berorientasi pada tujuan tertentu; (2) berisi tindakan atau pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah (birokrat); (3) sesuatu yang benar-benar dilakukan pemerintah bukan sesuatu yang akan dilakukan pemerintah; (4) bersifat positif (merupakan tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu) dan bersifat negatif (putusan tertentu untuk tidak melakukan sesuatu; dan (5) berdasarkan pada peraturan perundang-undangan.

Kebijakan publik adalah hasil dari sebuah proses politik, dimulai dari penyusunan agenda, formulasi, adopsi, implementasi dan penilaian kebijakan (Dunn, 2000). Tahapan kebijakan publik terdiri dari (1) perumusan/penetapan kebijakan; (2) implementasi kebijakan; dan (3) evaluasi kebijakan.

Perumusan/penetapan kebijakan meliputi perumusan masalah/*defining problem*, agenda kebijakan, pemilihan alternatif kebijakan untuk memecahkan masalah, dan tahap penetapan kebijakan. Berikutnya adalah tahap implementasi kebijakan. Ada berbagai definisi tentang implementasi kebijakan. Van Meter dan van Horn membatasi implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam kebijakan. Belakangan terjadi perdebatan yang memfokuskan dua pendekatan implementasi kebijakan yaitu: pendekatan perintah/pengawasan, dan pendekatan insentif ekonomi atau pasar (Letser dan Stewart, *dalam* Winarno, 2014). Tahap selanjutnya adalah evaluasi implementasi kebijakan. Letser dan Stewart, yang dikutip oleh Winarno dalam buku yang

sama, membedakan dua jenis evaluasi, (1) evaluasi untuk menentukan konsekuensi-konsekuensi apa yang ditimbulkan oleh sebuah kebijakan (dampak); dan (2) menilai keberhasilan atau kegagalan dari suatu kebijakan berdasarkan standar atau kriteria yang telah ditetapkan.

Dengan demikian kebijakan publik selalu kontekstual dengan masyarakat dan lingkungan setempat. Lebih tepatnya, kebijakan yang baik seharusnya “sesuai” dan “menjawab” kebutuhan masyarakat dan lingkungan setempat. Karenanya kebijakan harus dimulai dari permasalahan yang mau dijawab. Bahkan Dunn memandang sebuah analisis kebijakan adalah sebuah proses perumusan masalah sebagai bagian dari pencarian solusi. Dengan menanyakan pertanyaan yang benar, masalah yang semula tidak terpecahkan bisa menjadi dapat dirumuskan bahkan mendapatkan solusinya (Dunn, 2000). Demikian pentingnya sebuah masalah dan demikian strategisnya proses menemukannya. Bahkan diistilahkan masalah yang baik (tepat) telah membawa setengah solusinya. Membangun kualitas sebuah kebijakan publik sesungguhnya dapat dimulai dengan menemukan kualitas sebuah masalah yang akan dipecahkan. Selanjutnya adalah analisis solusi dan analisis potensi masalah sebagai cara untuk meminimalisir dampak negatif dari sebuah solusi.

Analisis kebijakan penting dan hasil analisis yang baik sangat menentukan kualitas kebijakan. Namun itu saja tidak cukup. Analisis kebijakan hanyalah awal. Proses selanjutnya adalah bagaimana analisis yang baik didefinisikan sebagai sebuah kebijakan untuk mampu mengkomunikasikan, atau menciptakan penilaian kritis, pengetahuan yang relevan dengan kebijakan, dan mampu menjadi kebijakan yang diterima oleh seluruh *stakeholders*.

## **2.2 Kebijakan Publik Ketataruangan**

Paradigma pembangunan dengan pendekatan wilayah menjadi



alternatif pendekatan pembangunan sektor yang berkembang selama ini. Pendekatan ini menjadikan ruang (wilayah) aspek strategis. Kebijakan ketataruangan ini dituangkan ke dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN), Rencana Tata Ruang Pulau/Kepulauan (RTR Pulau/Kepulauan), Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP) dan Rencana Tata Ruang Kabupaten/Kota (RTRW Kabupaten/Kota) sampai dengan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR).

Apa pun bentuk kebijakan, selalu berkorelasi baik secara langsung maupun secara tidak langsung dengan fisik ruang. Karenanya, kebijakan yang baik, di sektor apa pun, seharusnya merupakan sebuah integrasi dan sinkronisasi antara substansi kebijakan dengan berbagai aspek keruangan di mana kebijakan itu diberlakukan. Kebijakan tentang tata ruang menjadi strategis karena akan menjadi dasar dan sangat menentukan keberhasilan berbagai kebijakan dan pembangunan fisik.

### **2.3 Ekosistem Kebijakan Publik**

Istilah ekologi dikenalkan pertama kali oleh Haeckel, ahli ilmu hayat pada pertengahan 1860-an. Secara harfiah, ekologi yang berasal dari kata *oikos* (rumah) dan *logos* (ilmu) diartikan sebagai makhluk hidup di dalam rumahnya. Selanjutnya suatu konsep sentral dalam ekologi adalah ekosistem. Ekosistem adalah suatu sistem ekologi, yang terbentuk oleh hubungan timbal-balik antara makhluk hidup dengan lingkungannya, yang bekerja secara teratur sebagai suatu kesatuan (Soemarwoto, 2008). Secara sederhana, ekosistem adalah suatu lingkungan secara keseluruhan tempat suatu sistem diimplementasikan berkembang. Ekosistem meliputi unsur-unsur berwujud/*tangible* atau yang tidak berwujud/*intangible* (Zuhal, 2014).

Dengan meminjam pengertian-pengertian tersebut, dalam tulisan ini, “ekosistem kebijakan publik” dimaknai sebagai keseluruhan sistem yang terdiri dari kebijakan publik dan lingkungannya yang

terdiri dari aspek/unsur baik yang tampak/*tangible* maupun yang hanya dirasakan/*intangible* yang saling berinteraksi secara teratur dan saling memenuhi tujuan masing-masing dan tujuan bersama.

Proses penyusunan, implementasi dan evaluasi sebuah kebijakan, terutama yang berkaitan dengan ruang (wilayah), ketataruangan menunjukkan betapa luas dan kompleks sebuah ekosistem dari kebijakan ketataruangan. Kompleksitas ekosistem juga tergantung pada level kebijakannya: nasional, regional, provinsi atau kabupaten/kota. Dari sisi aktor, ekosistem ini berisi keterlibatan berbagai peran. Peran pemerintah (eksekutif dengan berbagai badan-badan/organ-organ di dalamnya) di seluruh level (pusat, provinsi dan kabupaten/kota), kemudian peran lembaga legislatif (DPR sebagai lembaga legislatif, maupun DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota). Selain itu adalah peran berbagai *stakeholders* dan masyarakat (individu, komunitas dan masyarakat secara umum), yang masing-masing mempunyai kepentingan, yang bermuara sama, yaitu keuntungan masing-masing.

Dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dan Otonomi Daerah, kebijakan publik yang bersifat nasional mempunyai ekosistem nasional (NKRI dengan segala pluralitasnya), sedangkan kebijakan publik berskala provinsi mempunyai ekosistem skala provinsi yang sesungguhnya berhubungan dengan ekosistem vertikal (nasional) juga berhubungan ekosistem provinsi lain. Demikian halnya kebijakan berskala kabupaten/kota mempunyai ekosistem kabupaten yang juga berhubungan dengan ekosistem vertikal provinsi dan berhubungan dengan ekosistem kabupaten/kota lain.

### 3. Pembahasan

#### 3.1 Tantangan Kebijakan Publik: Paradoks Pembangunan

Pertumbuhan jumlah penduduk mengakibatkan berbagai masalah. Jumlah penduduk tidak terbatas hanya hitungan-hitungan kuantitatif. Di balik jumlah ada banyak dimensi kompleks. Manusia kini dengan berbagai atributnya mempunyai begitu banyak kebutuhan yang sangat kompleks. Satu kebutuhan manusia bisa jadi bertolak belakang dengan kebutuhan lain manusia yang sama. Demikian selanjutnya, satu kebutuhan kelompok masyarakat bisa *trade-off* terhadap kebutuhan lain dari masyarakat yang sama. Kompleksitas akan semakin nampak bila kita cermati berbagai kebutuhan masing-masing orang dan masing-masing kelompok.

Contoh-contoh berikut ini diharapkan bisa menggambarkan kondisi paradoksal di atas:

- Secara makro, pemenuhan tuntutan kebutuhan jumlah dan kompleksitas penduduk yang membutuhkan lebih banyak sumber daya dihadapkan pada sumber daya terbatas dan semakin berkurang.
- Tuntutan pertumbuhan ekonomi makro, untuk tetap memberi kesejahteraan penduduk yang membutuhkan eksploitasi sumber daya lebih intensif berhadapan dengan semakin tingginya tuntutan pelestarian lingkungan dalam kaitan pembangunan berkelanjutan.
- Globalisasi yang semakin kuat berhadapan dengan tuntutan identitas lokal semakin tinggi.
- Perkembangan demokrasi yang meningkatkan cakupan dan intensitas kebebasan berhadapan dengan tuntutan hak asasi manusia yang semakin tinggi.
- Pembangunan yang mencoba (dan belum mampu) menjawab berbagai masalah saat ini, berhadapan dengan tantangan

pembangunan berkelanjutan, pembangunan yang memberi jaminan bagi kehidupan generasi masa yang akan datang.

- Di Bali, upaya pemerataan kesejahteraan (mengurangi ketimpangan) yang dilakukan melalui penyebaran secara lebih merata pembangunan berhadapan dengan kecenderungan pembangunan berkonsentrasi hanya di wilayah Sarbagita (Denpasar, Badung, Gianyar dan Tabanan).
- Di Bali, pembangunan yang menekankan pada nilai-nilai lokal (tradisional) Bali berhadapan dengan serbuan kencang dan massif nilai-nilai global, yang dipicu kemajuan teknologi informasi dan pariwisata.
- Pertumbuhan jumlah rata-rata penduduk Bali yang tinggi yang memicu peningkatan kebutuhan lahan untuk berbagai kepentingan pembangunan berhadapan dengan larangan untuk membangun vertikal (lebih dari 3 lantai) dan larangan mengkonversi lahan-lahan pertanian/sawah produktif. Hal sebaliknya terjadi di Singapura, dalam mengatasi kebutuhan lahan untuk hunian penduduk yang terus bertambah, apartemen-apartemen yang dibangun pada tahun 80-an yang berlantai 20-an harus dibongkar dan dibangun kembali dengan ketinggian minimal 50 lantai.
- Peningkatan kebutuhan produksi beras di Bali akibat penambahan jumlah penduduk berhadapan dengan semakin berkurangnya luas lahan sawah.
- Peningkatan kebutuhan ruang terbuka hijau (RTH) kota untuk mengakomodasi kebutuhan warga kota yang semakin meningkat berhadapan dengan semakin berkurangnya ruang terbuka perkotaan akibat konversi lahan terbuka menjadi lahan terbangun.

Untuk menjamin keberlanjutan kehidupan manusia, maka pembangunan berjangka panjang (pembangunan berkelanjutan) adalah sebuah keniscayaan. Model pembangunan konvensional telah

berhasil meningkatkan pertumbuhan ekonomi tetapi gagal dalam aspek sosial dan bahkan lingkungan (Salim, 2010). Selanjutnya muncul paradigma baru yaitu pembangunan dengan tujuan yang lebih luas, tidak saja menyangkut pertumbuhan ekonomi tetapi juga pengurangan kemiskinan, pengurangan ketimpangan dan bahkan mempertimbangkan aspek-aspek pelestarian sumber daya ekonomi dan lingkungan.

Gambaran beberapa contoh paradoks pembangunan di atas mengingatkan bahwa tidak semakin mudah untuk membangun masa depan yang lebih baik. Tidak semakin mudah mengelola sumber daya yang terbatas menjadi konsep-konsep pembangunan dan tidak mudah menjabarkan konsep-konsep pembangunan ke dalam kebijakan-kebijakan publik dan tidak mudah pula mengimplementasikannya. Kerumitan persoalan kebijakan publik akan lebih nyata nampak pada kebijakan yang berkaitan dengan ketataruangan atau kebijakan publik yang membutuhkan lahan/wilayah. Faktanya, kebanyakan kebijakan publik secara langsung atau tidak langsung dihadapkan keterbatasan dan kompleksitas permasalahan lahan (ruang dan wilayah).

Kompleksitas masalah menimbulkan kesulitan dalam keseluruhan proses kebijakan, dimulai saat perumusan kebijakan sampai dengan evaluasi kebijakan. Hal ini menuntut kemampuan pemerintah di setiap tahapan proses kebijakan publik: tahap perumusan dan penetapan, tahap implementasi dan tahap evaluasi kebijakan publik.

### ***3.2 Kualitas Kebijakan: Ketepatan Masalah, Ketepatan Solusi, Kelengkapan, Harmonisasi Manajemen Risikonya***

Dalam banyak hal sering dijumpai ungkapan: “kerjakan hal yang benar kemudian kerjakan dengan benar”. Ungkapan ini menekankan pentingnya memastikan apa yang harus/akan dikerjakan sebelum mengerjakannya. Seperti ungkap Russel L, Arkoff, keberhasilan

memecahkan suatu masalah memerlukan solusi yang tepat terhadap masalah yang juga tepat (Winarno, 2014). Artinya merumuskan dan menetapkan sebuah agenda kebijakan harusnya diawali dengan mengidentifikasi dan menetapkan masalah yang tepat.

Masalah kebijakan adalah suatu kondisi atau situasi yang menimbulkan kebutuhan atau ketidakpuasan pada sebagian orang yang memerlukan pertolongan atau perbaikan (Winarno, 2014). Mitroff dan Sagasti membedakan tiga tingkatan masalah: masalah sederhana (*well-structured*), masalah yang agak sederhana (*moderately-structured*) dan masalah rumit (*ill-structured*), yang ditentukan oleh tingkat kompleksitas. (Winarno, 2014). Kompleksitas permasalahan, menjadikan mengidentifikasi, mengurai dan menemukan permasalahan dan penyebab permasalahan sebuah kegiatan yang tidak mudah. Semakin kompleks masalah, semakin sulit mengurai dan menemukan sebab-sebabnya. Menemukan masalah adalah inti dari persoalan kebijakan.

Setelah menemukan masalah yang tepat, selanjutnya adalah menganalisis solusi yang tepat. Kompleksitas ekosistem menuntut kehati-hatian dalam menganalisis dan mengidentifikasi solusi. Banyaknya aktor dengan kepentingan masing-masing mengharuskan kecermatan analisis dalam mengidentifikasi alternatif-alternatif solusi dan kemudian menganalisis pilihan-pilihan terbaik. Dalam memecahkan masalah kompleks (kompleksitas masalah), tidak ada solusi tanpa risiko. Maka hal penting berikutnya adalah mengkalkulasi risiko dan memilih alternatif solusi dengan risiko terkecil (*calculated risk*) yang masih memungkinkan diambil. Dalam kondisi tertentu, kepentingan bersama, kepentingan lebih besar lebih dipertimbangkan daripada kepentingan yang lebih kecil. Solusi ini yang akan menjadi substansi sebuah kebijakan publik.

Rancangan kebijakan publik yang secara substansial sangat rasional dan mengarah pada kesejahteraan masyarakat belum cukup menjadi kebijakan publik yang baik. Ada banyak prasyarat bagi sebuah rancangan kebijakan dapat ditetapkan sebagai kebijakan publik. Demikian juga, banyak prasyarat diperlukan agar sebuah kebijakan publik implementatif. Pengalaman di Indonesia menunjukkan ada banyak kebijakan publik telah diambil pemerintah (di tiga jenjang) tidak implementatif di antaranya karena tidak komprehensif. Beberapa contoh: kebijakan membangun sesuatu tetapi tidak memikirkan dampaknya; kebijakan membangun sesuatu tetapi tidak menyiapkan ekosistemnya; kebijakan produksi yang tidak memikirkan pasarnya. Banyak faktor lain sebagai penyebab kegagalan implementasi sebuah kebijakan publik.

Pemerintah (Indonesia dari pusat sampai daerah), dalam kondisi perubahan lingkungan strategis yang sangat cepat (sering diistilahkan VUCA: *volatility, uncertainty, complexity* dan *ambiguity*) dihadapkan pada situasi serba salah. Tidak mengambil kebijakan akan mengakibatkan persoalan menjadi semakin besar dan kompleks. Sebaliknya, memaksakan membuat dan mengimplementasikan sebuah kebijakan dengan ketidaksiapan (kesiapan tidak 100%) berpotensi menimbulkan masalah baru. Hal ini nampak pada beberapa kebijakan Pemerintah/pemerintah daerah dalam mengatasi situasi *pandemic covid-19* dalam dua tahun terakhir.

Tetapi satu hal terpenting, harus dipastikan bahwa kebijakan publik diproses dan ditetapkan sebagaimana tahapan seharusnya. Harus dapat dipastikan bahwa sebuah kebijakan telah dirumuskan/ditetapkan dan diimplementasikan bukan karena alasan-alasan atau kepentingan-kepentingan lain: pencitraan politik karena ingin menarik konstituen untuk pemilihan kepala daerah berikutnya, kepentingan oligarki politik dan pengusaha sebagai investasi untuk

pilkada berikutnya atau bahkan sebagai bentuk bayar utang atas dukungan pengusaha atas keterpilihan seorang kepala daerah pada pilkada sebelumnya.

### **3.3 Kebijakan Publik: Sebuah Proses Politik**

Tujuan politik sesungguhnya adalah kekuasaan. Kekuasaan adalah alat untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat. Pembuatan kebijakan publik adalah sebuah proses politik yang melibatkan begitu banyak aktor. Dengan demikian diperlukan kemampuan komunikasi, termasuk komunikasi politik dengan argumentasi-argumentasi rasional. Dunn (2000) menguraikan pilihan cara untuk mengkomunikasikan dan mengargumentasikan kebijakan kepada *stakeholders*, termasuk kepada masyarakat: (1) otoritatif di mana pernyataan kebijakan didasarkan pada argumen pihak berwenang; (2) statistik, di mana pernyataan kebijakan didasarkan pada argumen yang diperoleh dari sampel; (3) klasifikasional di mana pernyataan kebijakan didasarkan pada argumen yang berasal dari suatu keanggotaan; (4) intuitif berdasarkan perasaan (batin/*insight*); (5) analisisentrik, di mana pernyataan kebijakan didasarkan pada argumen yang berasal dari metode; (6) eksplanatori, di mana pernyataan kebijakan didasarkan argumen yang dibuat dari suatu penyebab; (7) pragmatis, di mana pernyataan kebijakan didasarkan pada argumen yang berasal dari motivasi, kasus paralel maupun analogi; serta (8) kritik nilai, di mana pernyataan kebijakan didasarkan argumen yang diangkat dari etika (Dun, 2000).

Dalam kondisi sosial-budaya, ekonomi, politik dan demokrasi Indonesia saat ini, tidak lah mudah sebuah kebijakan lahir dan berjalan mulus sebagaimana seharusnya. Diperlukan komitmen kuat mulai dari pimpinan tertinggi untuk tidak saja pintar membuat *visi ideal* dan



*misi* yang muluk-muluk. Pemimpin yang baik sekaligus mempunyai komitmen dan kapasitas merealisasikan *visi ideal* dan *misi-misi keren* ke dalam fakta-fakta yang menyejahterakan masyarakat.

Bagi aktor-aktor non-politik (birokrat), maka kemampuan teknis, manajerial/*leadership* serta integritas menjadi hal terpenting dalam menyukseskan sebuah kebijakan publik. Berkenaan dengan esensi politik, yang sesungguhnya adalah memperoleh kekuasaan untuk menyejahterakan masyarakat, maka bagi aktor-aktor politik, kepentingan politik atau kepentingan publik maupun ke duanya adalah pertimbangan-pertimbangan dalam menyukseskan kebijakan publik. Keberpihakan kepada masyarakat dan kesejahteraan masyarakat sebenarnya adalah investasi yang mewakili kepentingan publik sekali gus kepentingan politik bagi kesuksesan karier politik berikutnya. Sinergi birokrat dan kekuatan politik dalam ekosistem ini sesungguhnya sumber daya untuk mengelola aktor-aktor lain yang bisa menjamin tercapainya tujuan kebijakan publik.

Sayangnya saat ini, di banyak daerah, fakta seringkali sebaliknya. Kekuasaan politik tidak digunakan sebagaimana seharusnya. Begitu kuatnya kepentingan lain (politik dan bisnis) yang mewarnai kebijakan-kebijakan kepala daerah/pemerintah daerah. Terlalu banyak kasus, mulai dari yang berskala besar sampai dengan kasus-kasus kecil yang dapat mewakili kondisi ini. Masih sangat lekat dalam ingatan, bagaimana proyek raksasa Meikarta di Provinsi Banten menunjukkan bagaimana kekuatan kekuasaan dan bisnis mengintervensi lahirnya sebuah kebijakan publik. Apa kepentingan yang dipaksakan aktor-aktornya dan bagaimana akhirnya ceritanya. Tidak jauh, proyek reklamasi pantai dan laut Teluk Benoa Kabupaten Badung Bali, pernah menghadirkan drama berkepanjangan dan belum jelas bagaimana endingnya.

### **3.4 Mengembangkan Ekosistem**

Kebijakan publik pada akhirnya akan diwujudkan dalam berbagai bentuk di antaranya dalam bentuk peraturan perundang-undangan dan berbagai bentuk lainnya dalam berbagai tingkatan. Implementasi kebijakan pada akhirnya adalah implementasi peraturan perundang-undangan dan bentuk-bentuk lainnya di mana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik bekerja bersinergi untuk mencapai tujuan-tujuannya. Selanjutnya proses dan hasil implementasi akhirnya adalah apa yang terjadi setelah sebuah kebijakan ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*) atau suatu jenis keluaran yang nyata.

Pemahaman di atas menjelaskan bahwa keberhasilan implementasi sebuah kebijakan tergantung kepada kesiapan seluruh aktor dan unsur yang terkait dengan implementasi di dalam suatu ekosistem kebijakan. Dengan demikian, keberhasilan implementasi, tidak saja tergantung pada kualitas kebijakan, tetapi juga tergantung pada kesiapan aktor, suprastruktur dan infrastruktur yang membentuk ekosistem kebijakan publik.

Dalam konteks paradoks pembangunan sebagaimana digambarkan, terutama di Indonesia, kegagalan implementasi, atau dengan kata lain berbagai pelanggaran implementasi kebijakan bisa terjadi sebagai akibat ekosistem kebijakan yang belum memadai. Unsur-unsur ekosistem yang belum dapat bekerja maksimal, interaksi unsur-unsur akibat berbagai hal juga belum terbangun dengan baik, lingkungan (budaya politik dan kondisi sosial budaya) belum menjadi sebuah ekosistem yang sehat.

Secara umum pelanggaran implementasi sebuah kebijakan dilakukan oleh aktor-aktor terkait, baik secara sendiri maupun secara bersama-sama dengan beberapa alasan: (1) tidak memadainya informasi dan pengetahuan tentang sebuah kebijakan; (2) hambatan

aksesibilitas/abordabilitas bagi implementasi sebuah kebijakan; dan yang paling ekstrim adalah (3) pelanggaran yang disadari atau bahkan disengaja dengan berbagai alasan, di antaranya alasan kecepatan proses, biaya (menekan *cost* investasi) dan beberapa alasan lain.

### *Kelengkapan Sebuah Kebijakan Publik*

Implementasi kebijakan publik menyangkut substansi dan prosedur kebijakan publik. Karenanya, kualitas sebuah substansi kebijakan publik yang baik (UU, Peraturan Daerah dll) saja tidak cukup. Sebuah kebijakan publik harus lengkap dengan berbagai macam infrastruktur dan suprastruktur operasionalnya. Bahkan siap dengan aktor-aktor penyelenggaraannya. Sebelum diundangkan/diberlakukan sebuah kebijakan sudah disosialisasikan secukupnya, dilengkapi dengan peraturan-peraturan teknis operasionalnya. Kesiapan birokrasi (dengan segala perangkat implementasinya), sangat diperlukan termasuk ketika harus melakukan tindakan sanksi (ekstrim) bagi pelanggaran (ekstrim) yang terjadi.

Pelanggaran-pelanggaran selama ini di antaranya juga diakibatkan belum lengkapnya perangkat implementasi, yang menjadikan ambiguitas dan kegamangan bahkan pelanggaran implementasi. Misalnya belum dilengkapinya sebuah kebijakan makro (mis: RTRW) dengan perangkat lebih operasional (RDTR). Belum dilengkapinya sebuah Undang-Undang dengan perangkat operasional berupa Peraturan Pemerintah atau Peraturan Menteri (Permen), Surat Keputusan dan lain sebagainya. Pelanggaran pemanfaatan ruang, bisa terjadi karena ketidakakuratan zonasi di lapangan. Demikian halnya pelanggaran terhadap ketentuan bangunan gedung sebagaimana Perda Provinsi Bali Nomor 5 Tahun 2008 tentang Bangunan Gedung (di Bali), misalnya bisa terjadi karena ketiadaan panduan penerjemahan

konsep-konsep arsitektur Bali ke dalam rancangan bangunan sebagaimana dipersyaratkan.

### *Meningkatkan Kinerja Birokrasi*

Birokrasi adalah bagian dari ekosistem kebijakan publik, bahkan dapat dikatakan yang sangat strategis, karena birokrasi lah penyelenggara kebijakan publik. Keberhasilan kebijakan publik karenanya akan sangat dipengaruhi oleh kinerja birokrasi. Dalam bahasa yang lebih vulgar, pelanggaran dalam implementasi kebijakan publik juga diakibatkan oleh kelemahan-kelemahan dan kinerja birokrasi.

*The Worldwide Governance Indicators Reports* menunjukkan bahwa nilai rata-rata indeks efektivitas Pemerintahan Indonesia (*Government Effectiveness*) sekalipun menunjukkan sebuah kemajuan (dari peringkat 100 pada tahun 2010 menjadi peringkat 75 pada tahun 2018), tetapi tetap tertinggal jika dibandingkan beberapa negara ASEAN, Singapura, Malaysia dan Thailand. Demikian juga tertinggal dari beberapa negara maju dan negara diprediksi maju di Asia seperti Jepang, Korea Selatan, China dan India, sebagaimana ditunjukkan Tabel 1.

Tabel 1 menunjukkan bahwa kinerja birokrasi Indonesia belum ideal. Kondisi tidak ideal ini yang berpotensi memunculkan pelanggaran. Kelemahan-kelemahan birokrasi: kelambatan, betidakjelasan, kerumitan, bertele-tele (*red-tape*) dalam berbagai proses birokrasi bisa memicu masyarakat untuk melanggar sebuah kebijakan. Sebagai contoh: untuk IMB sebagaimana dipersyaratkan di dalam Peraturan (daerah) untuk membangun sebuah rumah tinggal, dengan berbagai persyaratan rumit yang tidak bisa dipenuhi oleh rumah yang dibangun di atas lahan hanya 100 m<sup>2</sup>, menghadapkan seseorang pada satu-satunya pilihan, yaitu melanggar Peraturan Daerah (Perda).

**Tabel 1.** Peringkat Efektivitas Pemerintahan Negara-negara ASEAN dan Beberapa Negara Asia

No.	Negara	Peringkat						
		2010	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1	Indonesia	100	87	104	89	84	75	73
2	Singapura	1	1	1	1	1	1	1
3	Malaysia	33	33	42	45	44	35	38
4	Thailand	71	63	62	62	60	60	62
5	Filiphina	83	72	79	90	90	83	84
6	Vietnam	102	93	83	87	88	87	86
7	Myanmar	187	176	174	162	167	169	171
8	Brunei Darussalam	41	34	34	34	31	26	27
9	Laos	153	146	124	117	120	145	153
10	Kamboja	159	144	144	145	143	129	130
11	Timor Leste							
12	Jepang	21	9	11	10	15	13	15
13	Korea Selatan	30	30	40	36	33	31	23
14	China	78	63	58	61	58	54	50
15	India	81	104	81	81	80	66	74
Peringkat pertama		Singapura	Singapura	Singapura	Singapura	Singapura	Singapura	Singapura
Peringkat akhir		Somalia	Somalia	Somalia	Somalia	Somalia	Yaman	Somalia
Negara disurvei		193	193	193	193	193	193	193

Sumber:

Diolah dari Government effectiveness-Country rankings Tahun 2010, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019.

([https://www.theglobaleconomy.com/rankings/wb\\_government\\_effectiveness](https://www.theglobaleconomy.com/rankings/wb_government_effectiveness)).

Kinerja birokrasi ditentukan di antaranya oleh sistem dan orang-orang yang mengoperasikan sistem (pegawai), maka meningkatkan kinerja birokrasi dapat dilakukan dengan membangun berbagai sistem dan juga mengembangkan birokrat yaitu sumber daya manusia birokrasi.

### *Membangun Partisipasi Masyarakat (Warga Negara)*

Dalam konsep pelayanan publik mutakhir, pemerintah tidak sebatas memberikan pelayanan kepada masyarakat (pelanggan), tetapi lebih memberi pelayanan kepada masyarakat (warga negara) (Denhardt dan Denhardt, 2013). Pemerintah mendudukan warga negara sebagai pemilik hak atas pelayanan publik. Karenanya, yang spesifik dibandingkan dengan pelayanan oleh pihak swasta adalah tanggung jawab negara dalam hal ini pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik untuk memenuhi hak-hak warga atas pelayanan. Artinya pemerintah memberi jaminan bagi ketersediaan dan akses seluruh warga negara kepada pelayanan publik.

Pelibatan masyarakat, sesungguhnya adalah salah satu di antara beberapa pendekatan analisis dalam proses kebijakan publik. Memberdayakan masyarakat, menjadikan masyarakat mampu mengakses hak-hak pelayanan (publik)nya menjadi pembeda tugas pelayanan publik oleh pemerintah dibandingkan dengan pelayanan oleh pihak swasta. Dengan demikian, menempatkan masyarakat sebagai subjek, bukan semata sebagai objek adalah hal amat strategis.

Dalam kondisi saat ini, dalam berbagai kebijakan, Pemerintah/pemerintah daerah masih sering menempatkan masyarakat secara tidak tepat. Di satu sisi menempatkan masyarakat sebagai objek, dengan menyediakan pelayanan publik sekaligus mengambil alih sebagian tanggung jawab masyarakat. Contoh ekstrim adalah ketika seorang kepala daerah (petahana) mau mencalonkan diri pada jabatan berikutnya, maka banyak kebijakan yang menempatkan masyarakat sebagai objek, yang mendapatkan semacam proyek-proyek “bantuan” dalam berbagai kemasan. Kebijakan dalam bentuk proyek semacam ini bisa jadi berdampak negatif. Bagi pemerintah, kebijakan-kebijakan semacam ini tidak efektif bahkan menghamburkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Sementara dari

sisi masyarakat kebijakan seperti ini tidak membangun tanggung jawab masyarakat, tidak mengembangkan masyarakat, tidak menjadi pendidikan politik, bahkan berpotensi mereduksi demokrasi.

Sebaliknya pada kasus lain, pada kondisi tertentu, di mana kemampuan pemerintah sangat terbatas, sebagaimana terjadi di beberapa daerah dalam menangani *covid-19*, beberapa pemerintah daerah menjadikan masyarakat seolah-olah (100 persen) sebagai subjek yang dianggap bisa mandiri mengatasi sendiri *covid-19*. Dalam hal ini sesungguhnya pemerintah yang bersangkutan bisa dikatakan lepas tanggung jawab.

Dalam hal kebijakan publik, maka masyarakat melalui mekanisme-mekanisme yang disiapkan seharusnya dapat ikut menjadi bagian dalam setiap proses kebijakan publik. Mulai dari proses perumusan kebijakan. Pelibatan dengan baik dalam proses awal ini dapat menjadi sarana mengembangkan partisipasi sampai pada implementasi bahkan evaluasi kebijakan publik. Bila hal ini berjalan baik, maka risiko kegagalan dan ketidakbermanfaatan sebuah kebijakan dapat diminimalisir.

Prosedur pelibatan masyarakat yang selama ini belum berjalan dengan baik, seharusnya dapat direvitalisasi. Peran komunitas-komunitas diberikan saluran yang memadai sehingga mampu menjadi mekanisme penyaluran aspirasi yang sehat dalam mencapai tujuannya. Bukan sebaliknya beberapa pihak memobilisasi masyarakat/komunitas lebih menjadi komoditas politik dalam menekan kelompok-kelompok tertentu. Demikian juga keterwakilan masyarakat di DPR dan DPRD baik provinsi maupun kabupaten/kota direduksi hanya sebagai pelengkap birokrasi tanpa memberi nilai manfaat secara substansial.

### **3.5 Konsistensi Implementasi: Tindakan dan Sanksi Hukum**

Hal sangat penting adalah konsistensi implementasi. Salah satu titik krusial sekaligus strategis adalah penerapan sanksi bagi sebuah pelanggaran. Agar ini dapat dilakukan, maka penyelenggara kebijakan publik harus mampu melaksanakan secara konsisten setiap tahap proses penyelenggaraan, termasuk dalam hal pengenaan sanksi bagi sebuah pelanggaran. Jika tahapan-tahapan implementasi tidak dilakukan secara konsisten, maka risiko terbesar adalah kegagalan/ketidakbisaan pengenaan sanksi (terberat) ketika sebuah pelanggaran dilakukan oleh warga masyarakat, korporasi dan entitas lainnya. Misalnya, tidak bisa dilakukan “pembongkaran” sebuah bangunan yang melanggar zonasi pemanfaatan ruang, karena tahapan-tahapan sebelumnya sebagai dasar pengenaan sanksi terberat tidak dilakukan dengan disiplin dan konsisten.

Kegagalan pengenaan sanksi, yang berarti membiarkan sebuah pelanggaran akan menjadi preseden, contoh dan berpotensi memunculkan kasus-kasus pelanggaran lain. Bahkan berisiko menimbulkan ketidakpercayaan publik. Sebaliknya implementasi kebijakan secara disiplin, konsisten dan tegas bisa diharapkan menjadi proses bagi masyarakat untuk tidak melanggar peraturan perundang-undangan. Lebih jauh akan menjadi pendidikan kewarganegaraan bagi masyarakat. Bahkan bisa menjadi pendidikan politik bagi masyarakat. Akan lebih baik memberikan sanksi ketika pelanggaran baru dimulai. Tidak sebaliknya, dengan beragam alasan, memberikan sanksi pada saat pelanggaran semakin jauh, semakin berat dengan risiko (material dan non material) bagi seluruh *stakeholders* semakin besar dan pada akhirnya gagal. Hal terbaik tentu ketika tidak terjadi suatu pelanggaran.

Dengan demikian, diperlukan sebuah kesiapan menyeluruh, mulai dari sebuah kebijakan tepat yang kontekstual dan ekosistem kebijakan yang memadai agar sebuah kebijakan dapat diimplementasikan dan memberi manfaat terbaik.



#### 4. Penutup

Kecenderungan pertumbuhan penduduk berpotensi mengakibatkan permasalahan dalam pengelolaan ruang tidak akan semakin berkurang. Sebaliknya apabila gagal diantisipasi, maka ketegangan pemanfaatan ruang antar berbagai aktor dan kepentingan akan semakin meningkat. Hal ini akan memicu munculnya pelanggaran-pelanggaran. Bahkan akan memicu munculnya eksploitasi berlebih sumber daya yang berpotensi merusak sistem lingkungan alam manusia, dan akan mengancam keberlanjutan pembangunan.

Dari observasi kepustakaan dan pengalaman empiris serta pembahasan yang telah dilakukan, dapat disimpulkan hal-hal berikut:

- 1 Pelanggaran dalam implementasi kebijakan publik diakibatkan berbagai faktor: mulai dari kualitas kebijakan yang kurang kontekstual dengan kondisi masyarakat: sosial, budaya, ekonomi bahkan politik. Ini bisa terjadi karena keterbatasan kemampuan penyelenggara. Juga diakibatkan kebijakan yang lahir tidak dari sebuah masalah, (apalagi masalah yang tepat), kebutuhan dan proses ideal, tetapi dihadirkan karena alasan-alasan di luar itu. Hal lain adalah belum lengkapnya sebuah kebijakan. Untuk dapat dapat diimplementasikan dengan baik, disamping kualitas, juga diperlukan kelengkapan sebuah kebijakan. Ini sering menjadikan hambatan operasionalisasi kebijakan. Dalam banyak hal, pemerintah selaku penyelenggara kebijakan dihadapkan pada situasi ini. Hal lain sebagai penyebab adalah ketidaksiapan ekosistem kebijakan publik.
- 2 Untuk mengatasi permasalahan implementasi sebuah kebijakan, di antaranya dapat dilakukan dengan mengembangkan ekosistem kebijakan publik. Hal lain adalah membangun kesiapan *stakeholders*. Di luar pemerintah ada banyak pelaku. Keberhasilan implementasi kebijakan membutuhkan kesiapan pelaku-

pelaku lain. Membangun kesiapan ini sebagaimana seharusnya, sesungguhnya bisa dimulai dari tahap paling awal, yaitu melibatkan semakin banyak *stakeholders* dalam proses perumusan, pembuatan dan penetapan kebijakan. Hal penting lain adalah memperkuat partisipasi masyarakat (individu, komunitas, dan masyarakat). Sebagaimana paradigma manajemen publik baru, yang menempatkan masyarakat (*customer*) lebih sebagai warga negara dengan hak-hak kewargaannya, maka memberdayakan dan memampukan masyarakat mengakses dan memenuhi hak-haknya perlu menjadi bagian dari proses penyelenggaraan kebijakan publik.

- 3 Poin strategis lain adalah konsistensi implementasi terutama dalam pengenaan sanksi atas pelanggaran. Untuk dapat melakukan hal ini diperlukan kesiapan seluruh perangkat (sistem) birokrasi dan sumber daya manusia (birokrat) pelaksana sistem tersebut.

## Daftar Pustaka

- Abdul Wahab, Solichin. 2008. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Malang: UPT Penerbitan UMM.
- Ahyuni. 2016. *Perencanaan Penggunaan Lahan*. Jakarta: Kencana
- Denhardt, Janet V dan Denhardt Robert B. 2013. *Pelayanan Publik Baru, dari Manajemen Steering ke Serving*. Terjemahan (Saut Pasaribu, penerj.). Bantul: Kreasi Wacana.
- Dunn, William N. 2000. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Edisi Kedua. Terjemahan. (Samodra Wibawa dkk, penerj.) Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Sulaiman, King Faisal. 2017. *Teori Peraturan Perundang-undangan dan Aspek Pengujiannya*. Yogyakarta: Penerbit Thafamedia.
- Salim, Emil. 2010. *Pembangunan Berkelanjutan. Peran dan Kontribusi Emil Salim*. Jakarta: Kompas Gramedia Grup.

- Sumarwoto, Otto. 2008. *Ekologi, Lingkungan Hidup dan Pembangunan*. Jakarta: Penerbit Djambatan.
- Widodo, Joko. 2008. *Analisis Kebijakan Publik. Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*. Malang: Bayumedia
- Winarno, Budi. 2014. *Kebijakan Publik. Teori, Proses dan Studi Kasus*. Jakarta: Center of Academic Publishing Service (CAPS),
- Zuhal. 2013. *Gelombang Ekonomi Inovasi. Kesiapann Indonesia Berselancar di Era Ekonomi Baru*: Jakarta: Gramedia.



# Memaknai Penataan Ruang Menuju Kota Cerdas

I Gusti Putu Anindya Putra

## 1. Pendahuluan

Ruang, Tata Ruang, dan Penataan Ruang. Sebuah kata dengan daya tarik ajaib tidak saja bagi para arsitek abad ke duapuluh, namun sudah mewabah dikalangan para pakar dan masyarakat, sebuah kata yang begitu sering digunakan dan sekaligus disalahgunakan. Kata itu digunakan sebagai '*alpha*' dan '*omega*'-nya arsitektur (Cornelis Van de Ven, 1991, *dalam* Anindya, 2015).

Saduran kalimat di atas saya pergunakan untuk memulai tulisan ini dengan maksud untuk memberikan makna pada sesuatu yang menjadi bagian terpenting dari kehidupan manusia, yang dapat dikupas dari berbagai aspek keilmuan dengan intepretasinya masing-masing. Perbedaan intepretasi ini mejadi perdebatan yang berkepanjangan sehingga membuat 'kotak-kotak intepretasi' yang tidak saling berkesinambungan. Pada kenyataannya dari sudut manapun dipandang, hubungan ruang dengan manusia dan waktu memperlihatkan adanya "hubungan kesinambungan yang harmoni" diantaranya.

Ruang seharusnya tidak hanya dipandang sebagai bentuk estetika

bangunan saja, tetapi lebih menuju pada substansi 'ruang harmoni' tadi, apapun didefinisikan, adalah perwujudan ruang sebagai tempat untuk melakukan aktifitas manusia, dimana wujud 'bangunan' ruang tersebut menunjukkan proporsi harmoni sesuai tingkat budaya yang ada. Kota sebagai elemen organisasi menjadi sangat efisien apabila dilihat sebagai sesuatu yang bersifat ritual, dan karena itu memiliki 'kekuasaan' yang tinggi (Rapoport *dalam* Onggodiputro, 1985:28). Berdasarkan hal ini tercermin bahwa kota merupakan lingkungan binaan yang menggambarkan ekspresi fisik dari sistem pengaturan. Sistem pengaturan merupakan suatu hasil dari sifat pikiran manusia bersama, suatu kebutuhan untuk memberikan tatanan dan makna, bentuk dari pengaturan tersebut bersifat spesifik dari segi kebudayaan.

Tatanan pada hakekatnya lebih dari sekedar ruang, namun merupakan konsep di mana religi dan ritual adalah sentral, manusia dan ruang selaras membentuk kesatuan dan penataan didasarkan pada hal-hal yang bersifat ritual. Di sisi lain merupakan suatu proses yang memberi ciri pada jamannya, yang secara filosofi merupakan suatu sistem yang berada dalam keseimbangan dan berdimensi masa lampau, masa kini, dan masa datang.

Ada dua alasan yang menyertainya, yakni adanya (1) pandangan bahwa masyarakat pada dasarnya bersifat religius, oleh karena itu hal-hal yang bersifat ritual menggambarkan makna yang paling utama; dan (2) pandangan bahwa hal-hal yang bersifat religius dan ritual yang menyertainya dapat menjadi sangat efektif untuk membuat orang melakukan sesuatu yang dapat diterima sesamanya. Ritual dipandang sebagai suatu cara yang efektif untuk dapat diterima dan memelihara kebudayaan. Elemen fisik membantu dalam proses ini dengan cara menyediakan wadah untuk hal tersebut, menunjang hal-hal yang berkaitan dengan kegiatan ritual dan mengungkapkan kegiatan ritual maupun keterkaitannya secara skematis dan kosmologi yang mendasarinya.

Pada kebudayaan tradisional, bentuk permukiman dihadapkan pada latar belakang pengaturan yang bersifat ritual, yang pada dasarnya bertujuan sebagai pengaturan tatanan secara harmoni. Dengan mempertimbangkan konsep-konsep ruang tradisional, terdapat dua sistem pengaturan utama yang saling terkait, yakni (1) pengaturan geometrik yang dihubungkan dengan hal-hal bersifat ritual dan kosmologi; (2) pengaturan yang dikaitkan dengan tatanan sosial masyarakat (Rapoport *dalam* Onggodiputra, 1985:44).

Pada kota-kota yang mempunyai latar belakang tradisi, kedua tatanan ini secara bersama mengikat kehidupan masyarakatnya, tatanan ritual dan kosmologi bersifat mengukuhkan, mempertegas dan memperkuat tatanan sosial sebagai adat istiadat (*living law*). Oleh karena itu perkembangan kota menurut Sujarto (1989) sangat erat kaitannya dengan perkembangan peradaban, kebudayaan, dan kemampuan manusia termasuk perkembangan ilmu dan teknologi. Di mana bentuk budaya masyarakat terakumulasi ke dalam bentuk fisik kota serta bentuk kehidupan di dalamnya (Rapoport *dalam* Agnew et.al, 1984:71). Semua bentuk kebudayaan mempunyai sistem pengaturan lingkungan, yaitu mengakumulasikan secara simbolis melalui tatanan lingkungan, dan semua lingkungan mempunyai makna dan mengkomunikasikan keterkaitannya secara skematis, skala prioritas, kecenderungan, dan budaya (Rapoport *dalam* Onggodiputra, 1985:43).

## **2. Ruang dalam Budaya Bali**

Konsep ruang tradisional Bali pada dasarnya bersumber dari filosofi religi kosmos yang berakar pada Agama Hindu. Di mana dalam konteks religi kosmos, manusia dan alam dipandang sebagai sesuatu yang independen (*Rwa Bhineda*) namun saling mengikat dalam satu kesatuan. Kondisi ini diwujudkan dalam bentuk 'keseimbangan' antara

manusia (*mikro kosmos*) dengan alam (*makro kosmos*). Kedua kosmos tersebut terbentuk dari unsur-unsur yang sama (*Panca Mahabhuta*), sehingga dalam upaya mencapai tujuan hidupnya (*Moksartam jagadhita ya ca iti dharma*) adalah dengan cara 'menyelaraskan' diri dengan lingkungan hidupnya.

Filosofi di atas akan sangat mempengaruhi sikap hidup dan struktur kemasyarakatan, aktivitas/kegiatan, dan pengaturan lingkungan kehidupan masyarakat. Ketiga hal tersebut saling terkait dan saling mempengaruhi satu sama lainnya yang digambarkan sebagai *manik ring cecupu* (bayi dalam kandungan), dalam membentuk sikap hidup, pola kemasyarakatan, dan lingkungan kehidupannya secara terstruktur dan runtut dari skala makro sampai komponen terkecil.

Melalui pemahaman keselarasan hubungan antara *bhuana agung* dan *bhuana alit* yang masing-masing dibedakan atas dua bentuk *purusa/atma/jiwa* dan *prakerti/raga*. Pendekatan tata ruang diturunkan dari filosofi di atas, yang kemudian memberikan pengertian adanya jiwa dalam penataan ruang sebagai bentuk konsepsi *Tri Hita Karana* yang terdiri dari unsur-unsur jiwa, tenaga, dan fisik, serta adanya *prakerti* dalam penataan ruang sebagai bentuk konsepsi *Tri Angga* yang terdiri atas *utama angga/sakral*, *madya angga/netral*, dan *nista angga/kotor*. Konsepsi *Tri Hita Karana* dalam *bhuana agung* sebagai jiwa adalah *paraatma*, tenaga adalah yang menggerakkan alam (pergerakan matahari, bulan, dan bintang), fisik adalah unsur-unsur *Pancamahabhuta*. Sementara dalam *bhuana alit*, jiwa adalah *atman*, tenaga adalah *perana*, dan fisik adalah *sarira/badan* (Meganada, 1990:72). Konsepsi *Tri Angga* dalam *bhuana agung* di mana *utama angga* adalah gunung, *madya angga* adalah daratan, *nista angga* adalah laut, sedangkan dalam *bhuana alit*, *utama angga* adalah kepala, *madya angga* adalah badan, dan *nista angga* adalah kaki (Sularto, tanpa tahun:11).



Landasan konsep ruang yang diturunkan dari filosofi ini secara menerus sampai pada elemen terkecil pada hakekatnya merupakan penjabaran bentuk keselarasan kosmos melalui unsur-unsur *Tri Hita Karana* (*purusa, perana, prakerti*) dan *Tri Angga* (*utama, madya, nista*). Kedudukan filosofi dan landasan konsep ini bersifat kontekstual, dimana dalam penjabaran selanjutnya akan timbul keragaman bentuk tatanan baik tatanan lingkungan maupun tatanan sosial.

**Tabel 1.** Tri Hita Karana dalam Susunan Kosmos

Susunan/ Unsur	Jiwa	Tenaga	Fisik
Alam Semesta	<i>Paraatman</i>	Tenaga yang menggerakkan alam	Unsur-unsur <i>Pancamahabhuta</i>
Lingkungan	<i>Kahyangan Tiga</i>	<i>Sima Krama Desa</i>	<i>Palemahan/ teritorial Desa</i>
Tempat Tinggal	<i>Sanggah/Pemerajan</i>	Manusia penghuni	<i>Pekarangan</i>
Manusia	<i>Atman/Jiwa</i>	<i>Perana/tenaga</i>	<i>Sarira/Badan</i>

Sumber: Anindya (1991)

Filosofi *Tri Hita Karana* dan *Tri Angga* sebagai landasan konsep menjelaskan bahwa keselarasan kosmos yang terbentuk mulai dari unsur terkecil merupakan turunan dari unsur kosmos yang lebih besar, di mana dalam setiap unsur kosmos melambangkan adanya tiga aspek (jiwa, tenaga, dan fisik) yang mempengaruhi bentuk keselarasan hubungan.

**Tabel 2.** Tri Angga dalam Susunan Kosmos

Susunan/ Unsur	Sakral/Utama	Netral/Madya	Kotor/Nista
Alam Semesta	Alam Atas/ <i>Swah Loka</i>	Alam tengah/ <i>Bwah Loka</i>	Alam bawah/ <i>Bhur Loka</i>
Wilayah	Gunung	Dataran	Lautan
Lingkungan	<i>Kahyangan Tiga</i>	Permukiman	<i>Setra</i>
Tempat Tinggal	<i>Sanggah/ Pemerajan</i>	Bangunan Rumah	<i>Teben/pintu masuk</i>
Bangunan	Atap	Kolom/dinding	Lantai
Manusia	Kepala	Badan	Kaki
Masa/Waktu	Masa depan/ <i>Warthamana</i>	Masa kini/ <i>Nagata</i>	Masa lalu/ <i>Atita</i>

Sumber: Anindya (1991)

Berdasarkan filosofi dan landasan konsep ruang tradisional Bali, maka perwujudan ideologi perencanaan terarah pada: (1) Pengaturan lingkungan sosial yang selaras dengan lingkungan hidupnya; (2) Pengaturan ruang sebagai wadah kehidupan yang selaras dengan lingkungan sosial budayanya; dan (3) Keselarasan kedua lingkungan tersebut diwujudkan dalam bentuk simbol-simbol untuk mencapai keselarasan spiritual (*Moksartam Jagadhita ya ca iti Dharma*)/keselarasan hubungan dengan Tuhan.

### 3. Ruang Kota

#### 3.1 Makna Ruang Kota

Menurut Meyer, pertama-tama kota nampak sebagai tempat bermukim dan orang-orang yang mendiami tempat itu, ditinjau dari aspek 'manusia', maka kota dapat dipandang sebagai suatu sistem nilai, perasaan, kenangan, dan hubungan-hubungan, yang kesemuanya membentuk suatu sistem atau organisasi, sehingga kota merupakan suatu ciptaan peradaban (Nas *dalam* Soryochondro, 1979:28).

Perkembangan perencanaan kota sangat erat kaitannya dengan perkembangan peradaban, kebudayaan, dan kemampuan manusia, termasuk perkembangan ilmu dan teknologi (Sujarto, 1989:1), di mana bentuk budaya masyarakat terakumulasi ke dalam bentuk fisik kota serta bentuk kehidupan yang terjadi di dalamnya (Rapoport *dalam* Agnew et.al, 1984:71). Oleh karena itu, “ideologi perencanaan” kota dibangun dari sifat dasar manusia yakni prilaku, dan dari prilaku manusia ini menurunkan kegiatan-kegiatan yang bersifat sosial ekonomi dan sosial budaya, bersama-sama dengan faktor fisik akan membentuk suatu lingkungan (Robert, 1974:401).

Lingkungan kota yang terbentuk akan saling mempengaruhi dengan prilaku manusia, di mana prilaku manusia dalam memandang lingkungannya akan menimbulkan kesan visual, yang kemudian memberikan gambaran persepsi ruang, dan persepsi ini kembali akan mempengaruhi prilaku manusianya (Lynch, 1960:9).

Hubungan antara manusia dengan lingkungannya harus masuk dalam tiga area, yakni ‘mengetahui’ (*knowing*) sesuatu, ‘merasakan’ (*feeling*) sesuatu tentang hal tersebut, dan kemudian ‘melakukan’ sesuatu tentang hal tersebut:

1. *Cognitive*, meliputi merasakan, ‘mengetahui’ dan memikirkan, proses dasar dimana individu mengetahui lingkungannya.

Adalah pengetahuan manusia sebagai suatu proses pemahamannya terhadap keberadaan alam, kesadaran bahwa ‘ia’ adalah bagian yang tak terpisahkan dari alam. Seperti dijelaskan oleh Plato, Tuhan telah menciptakan sang jiwa sebelum menciptakan wadaqnya. Wadaq adalah kasat mata, sedangkan sang jiwa tidak kasat mata dan dipenuhi dengan hikmat dan keselarasan. Menurut Hegel, ruang dalam yang menjadi kasat mata karena terlingkungi dalam batas konkrit, diidentifikasi sebagai ‘isi’ (tempat bersemayamnya roh) yang diperlukan. Konsentrasi kehidupan jiwalah yang melingkungi dirinya dalam hubungan-hubungan ruang.

2. *Affective*, meliputi ‘perasaan’ dan emosi tentang lingkungannya, motivasi, keinginan dan nilai (perwujudan *image*).  
Proses merasakan ini memberikan pemahaman terhadap keberadaan ruang sebagai bagian dari kehidupannya, yang kemudian mendorong motivasi, keinginan untuk membentuk tatanan hubungan-hubungan, konsep-konsep, dan norma.
3. *Conative*, meliputi ‘tindakan’, mengerjakan, berusaha dan hal itu memberikan pengaruh pada lingkungan dalam menanggapi (1) dan (2) (Rapoport, 1977).

### **3.2 Struktur dan Pola Ruang Kota**

Struktur Ruang adalah susunan pusat-pusat permukiman, sistem jaringan serta sistem prasarana maupun sarana. Semua hal itu berfungsi sebagai pendukung kegiatan sosial-ekonomi yang secara hirarki berhubungan fungsional. Tata ruang merupakan wujud struktural dan pola pemanfaatan ruang, baik yang direncanakan ataupun tidak. Wujud struktural pemanfaatan ruang adalah susunan unsur-unsur pembentuk rona lingkungan alam, lingkungan sosial, dan lingkungan buatan yang secara hirarkis dan struktural berhubungan satu dengan yang lainnya membentuk tata ruang.

Adapun elemen-elemen yang membentuk struktur ruang kota, adalah: (1) Kumpulan dari pelayanan jasa termasuk di dalamnya perdagangan, pemerintahan, keuangan yang cenderung terdistribusi secara berkelompok dalam pusat pelayanan; (2) Kumpulan dari industri sekunder (manufaktur) pergudangan dan perdagangan grosir yang cenderung untuk berkumpul pada suatu tempat; (3) Lingkungan permukiman sebagai tempat tinggal dari manusia dan ruang terbuka hijau; dan (4) Jaringan transportasi yang menghubungkan ketiga tempat di atas. Dengan demikian struktur ruang adalah susunan pusat-pusat pelayanan dan permukiman yang dihubungkan oleh sistem

jaringan prasarana dan sarana yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan sosial ekonomi masyarakat yang secara hirarkis memiliki hubungan fungsional.

Pola ruang adalah distribusi peruntukan ruang dalam suatu wilayah yang meliputi peruntukan ruang untuk fungsi lindung dan peruntukan ruang untuk fungsi budidaya. Kawasan fungsi lindung terdiri atas (a) hutan lindung: kawasan yang memberikan perlindungan terhadap kawasan bawahannya, yang meliputi kawasan bergambut dan kawasan resapan air; (b) kawasan perlindungan setempat: yang meliputi sempadan pantai, sempadan sungai, kawasan sekitar danau atau waduk, kawasan sekitar mata air; (c) ruang terbuka hijau (RTH) kota: yang meliputi RTH publik dan RTH privat, RTH publik antara lain meliputi taman, sempadan (jalan, sungai, danau, pantai) dan pemakaman; (d) kawasan suaka alam dan cagar budaya; dan (e) kawasan rawan bencana alam, yang meliputi kawasan rawan tanah longsor, kawasan rawan gelombang pasang dan kawasan rawan banjir, dan kawasan lindung lainnya.

Kawasan budi daya yang terdiri atas (a) kawasan perumahan yang dapat dirinci, meliputi perumahan dengan kepadatan tinggi, perumahan dengan kepadatan sedang, dan perumahan dengan kepadatan rendah; (b) kawasan perdagangan dan jasa, yang diantaranya terdiri atas pasar tradisional, pusat perbelanjaan dan toko modern; (c) kawasan perkantoran yang diantaranya terdiri atas perkantoran pemerintahan dan perkantoran swasta; (d) kawasan industri, yang meliputi industri rumah tangga/kecil dan industri ringan; (e) kawasan pariwisata, yang diantaranya terdiri atas pariwisata budaya, pariwisata alam, dan pariwisata buatan; (f) kawasan ruang terbuka non hijau; (g) kawasan ruang evakuasi bencana meliputi ruang terbuka atau ruang-ruang lainnya yang dapat berubah fungsi menjadi *melting point* ketika bencana terjadi; (h) kawasan peruntukan ruang bagi kegiatan sektor

informal; dan (i) kawasan peruntukan lainnya, meliputi antara lain: pertanian, pertambangan (disertai persyaratan yang ketat untuk pelaksanaan penambangannya), pelayanan umum (pendidikan, kesehatan, peribadatan, serta keamanan dan keselamatan), militer, dan lain-lain sesuai dengan peran dan fungsi kota.

### **3.3 Penataan Ruang Kota**

Dalam Penataan Ruang Kota, tidak sebagaimana dipahami sebagian besar masyarakat, sebagai wadah aktivitas/program pembangunan saja, namun di dalamnya mengandung pengertian sebagai (1) Rencana peruntukan lahan, yang memiliki jangka waktu tertentu; (2) Sebagai pedoman pembangunan, yang memberikan persyaratan dan tata cara pembangunan; (3) Sebagai media informasi, yang menjelaskan di mana boleh membangun apa dengan persyaratan seperti apa; dan (4) sebagai alat pengendalian pembangunan.

#### **(1) Rencana**

Sebagai dokumen rencana, di dalamnya mengatur rencana peruntukan lahan dengan berbagai klasifikasi peruntukan, baik untuk permukiman, fasilitas sosial, utilitas, perdagangan, industri, dsb. Dokumen rencana ini menjadi acuan bagi siapapun yang akan melakukan pembangunan di dalam kawasan (cakupan) yang dimaksud oleh rencana tersebut. Di dalam dokumen rencana ini memuat antara lain:

- a. Sistem kota-kota, yang pada dasarnya memuat hirarki kota dimaksud dengan kota-kota lainnya secara berjenjang sampai ke tingkat nasional. Posisi kota-kota secara hirarki akan menjelaskan rencana pusat-pusat pelayanan dari tingkat nasional, provinsi, sampai kabupaten/kota secara berjenjang dan berkesinambungan. Sebuah kota akan memiliki fungsi strategis yang berbeda satu sama lainnya, seperti kota yang dalam wilayahnya terdapat pusat

pelayanan tingkat nasional atau provinsi akan berbeda dengan kota-kota yang memiliki pelayanan tingkat kabupaten/kota saja. Hal ini untuk merencanakan jenis dan besaran fungsi-fungsi pelayanan, baik pelayanan publik, industri, perdagangan, dan jasa lainnya.

- b. Struktur dan pola ruang kota, yang pada dasarnya meliputi pengaturan internal kota terkait dengan hirarki antar kota maupun di dalam kota. Struktur kota akan memuat sistem jaringan, sedangkan pola ruang kota akan memuat model peruntukan lahan yang keduanya akan membentuk kota.
- c. Dokumen rencana secara berjenjang juga akan memuat rincian struktur dan pola ruang yang lebih kecil dan detail. Mulai yang bersifat umum (komprehensif), detail dalam beberapa kawasan yang merupakan rincian kawasan, sampai pada rancang bangun sebuah kawasan terkecil.

## (2) Pedoman Pembangunan

Di samping dokumen rencana, juga dapat menjadi pedoman pembangunan, yang memuat persyaratan-persyaratan pembangunan, seperti misalnya persyaratan peruntukan lahan, pengaturan ketinggian dan kepadatan bangunan, kekuatan dan keselamatan bangunan, persyaratan sistem utilitas kawasan dan bangunan, sistem pergerakan dan angkutan, serta sistem pengelolaan lingkungan dan manajemen. Sebagai pedoman juga memuat tata cara pembangunan yang merupakan tata urutan dan persyaratan pembangunan yang memberikan jaminan terhadap pembangunan yang layak.

## (3) Media Informasi

Penataan ruang sebagai media informasi, dimaksudkan adalah bahwa penataan ruang pada dasarnya berbasis peta yang memberikan

gambaran struktur ruang dan pola ruang, yang di dalamnya terdapat pengaturan pemanfaatan ruang dengan persyaratan dan tata cara pembangunan. Kesemuanya dapat memberikan informasi tidak hanya terkait dengan penataan ruang saja, namun dapat juga sebagai media informasi berbagai kebutuhan masyarakat. Kebutuhan dimaksud, bukan saja merupakan memori masa lalu, tetapi juga kebutuhan kekinian dan bahkan prospek masa depan yang lebih baik. Sebagai media informasi tentunya Penataan ruang secara substansi haruslah bersifat rigid (tidak dapat diubah), pasti (tidak meragukan), dan secara aksesibilitas mudah didapat, cepat (*real time*), dan aman (tidak dapat dipalsukan).

#### (4) Alat Pengendalian Pembangunan

Sebagai alat pengendali, dimaksudkan bahwa Penataan Ruang dengan mudah dapat mendeteksi adanya penyimpangan-penyimpangan pelaksanaan pembangunan dan atau peristiwa-peristiwa dinamika kota. Baik itu dalam bentuk Rencana, Pedoman Pembangunan, maupun media informasi timbal balik, dengan demikian masyarakat dapat mengetahui dan memahami makna penataan ruang kota dengan mematuhi segala aturan yang ada didalamnya.

#### **4. Makna Penataan Ruang Kota dalam Dimensi Smart City**

*Smart City* merupakan sebuah konsep kota cerdas yang dapat membantu masyarakat mengelola sumber daya yang ada dengan efisien dan memberikan informasi yang tepat kepada masyarakat atau lembaga dalam melakukan kegiatannya ataupun mengantisipasi kejadian yang tidak terduga sebelumnya dengan memanfaatkan teknologi terkini. *Smart City* dapat disimpulkan bahwa memanfaatkan sumber informasi dan menggunakan teknologi yang canggih untuk mempermudah kehidupan.



Untuk mewujudkan ini diperlukan inisiatif dan faktor-faktor pendukungnya, antara lain :

a. Manajemen dan Organisasi

Harus didukung dengan manajemen yang terstruktur agar dapat berjalan dengan baik, seimbang dan lancar. Dalam hal ini faktor organisasi dan manajemen merupakan faktor yang menentukan kemajuan terciptanya *Smart City*, karena manusia yang membuat tujuan dan manusia pula yang melakukan proses untuk mencapai tujuan.

b. Teknologi

Sebagai *Smart City* sangat bergantung pada *smart computing*. *Smart computing* mengacu pada generasi baru *hardware, software* dan jaringan teknologi yang menyediakan sistem IT yang *real-time*. Dengan analisis yang baik dan secara mendalam dapat membantu penduduk membuat keputusan yang lebih pintar yang diiringi dengan tindakan yang dapat mengoptimalkan proses bisnis. Teknologi informasi merupakan sebuah pendorong utama bagi inisiatif *Smart City*. Proyek pembangunan *Smart City* dengan mengacu pada teknologi informasi dapat mengubah sejumlah peluang yang potensial, mereka dapat meningkatkan manajemen dan fungsi kota. Namun, meskipun banyak manfaat dari teknologi tersebut dampaknya masih belum terlihat jelas, karena terdapat kesenjangan sosial bagi penduduk untuk mendapatkan fasilitas tersebut. Maka dari itu, pemerintah kota harus banyak mempertimbangkan faktor-faktor tertentu ketika mengimplementasikan teknologi informasi yang berkaitan dengan sumber daya, kapasitas, dan hal-hal yang berkaitan dengan kesenjangan sosial nantinya.

c. Pemerintahan

Beberapa kota sudah memulai proyek pembangunan *Smart City* yang inisiatif. Proyek ini disebut inisiatif *Smart City* untuk

melayani warga dan untuk meningkatkan kualitas hidup mereka. Dengan demikian, beberapa kota telah merasakan peningkatan kebutuhan pemerintahan untuk mengelola proyek. Dukungan dari pemerintah juga merupakan salah satu faktor yang penting untuk kemajuan *Smart City*. Karena tanpa dukungan pemerintah impian untuk mewujudkan *Smart City* akan sulit untuk diwujudkan, terutama adalah pemahaman yang sama dari para pejabat dan jajarannya.

d. Kebijakan

Perpindahan dari sebuah kota biasa menjadi *Smart City* memerlukan interaksi komponen teknologi dengan politik dan kelembagaan. Komponen politik mewakili berbagai elemen dan tekanan eksternal, seperti kebijakan politik yang mungkin mempengaruhi ide dari pembangunan *Smart City*. Konteks kebijakan sangat penting bagi pemahaman dari penggunaan sistem informasi. Pemerintah yang inovatif yang ikut serta dalam membangun *Smart City* menekankan perubahan dalam suatu kebijakan.

e. Masyarakat

Masyarakat merupakan bagian penting dari terciptanya *Smart City*, karena dengan demikian kebiasaan-kebiasaan yang dulu mulai ditinggalkan. Proyek *Smart City* berdampak pada kualitas hidup warga dengan tujuan menjadikan sebuah kota lebih efisien. Masyarakat juga dituntut untuk ikut berpartisipasi dalam pengelolaan dan penyelenggaraan kota, serta menjadi pengguna kota yang aktif. Masyarakat juga adalah faktor yang paling menentukan keberhasilan atau kegagalan terciptanya *Smart City*.

f. Ekonomi

Faktor ekonomi merupakan pendorong utama *Smart City*. Sebuah kota dengan daya saing ekonomi yang tinggi dianggap memiliki salah satu sifat *Smart City*. Faktor ekonomi termasuk salah satu

daya saing inovasi, kewirausahaan, dan produktivitas dari kota tersebut.

g. Infrastruktur

Infrastruktur memegang peranan penting dalam membuat *Smart City*. Karena *Smart City* dibangun berdasarkan infrastruktur ICT seperti *wifi* dan *hotspot*. Pembangunan infrastuktur ICT merupakan hal yang mendasar dalam melakukan pembangunan *Smart City*. Pembangunan infrastruktur tergantung pada beberapa faktor yang terkait untuk kinerja dan ketersediannya.

h. Lingkungan

Faktor lingkungan dianggap sebagai faktor yang mempengaruhi kemajuan *Smart City* karena nantinya lingkungan sebuah kota menggunakan teknologi dalam menjalani kelangsungan hidup masyarakatnya.

Pada intinya suatu *Smart City*, diperlukan dukungan teknologi guna mendapatkan efisiensi pengelolaan kota, keterbukaan dan kepastian informasi, mendorong masyarakatnya untuk kreatif dan inovatif, sehingga memiliki daya tahan dan daya saing yang memadai terhadap kota-kota lainnya. Untuk dapat memiliki daya saing tentunya harus memiliki kemampuan yang khas, dan ini hanya bisa didapat dari faktor budaya lokal (*branding*).

Bagaimana makna Penataan Ruang Kota didalam mendukung *Smart City* diuraikan dalam dimensi *Smart City*.

a. Ruang dalam dimensi *Smart Economy*

*Smart economy* atau ekonomi cerdas mencakup inovasi dan persaingan. Jika semakin banyak inovasi-inovasi baru yang dikembangkan maka akan menambah peluang usaha baru dan meningkatkan persaingan pasar usaha/modal. Meningkatnya jumlah pelaku usaha mengakibatkan persaingan pasar menjadi semakin ketat, sehingga inovasi-inovasi baru perlu diciptakan

untuk mempertahankan eksistensi bisnis pelaku usaha tersebut. Inovasi-inovasi dimaksud bisa dalam bentuk barang dan jasa, untuk dapat memiliki daya saing diperlukan standar kualitas yang lebih baik, untuk insan kreatifnya maupun produknya, sehingga memiliki daya saing. Daya saing akan dapat diketahui oleh pasar apabila dapat diinformasikan secara luas dengan mudah diakses, pasti dan aman. Kesemuanya, termasuk kluster-kluster kreatif dapat diinformasikan melalui penataan ruang dengan aplikasi teknologi sebagai salah satu bentuk promosi dan publikasi.

b. Ruang dalam dimensi *Smart Mobility*

*Smart mobility* termasuk pada transportasi dan pembangunan infrastruktur. Pembangunan infrastruktur diwujudkan melalui penguatan sistem perencanaan infrastruktur kota, pengembangan aliran sungai, peningkatan kualitas dan kuantitas air bersih, pengembangan sistem transportasi, pengembangan perumahan dan permukiman, dan peningkatan konsistensi pengendalian pembangunan infrastruktur. Dengan ketersediaan sarana/prasarana transportasi dan infrastruktur yang memadai akan meningkatkan kualitas hidup masyarakat dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat. Penataan ruang dengan aplikasi teknologi akan sangat banyak manfaatnya dalam dimensi *smart mobility*. Dari sisi transportasi akan dapat diketahui kepadatan arus lalu lintas, sistem pengaturan sirkulasi dan moda angkutan, parkir dan terminal, rambu-rambu, marka dan RPPJ, baik dalam hal perencanaan, pembangunan dan pengelolannya. Dari sisi utilitas, dapat dirancang sistem drainase, jaringan telpon, listrik dan air bersih, serta limbah, pembangunan, dan pengelolannya. Pengembangan perumahan, bangunan gedung dan permukiman, akan dapat diketahui pola persebarannya, pola peruntukannya, kelengkapan sarana dan prasarananya.

c. Ruang dalam dimensi *Smart Environment*

Lingkungan pintar berarti lingkungan yang bisa memberikan kenyamanan, keberlanjutan sumber daya, keindahan fisik maupun non fisik, visual maupun tidak, bagi masyarakat dan publik. Menurut undang-undang tentang penataan ruang, mensyaratkan 30% lahan perkotaan harus difungsikan untuk ruang terbuka hijau baik privat maupun publik. Lingkungan yang bersih tertata merupakan contoh dari penerapan lingkungan yang pintar. Penataan ruang dengan aplikasi teknologi akan dapat memberikan informasi terkait dengan ruang-ruang publik, jenis, jumlah dan kondisi kelengkapannya, termasuk di dalamnya kelengkapan jalan (tanaman dan penanda), sempadan pantai dan sungai. Denpasar yang masih mempertahankan sawah, tentunya sangat bermanfaat untuk memberikan informasi lokasi, luasan, subak, fungsi sawah sebagai agro wisata dengan variasi komoditi kreatifnya.

d. Ruang dalam dimensi *Smart People*

Pembangunan senantiasa membutuhkan modal, baik modal ekonomi (*economic capital*), modal manusia (*human capital*) maupun modal sosial (*social capital*). Kemudahan akses modal dan pelatihan-pelatihan bagi UMKM dapat meningkatkan kemampuan dan ketrampilan mereka dalam mengembangkan usahanya. Modal sosial seperti kepercayaan, gotong royong, toleransi, penghargaan, saling memberi dan saling menerima serta kolaborasi sosial memiliki pengaruh yang besar terhadap pertumbuhan ekonomi melalui berbagai mekanisme seperti meningkatnya rasa tanggungjawab terhadap kepentingan publik, meluasnya partisipasi dalam proses demokrasi, menguatnya keserasian masyarakat dan menurunnya tingkat kejahatan. Tata nilai ini perlu dipertahankan dalam kehidupan sosial masyarakat *Smart City*. Pada dimensi ini, khusus Kota Denpasar dapat memberikan

informasi tentang potensi masyarakat yang masih berbasis budaya lokal yang berimplikasi dengan kepercayaan masyarakat, sosial, ekonomi dan lingkungan, sehingga akan menjadi benteng di dalam menjaga identitas masyarakat Denpasar. Melalui peta penataan ruang dapat diketahui kantong-kantong *desa adat* dengan tradisi dan potensi masyarakatnya, tradisinya dan lingkungannya, misalnya kantong-kantong kesenian, tari, gamelan, lukis, kerajinan, kuliner, upacara, dsb.

e. Ruang dalam dimensi *Smart Living*

Berbudaya, berarti bahwa manusia memiliki kualitas hidup yang terukur (budaya). Kualitas hidup tersebut bersifat dinamis, dalam artian selalu berusaha memperbaiki dirinya sendiri. Pencapaian budaya pada manusia, secara langsung maupun tidak langsung merupakan hasil dari pendidikan. Maka kualitas pendidikan yang baik adalah jaminan atas kualitas budaya, dan atau budaya yang berkualitas merupakan hasil dari pendidikan yang berkualitas. Penataan ruang dengan aplikasi teknologi akan dapat memberikan informasi terkait dengan lokasi dan kondisi fasilitas pendidikan formal dan non formal, kesehatan, keamanan dan ketertiban, kawasan dan bangunan pusaka (*heritage*) serta penanggulangan bencana.

f. Ruang dalam dimensi *Smart Governance*

Kunci utama keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan adalah *Good Governance*, yaitu paradigma, sistem dan proses penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan yang mengindahkan prinsip-prinsip supremasi hukum, kemanusiaan, keadilan, demokrasi, partisipasi, transparansi, profesionalitas, dan akuntabilitas ditambah dengan komitmen terhadap tegaknya nilai dan prinsip “desentralisasi, daya guna, hasil guna, pemerintahan yang bersih, bertanggung jawab, dan berdaya saing”. Penataan

ruang dengan aplikasi teknologi akan sangat banyak memberikan informasi terkait dengan pelayanan publik. Yang terpenting adalah bagaimana masyarakat mendapatkan pelayanan (prima) yang cepat, mudah diakses, tepat, memiliki kepastian hukum, ramah, termasuk di dalamnya kecepatan penanganan dan solusi dari keluhan masyarakat.

## 5. Penutup

Berdasarkan uraian diatas, ternyata penataan ruang kota dapat dikembangkan secara lebih luas dan bermanfaat bagi pengembangan *Smart City* (Kota Cerdas) di Kota Denpasar, tergantung kebijakan dan strategi penerapannya. Dengan melihat begitu luas dan banyaknya manfaat yang didapat untuk mendorong terwujudnya *Smart City*, maka pilihan teknologi, strategi pengelolaan dan menjaga keamanan sistem dan data menjadi sangat penting. Tantangan kedepan yang akan dihadapi adalah antara lain:

1. Inisiatif pimpinan, dan ini sudah diperlihatkan dengan statement Walikota Denpasar IB Rai D Mantra yang telah mendeklarasikan Denpasar *Smart Heritage City*. Tantangannya adalah kemungkinan belum seluruh staf Pemerintah Kota Denpasar memahami apa yang diharapkan oleh Walikota Denpasar, untuk itu penekanan kebijakan dimaksud harus disosialisasikan untuk dapat diimplementasikan mulai dari Kepala Perangkat Daerah sampai staf yang paling bawah.
2. Integrasi teknologi, disadari bahwa sampai saat ini sudah terbangun berbagai teknologi yang dimanfaatkan oleh perangkat daerah secara mandiri, sehingga masih sangat terbatas (inkremental) hanya dimanfaatkan untuk kepentingan satu perangkat daerah. Tantangannya adalah bagaimana mengintegrasikan ke semua teknologi yang sudah dibangun tersebut ke dalam sebuah kerangka

besar yang terstruktur, sehingga beberapa informasi dapat disatukan, dapat disharing satu sama lain untuk saling melengkapi. Dengan berbasis pada peta penataan ruang yang diintegrasikan dengan aplikasi teknologi, akan sangat memudahkan untuk pengambilan keputusan.

3. Manajemen teknologi, yang mencakup perencanaan, pengelolaan, dan keamanan, dengan keragaman kemanfaatan yang diharapkan, maka akan menjadi sebuah bangunan (arsitektur) aplikasi yang sangat besar. Tantangannya adalah bagaimana mengelola aplikasi ini, apakah akan dikelola secara tunggal ataukah sebagian dapat didesentralisasikan ke beberapa perangkat daerah. Ini menjadi sangat penting terkait dengan pusat data (*database storage*), informasi kepada masyarakat, pelayanan publik dan keamanan sistem serta instalasinya.
4. Pilihan teknologi dan tahapan pembangunan aplikasi menjadi prioritas, untuk itu diperlukan informasi dan kajian terhadap teknologi yang sudah dibangun dibandingkan dengan rencana bangunan aplikasi yang diharapkan.

Kecepatan bertindak untuk perencanaan, tahapan bertindak, manajemen dan konsistensi akan memberikan gambaran berhasil atau tidaknya inisiatif yang sudah dibangun oleh Walikota Denpasar. Sebuah harapan hal ini akan segera terwujud, karena langkah sudah diayun kedepan pantang untuk surut kebelakang.

## Daftar Pustaka

- Adi Ginanjar Maulana – <http://bandung.bisnis.com> dalam tulisannya: Konsep *Smart City* Belum Prioritas Di Indonesia.
- Ardhana, I Ketut, Prof. Dr. Phil, MA (ed). 2014. *Denpasar Smart Heritage City, Sinergi Budaya Lokal, Nasional, Universal*. Denpasar: Bappeda Kota Denpasar.



Anindya Putra, I Gusti Putu (ed). 2015. *Menyongsong Kota Masa Depan : Tantangan Denpasar menuju Kota Metropolitan* (sebuah Bunga Rampai). Denpasar: Bappeda Kota Denpasar.

Sudaryono, Profesor–Guru Besar Perencanaan Kota, UGM –<http://www.republika.co.id> dalam tulisannya: Konsep *Smart City* tak Sekedar Tampilan Fisik.

\*) Tulisan ini pernah dimuat pada Prosiding Seminar Nasional SPACE#4-2020 “CITY FOR ALL: Tantangan Pengembangan Smart City dalam Membangun Kota Budaya” yang diselenggarakan oleh Program Studi Perencanaan wilayah dan Kota, Universitas Hindu Indonesia. ISBN: 978-623-7963-24-0



# **Kebijakan Pengembangan Destinasi Pariwisata dalam Sistem Tata Ruang Wilayah di Kabupaten Karangasem, Bali**

I Komang Gede Santhyasa

## **1. Pendahuluan**

Pembangunan pariwisata membutuhkan ruang dalam mewadahi aktivitas kepariwisataannya. Hubungan pembangunan pariwisata dengan keruangan sangat berkaitan erat dengan kebijakan yang mensinergikan hubungan keduanya (Ruhanen, 2004). Pembangunan pariwisata dengan aktivitas kepariwisataannya, hendaknya berada pada zona keruangan yang peruntukannya untuk kegiatan pariwisata (papageorgiou and Beriatos, 2011; Risteski et al, 2012). Pengembangan pariwisata di suatu daerah harus mengacu pada Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) sebagai mandat dari Undang-undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Secara kewilayahan, berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 50 Tahun 2011 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Nasional Tahun 2010 - 2025 menetapkan Bali - Nusa Lembongan dan sekitarnya sebagai Destinasi Pariwisata Nasional dengan 11 kawasan sebagai Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN). Selain itu secara tata ruang, kawasan pariwisata di Pulau Bali tersebar di semua wilayah

kabupaten/kota yang ada di Provinsi Bali.

Kebijakan kewilayahan dan keruangan tersebut, menempatkan Kabupaten Karangasem pada posisi yang strategis dalam pengembangan pembangunan pariwisata. Ada tiga KSPN di Kabupaten Karangasem, yaitu KSPN Karangasem – Amuk, KSPN Besakih – Gunung Agung, KSPN Tulamben – Amed dan tiga Kawasan Strategis Pariwisata (KSP), yaitu KSP Candidasa, KSP Ujung, dan KSP Tulamben, serta daya tarik wisata yang tersebar di wilayah Kabupaten Karangasem. Namun demikian, posisi strategis tersebut tidak serta merta menjadikan pariwisata Kabupaten Karangasem mengalami kemajuan.

Secara kewilayahan perkembangan kemajuan pariwisata Bali masih dominan pada wilayah Bali selatan seperti di wilayah Kabupaten Badung, sedangkan pada wilayah Bali timur khususnya di wilayah Kabupaten Karangasem belum berkembang dengan baik. Saat ini ketimpangan ekonomi terjadi karena investasi di Bali selatan jauh melampaui jumlah investasi di kabupaten/kota lainnya. Akibatnya, sarana prasarana wisata terkonsentrasi di Bali selatan. Sekitar 70% akomodasi pariwisata di Bali terpusat di Kabupaten Badung (BPS Provinsi Bali, 2018)

Perkembangan pariwisata yang terkonsentrasi pada wilayah Bali selatan berakibat pada pusat-pusat kegiatan kewilayahan dan pembangunan infrastruktur memusat pada wilayah Bali selatan, sedangkan di bagian ujung timur wilayah Bali yakni Kabupaten Karangasem masih tertinggal. Dipertegas lagi, berdasarkan data BPS Provinsi Bali (2018), Kabupaten Karangasem menempati posisi puncak dengan tingkat kemiskinan mencapai 6,65% di Bali. Artinya, secara tingkat kesejahteraan wilayah Kabupaten Karangasem masih jauh tertinggal dibandingkan dengan wilayah lainnya di Bali.

Pengaturan keruangan kawasan pariwisata di Kabupaten Karangasem telah diatur secara spesifik melalui Peraturan Daerah

Kabupaten Karangasem Nomor 17 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Karangasem Tahun 2012 – 2032. Namun demikian, Perda RTRW ini belum menjadi landasan rujukan dalam pembangunan pariwisata di Kabupaten Karangasem. Kondisi ini dapat dilihat dengan masih adanya pembangunan akomodasi pariwisata di luar kawasan pariwisata yang telah ditetapkan dan munculnya sebaran daya tarik wisata tanpa dilandasi oleh rencana detail tata ruang.

Wilayah Kabupaten Karangasem yang merupakan hulunya Pulau Bali terdapat Gunung Agung dan Pura Besakih sebagai simbol spiritual terbesar peradaban agama Hindu di Bali. Oleh karena itu, dalam membangun kepariwisataan Kabupaten Karangasem diperlukan kehati-hatian agar tidak mengalami degradasi nilai-nilai budaya lokal. Mengingat perannya sebagai hulu Pulau Bali dan kandungan potensi pariwisata yang memang khas seperti pariwisata spiritual memberikan konsekuensi dan berdampak terhadap perlakuan para pemangku kepentingan khususnya pemerintah daerah dalam memperlakukan berbagai tinggalan situs-situs spiritual (pura-pura besar Hindu) yang ada di wilayah Kabupaten Karangasem.

Fakta-fakta persoalan kepariwisataan yang mengemuka di Kabupaten Karangasem menunjukkan adanya ketidaksinergian antara perencanaan tata ruang dan perencanaan destinasi pariwisata. Perencanaan tata ruang dan perencanaan destinasi pariwisata dijalankan secara parsial, sehingga perkembangan pariwisatanya tidak mengacu pada keruangan yang direncanakan dan tidak berbasis pada potensi kewilayahan yang dimiliki (Lew, 2017).

Di balik upaya pengembangan pariwisata dengan fenomena-fenomena permasalahannya dan bila dibiarkan begitu saja, tentu akan semakin menyimpan banyak persoalan yang cukup serius, terutama dalam aspek perkembangan eksistensi budaya, pelunturan kohesi sosial, dan terjadinya degradasi lingkungan alam. Beberapa

pihak mengkhawatirkan persoalan semakin jauhnya pola kehidupan sosial masyarakat dari akar budayanya, yakni budaya agraris, terjadi marginalisasi dan degradasi budaya lokal yang cukup serius akibat desakan gelombang modernisasi melalui industri pariwisata (Putra dan Paturusi, 2017)

Dalam pengembangan destinasi pariwisata di Kabupaten Karangasem diperlukan proses pendekatan perencanaan yang kontekstual terhadap potensi wilayahnya, karakteristik masyarakatnya, pengaruh kebijakan dan nilai-nilai budaya lokal yang berlaku (Djunaedi, 2012). Corak pendekatan perencanaan akan memberikan gambaran proses perencanaan yang telah dipraktekkan selama ini, sehingga dapat memahami dominasi kekuatan perencanaan dan pengaruh kebijakan terhadap pembangunan destinasi pariwisata.

Berdasarkan kompleksitas permasalahan kepariwisataan dan berdampak pada aspek keruangan di wilayah Kabupaten Karangasem, beberapa permasalahan penelitian (*research problem*) antara lain: RTRW Kabupaten Karangasem belum menjadi landasan rujukan pembangunan pariwisata di Kabupaten Karangasem; perkembangan pariwisata di Kabupaten Karangasem masih berjalan lambat; dan pembangunan pariwisata di Kabupaten Karangasem rentan terhadap eksploitasi sumberdaya alam dan budaya. Selanjutnya kajian ini dilakukan untuk dapat berkontribusi dalam merumuskan dan membangun kerangka kebijakan yang sesuai dalam pengembangan destinasi pariwisata dalam sistem tata ruang wilayah di Kabupaten Karangasem, Bali – Indonesia.

## **2. Metode Penelitian**

Penelitian ini menggunakan pendekatan metode kualitatif dengan analisis kebijakan berbasis multikriteria (Godet, 2001; Godet *et al.*, 2004; Panagiotopoulou dan Sratigea, 2014). Analisis MULTIPOL

(*Multicriteria Policy*) mengevaluasi terhadap pilihan tindakan/program aksi (*actions*) bukan hanya terhadap kriteria yang digunakan, namun juga merupakan interaksi tiga komponen, yaitu *actions*, *policy*, dan *scenarios*.

Interaksi ketiga komponen ini menghasilkan dua tipe evaluasi dalam MULTIPOL seperti yang dijelaskan Stratigea et al (2013) dan Fauzi (2019). Pertama, Evaluasi berbasis '*actions to policy*' (program terhadap kebijakan). Evaluasi ini menentukan program aksi apa yang tepat untuk setiap kebijakan, sehingga menghasilkan hierarki dampak dari program (*actions*) terhadap kebijakan. Kedua, evaluasi berbasis '*policies to scenario*'. Evaluasi ini menentukan kebijakan apa yang sesuai untuk skenario tertentu, sehingga menghasilkan hierarki dari kebijakan dan dampaknya untuk setiap skenario. Selain ketiga input utama tersebut, MULTIPOL memerlukan input kriteria yang akan digunakan ketika menilai skenario, *policy*, dan *actions*. Pengisian komponen ini akan dilakukan melalui matriks ketiga input tersebut dengan kriteria yang telah ditentukan. Kriteria menggambarkan aspek yang terukur berdasarkan penilaian (*judgement*) dari *stakeholders*.

Pengumpulan data dilakukan melalui studi dokumen, wawancara, dan focus group discussion (FGD). Analisis MULTIPOL mengintegrasikan pendekatan partisipatif (Bello et al, 2016) ke dalam prinsip-prinsip multikriteria, sehingga kerangka kerja (*frameworks*) MULTIPOL didasarkan pada penggalan informasi dari *stakeholders* melalui FGD secara timbal balik. Dalam penelitian ini narasumber dipilih secara *purposive* dengan melibatkan 15 ahli yang terdiri dari 3 tokoh masyarakat, 7 pejabat pemerintah daerah, dan 5 pengelola daya tarik wisata.

### 3. Hasil dan Pembahasan

#### 3.1 *Komponen kriteria evaluasi, kebijakan, program aksi, dan skenario pengembangan destinasi pariwisata di Kabupaten Karangasem*

Pengembangan suatu wilayah termasuk pengembangan destinasi pariwisata dengan menekankan pada aspek kebijakan tentunya sangat terkait dengan aspek keberlanjutan. Melalui FGD dirumuskan kriteria evaluasi yang mengacu pada rumusan tujuan penataan ruang yang telah dituangkan pada RTRW Kabupaten Karangasem tahun 2012 – 2032. Tujuan penataan ruang menjadi acuan, mengingat penelitian ini berangkat dari pemikiran bahwa perencanaan pariwisata dapat berkontribusi untuk mewujudkan tujuan penataan ruang yang lebih baik. Berdasarkan RTRW tersebut, tujuan penataan ruang Kabupaten Karangasem adalah terwujudnya wilayah Karangasem yang sejahtera melalui pengembangan agribisnis dan pariwisata yang berkelanjutan dan berwawasan lingkungan dalam pemanfaatan ruang yang menerapkan aspek mitigasi bencana (Tabel 1).

**Tabel 1.** Kriteria pengembangan destinasi pariwisata Kabupaten Karangasem

No	Tujuan	Kriteria	Simbol
1	Sejahtera/ekonomi	Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD)	C1
		Penyerapan tenaga kerja	C2
		Peningkatan pendapatan masyarakat	C3
		Mengurangi kemiskinan	C4
2	Pengembangan agribisnis	Tumbuhnya usaha baru	C5
		Peningkatan daya saing wilayah	C6
3	Pariwisata yang berkelanjutan dan berwawasan lingkungan	Peningkatan upaya pelestarian budaya	C7
		Mengurangi kerusakan lingkungan	C8
		Peningkatan kepuasan wisatawan	C9
		Peningkatan kunjungan wisatawan	C10



No	Tujuan	Kriteria	Simbol
4	Pemanfaatan ruang yang menerapkan aspek mitigasi bencana	Mengurangi alih fungsi lahan	C11
		Peningkatan jaringan infrastruktur	C12
		Mengurangi ketimpangan pertumbuhan wilayah	C13
		Peningkatan peluang investasi wilayah	C14
		Mengurangi resiko bencana	C15

Sumber: FGD (2020), diolah dari RTRW Kabupaten Karangasem 2012 – 2032

Tujuan penataan ruang tersebut diturunkan menjadi kriteria-kriteria evaluasi dalam pengembangan destinasi pariwisata Kabupaten Karangasem, antara lain: peningkatan PAD (C1), peningkatan tenaga kerja (C2), peningkatan pendapatan masyarakat (C3), mengurangi kemiskinan (C4), tumbuhnya usaha baru (C5), peningkatan daya saing wilayah (C6), peningkatan upaya pelestarian budaya (C7), mengurangi kerusakan lingkungan (C8), peningkatan kepuasan wisatawan (C9), peningkatan kunjungan wisatawan (C10), mengurangi alih fungsi lahan (C11), peningkatan jaringan infrastruktur (C12), mengurangi ketimpangan pertumbuhan wilayah (C13), peningkatan peluang investasi wilayah (C14), dan mengurangi resiko bencana (C15).

Dalam FGD juga dirumuskan *policy* dan *actions* untuk pengembangan destinasi pariwisata yang lebih berkelanjutan. Kebijakan yang disepakati dalam forum FGD merumuskan lima kebijakan kunci yang dihasilkan berdasarkan indikator keberlanjutan destinasi pariwisata di Kabupaten Karangasem yang telah. Adapun lima kebijakan utama dimaksud sebagai berikut:

- 1) Kebijakan pertama (P1): Regulasi perencanaan pariwisata. Penekanan kebijakan ini pada peraturan-peraturan yang menjadi landasan berkekuatan hukum sebagai *blueprint* pembangunan pariwisata di Kabupaten Karangasem. Saat ini, secara naskah

akademik Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Daerah (RIPPARDA) Kabupaten Karangasem telah disusun tahun 2016, namun sampai saat ini belum ditetapkan dalam peraturan daerah sehingga belum memiliki kekuatan hukum untuk dijadikan landasan perencanaan destinasi pariwisata.

- 2) Kebijakan kedua (P2): Pariwisata berbasis konservasi. Kebijakan kedua ini ditekankan pada pembangunan pariwisata yang memperhatikan aspek perlindungan alam dan lingkungan serta pelestarian sosial budaya. Kebijakan ini menjadi penting mengingat wilayah Kabupaten Karangasem sebagian besar luas wilayahnya 78,5% terkatagori kawasan lindung. Selain itu, secara sosial budaya Kabupaten Karangasem memiliki beragam keotentikan adat, budaya yang harus dilestarikan.
- 3) Kebijakan ketiga (P3): Pariwisata berbasis potensi wilayah. Penekanan kebijakan ini pada pembangunan pariwisata dengan basis potensi sumber daya alam dan budaya lokal sehingga menjadi *icon* pembangunan wilayah dengan pendekatan *one product – one village* yang diprogramkan oleh Pemerintah Kabupaten Karangasem.
- 4) Kebijakan keempat (P4): Pengembangan infrastruktur dan aksesibilitas. Kebijakan ini menekankan dukungan jaringan infrastruktur dan aksesibilitas untuk mendukung pembangunan pariwisata yang berkelanjutan.
- 5) Kebijakan kelima (P5): Pengelolaan pariwisata berbasis masyarakat. Penekanan kebijakan ini lebih difokuskan pada pengelolaan daya tarik wisata oleh masyarakat lokal dalam rangka pemberdayaan masyarakat dan menguatkan model *participatory planning* dalam pembangunan pariwisata.

Komponen input lainnya yang dibutuhkan untuk implementasi MULTIPOL adalah program aksi (*actions*) pengembangan destinasi

pariwisata. Hasil FGD menawarkan program aksi untuk mewujudkan lima kebijakan utama yang telah ditentukan seperti tertera dalam Tabel 2.

**Tabel 2.** Program aksi pengembangan destinasi pariwisata di Kabupaten Karangasem

No	Simbol	Deskripsi
1	A1	Penyusunan masterplan daya tarik wisata
2	A2	Pengembangan pariwisata spiritual
3	A3	Pengembangan pariwisata berbasis sumberdaya lokal
4	A4	Penataan destinasi pariwisata
5	A5	Pengembangan aksesibilitas/konektivitas antar daya tarik wisata
6	A6	Peningkatan kemampuan ( <i>skill</i> ) dan pengetahuan masyarakat lokal
7	A7	Pengembangan <i>Information, Communication dan Technology</i> (ICT)
8	A8	Pengembangan Desa Wisata
9	A9	Pengembangan agrowisata di kawasan pedesaan
10	A10	Pengembangan wisata heritage
11	A11	Penetapan zona perlindungan (konservasi) dan budidaya di kawasan wisata
12	A12	Peingkatan kemitraan lintas sektor, lintas pemerintah, dan lintas pelaku pariwisata
13	A13	Pengembangan jaringan infrastruktur sebagai fasilitas pendukung aktivitas pariwisata
14	A14	Pengembangan ekonomi kreatif untuk mendukung usaha pariwisata
15	A15	Promosi produk budaya melalui berbagai festival budaya

Sumber: FGD (2020)

Untuk input skenario, forum FGD merumuskan dengan pendekatan model keberlanjutan pariwisata yang berbasis pada masyarakat

(*community based tourism*) yaitu skenario pengembangan destinasi pariwisata secara terbuka (*open development*) atau S1, dan skenario pengembangan destinasi pariwisata secara terintegrasi (*integrated development*) atau S2.

### **3.2 Kerangka kerja kebijakan pengembangan destinasi pariwisata di Kabupaten Karangasem**

Dalam analisis MULTIPOL, interaksi ketiga komponen ini (*actions, policy, scenarios*) menghasilkan dua tipe evaluasi.

#### *Evaluasi berbasis “actions to policy”*

Sebagaimana terlihat pada Tabel 3, skor tertinggi diperoleh pada program aksi pengembangan desa wisata (A8), pengembangan pariwisata berbasis sumberdaya lokal (A3), pengembangan agrowisata di kawasan pedesaan (A9), pengembangan wisata heritage (A10), penyusunan masterplan daya tarik wisata (A1), pengembangan pariwisata spiritual (A2), dan pengembangan ekonomi kreatif untuk mendukung usaha pariwisata (A14). Ketujuh program aksi tersebut merupakan program kunci karena memiliki tingkat pengaruh yang kuat dengan ketergantungan yang sangat kecil. Program aksi peningkatan kemampuan (*skill*) dan pengetahuan masyarakat lokal (A6), meski memiliki simpang baku yang relatif kecil, namun skor yang diperoleh untuk setiap kebijakan juga kecil sehingga menduduki posisi paling akhir.

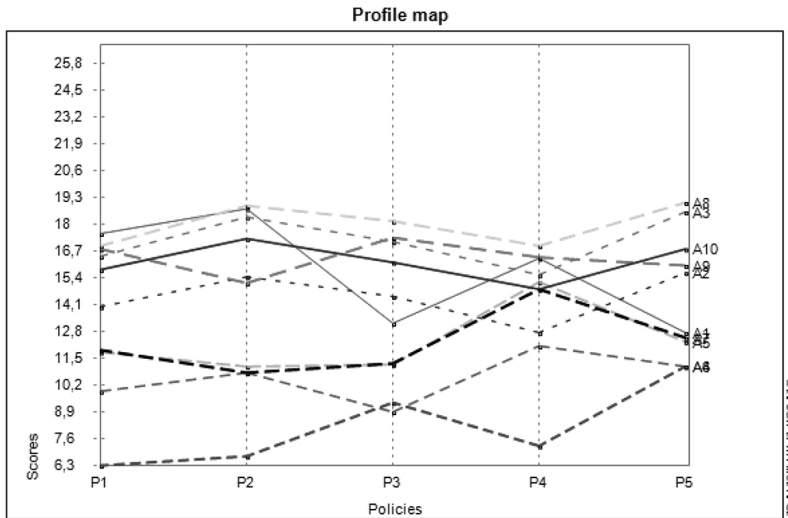
**Tabel 3.** Evaluasi berdasarkan program aksi dan kebijakan

	P1	P2	P3	P4	P5	Moy.	Ec: Ty	Number
A1	17,6	18,8	13,2	16,4	12,8	15,9	2,4	11
A2	14,1	15,5	14,6	12,8	15,7	14,5	1	10
A3	16,5	18,4	17,2	15,6	18,6	17,3	1,1	14
A4	9,9	10,9	8,9	12,1	11,1	10,6	1	3
A5	11,9	11,1	11,2	15,2	12,4	12,3	1,5	7
A6	6,3	6,8	9,4	7,3	11,1	8,1	1,8	1
A7	11,9	10,9	11,3	14,9	12,6	12,2	1,4	6
A8	17	19	18,2	17	19,1	18	0,9	15
A9	16,9	15,2	17,4	16,5	16	16,4	0,8	13
A10	15,9	17,4	16,2	14,9	16,9	16,3	0,8	12
A11	13,8	14,1	10,2	11,3	7,8	11,6	2,3	4
A12	9,7	8,6	11,8	9,9	10,4	10	1	2
A13	12,9	11,4	12	16,1	12,6	13	1,6	8
A14	11,4	11,9	15,6	13,3	15,1	13,3	1,7	9
A15	9,3	12,4	11,4	11,6	13,8	11,6	1,5	4

© LPSOR-EPITA-MULTIPOL

Sumber: Hasil analisis MULTIPOL (2020)

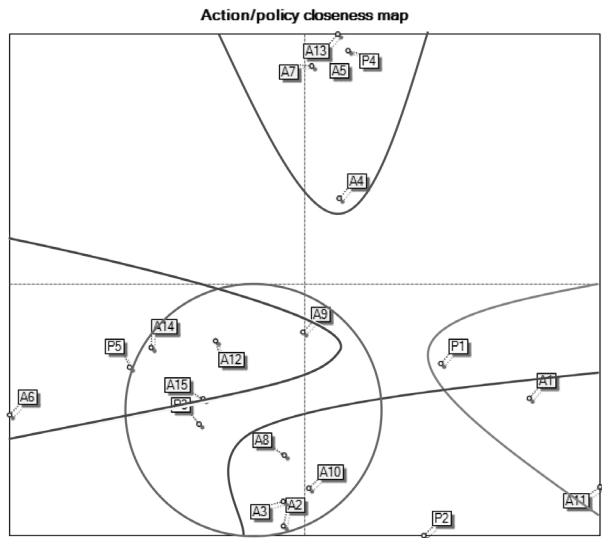
Tipe evaluasi ini memberikan gambaran bahwa program aksi pengembangan desa wisata (A8), unggul di kebijakan pariwisata berbasis konservasi (P2), pariwisata berbasis potensi wilayah (P3), pengembangan infrastruktur dan aksesibilitas (P4), dan pengelolaan pariwisata berbasis masyarakat (P5). Sementara untuk kebijakan regulasi perencanaan pariwisata (P1), program aksi penyusunan masterplan daya tarik wisata (A1) lebih tinggi dari pada program lainnya. Hal ini patut dipahami karena regulasi perencanaan pariwisata lebih mengandalkan kekuatan peraturan-peraturan yang memiliki kekuatan hukum sekaligus sebagai *blue print (masterplan)* dalam mengembangkan destinasi pariwisata di Kabupaten Karangasem (Gambar 1).



**Gambar 1.** Profile map Program aksi pengembangan destinasi pariwisata (hasil analisis MULTIPOL, 2020)

Gambar 2, menyajikan hasil MULTIPOL dalam *closeness map* atau kedekatan antara kebijakan dan program aksi. Dari Gambar 2 ini dapat dijelaskan sebagai berikut:

- 1) Kebijakan regulasi perencanaan pariwisata (P1), program aksi yang lebih yang lebih dekat dan terkait adalah penyusunan masterplan daya tarik wisata (A1), dan penetapan zona perlindungan (konservasi) dan budidaya di kawasan wisata (A11).
- 2) Kebijakan pariwisata berbasis konservasi (P2), program aksi yang lebih dekat dan terkait adalah penyusunan masterplan daya tarik wisata (A1), penetapan zona perlindungan (konservasi) dan budidaya di kawasan wisata (A11), pengembangan wisata heritage (A10), pengembangan pariwisata spiritual (A2), pengembangan pariwisata berbasis sumberdaya lokal (A3), dan pengembangan desa wisata (A8).



**Gambar 2.** Keterkaitan kebijakan dan program aksi (hasil analisis MULTIPOL, 2020)

- 3) Kebijakan pariwisata berbasis potensi wilayah (P3), program aksi yang lebih dekat dan terkait adalah pengembangan agrowisata di kawasan pedesaan (A9), peningkatan kemitraan lintas sektor, lintas pemerintah, dan lintas pelaku pariwisata (A12), pengembangan ekonomi kreatif untuk mendukung usaha pariwisata (A14), promosi produk budaya melalui festival budaya (A15), pengembangan desa wisata (A8), pengembangan wisata heritage (A10), pengembangan pariwisata berbasis sumberdaya lokal (A3), dan pengembangan pariwisata spiritual (A2).
- 4) Kebijakan pengembangan infrastruktur dan aksesibilitas (P4), program aksi yang lebih dekat dan terkait adalah pengembangan jaringan infrastruktur sebagai fasilitas pendukung aktivitas pariwisata (A13), pengembangan ICT (A7), pengembangan

aksesibilitas/konektivitas antar daya tarik wisata (A5), dan penataan destinasi pariwisata (A4).

- 5) Kebijakan pengelolaan pariwisata berbasis masyarakat (P5), program aksi yang lebih dekat dan terkait adalah peningkatan kemitraan lintas sektor, lintas pemerintah, dan lintas pelaku pariwisata (A12), pengembangan agrowisata di kawasan pedesaan (A9), pengembangan ekonomi kreatif untuk mendukung usaha pariwisata (A14), promosi produk budaya melalui festival budaya (A15), dan peningkatan kemampuan (skill) dan pengetahuan masyarakat lokal (A6).

*Evaluasi berbasis “policies to scenario”*

Dari Tabel 4 dan Gambar 3 tampak bahwa kebijakan pengelolaan pariwisata berbasis masyarakat (P5) unggul pada skenario open development (S1), sementara kebijakan pariwisata berbasis konservasi (P2) memiliki skor lebih tinggi dari keempat kebijakan

**Tabel 4.** Skor kebijakan terhadap skenario

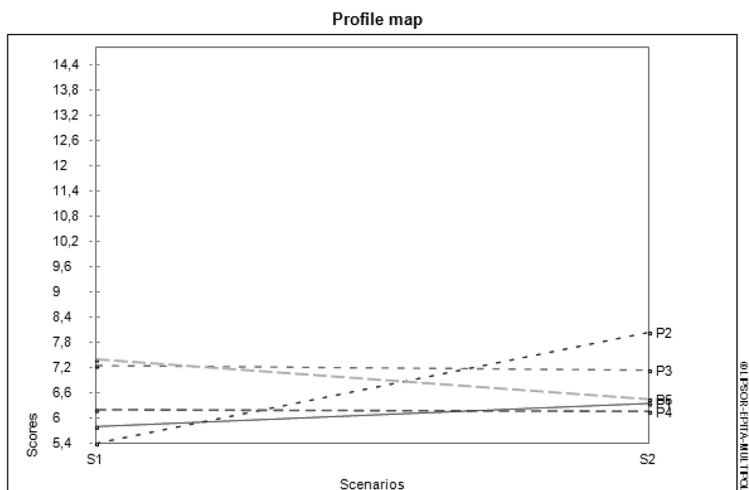
	S1	S2	Moy.	Ec. Ty	Number
P1	5,8	6,3	6,1	0,3	1
P2	5,4	8	6,7	1,3	3
P3	7,2	7,1	7,2	0,1	5
P4	6,2	6,2	6,2	0	2
P5	7,4	6,4	6,9	0,5	4

© LIPSOR-EPTA-MULTIPOL

Sumber: Hasil analisis MULTIPOL (2020)



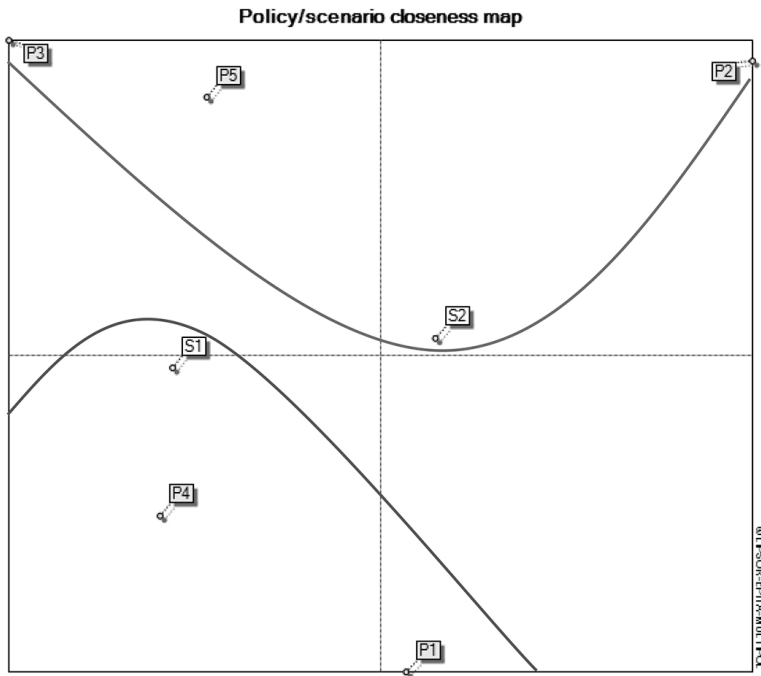
lainnya pada skenario *integrated development* (S2). Jika dilihat dari nilai rerata kedua skenario, posisi terbaik diperoleh pada kebijakan pariwisata berbasis potensi wilayah (P3), baru kemudian diikuti kebijakan pengelolaan pariwisata berbasis masyarakat (P5), dan pariwisata berbasis konservasi (P2) yang mana ketiga kebijakan ini memiliki pengaruh yang besar dari kelima kebijakan yang lainnya. Dari kedua skenario tersebut, dilihat dari jumlah nilai skenario yang dikembangkan, *skenario integrated development* (S2) lebih unggul dijalankan dibandingkan dengan skenario *open development* (S1).



**Gambar 3.** *Profile map* untuk *policy* terhadap skenario

Sama halnya dengan keterkaitan kebijakan dan program aksi yang disajikan sebelumnya melalui *closeness map*, analisis MULTIPOL juga menyajikan *closeness map* antara skenario dan kebijakan sebagaimana terlihat pada Gambar 4. Seperti terlihat pada Gambar 4, kebijakan pariwisata berbasis potensi wilayah (P3), pengelolaan pariwisata berbasis masyarakat (P5), dan pariwisata berbasis konservasi

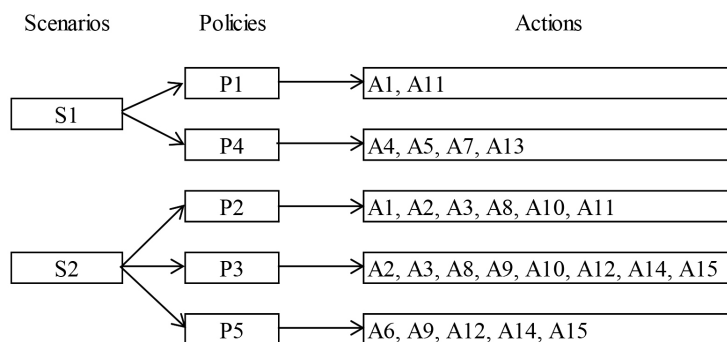
(P2) sangat terkait diimplementasikan pada *skenario integrated development* (S2), sedangkan pada *skenario open development* (S1) ada dua kebijakan yang terkait yakni pengembangan infrastruktur dan aksesibilitas (P4), dan regulasi perencanaan pariwisata (P1).



**Gambar 4.** Closeness map antara skenario dan kebijakan (hasil analisis MULTPOL, 2020)

Keseluruhan hasil analisis MULTIPOL dapat disajikan dalam bentuk potensi jalur kebijakan (*potential policy path*) yang dapat dicapai dengan program aksi yang sesuai dengan kebijakan dan skenario tertentu (Panagiotopoulou dan Stratigea, 2014). Gambar 5 menyajikan potensi jalur kebijakan yang dapat ditempuh melalui

berbagai program aksi yang sesuai dengan kebijakan. Kedua skenario memiliki kebijakan yang berbeda. Untuk program aksi, baik pada skenario *open development* (S1) maupun *integrated development* (S2) program aksi yang sama khususnya penyusunan masterplan daya tarik wisata (A1) dan penetapan zona perlindungan (konservasi) dan budidaya di kawasan wisata (A11) pada implementasi kebijakan regulasi perencanaan pariwisata (P1) dan pariwisata berbasis konservasi (P2).



**Gambar 5.** Potensi jalur kebijakan dan program aksi (hasil analisis MULTPOL, 2020)

Ketiga kebijakan yang memiliki pengaruh besar tersebut, antara lain:

1. Kebijakan pariwisata berbasis potensi wilayah

Lanskap wilayah kabupaten Karangasem yang sebagian besar merupakan kawasan lindung tersusun atas gugusan pantai, hamparan dataran, dan terjalnya pegunungan berpengaruh terhadap jenis potensi dan atraksi wisata yang akan dikembangkan. Hal ini berpengaruh kepada potensi dan atraksi wisata yang dimiliki. Secara umum potensi kepariwisataan di Kabupaten

Karangasem dapat dikategorikan ke dalam klaster kawasan pesisir (*segara*) dan klaster kawasan pegunungan (*giri*) yang di dalamnya juga tersebar desa-desa tua (desa tradisional).

Klaster *segara* adalah di mana segala aktivitas wisata yang berbasis pada lanskap bahari berlangsung. Dalam konteks kepariwisataan Karangasem, sebagian besar aktivitas wisata yang berkembang berada pada klaster kawasan pesisir. Hal ini di ikuti oleh munculnya berbagai atraksi wisata bahari mulai dari atraksi berkarakter *hard activity* (*diving, snorkeling*, memancing) hingga yang tergolong *soft activity* (*berjemur, hiking, swimming*). Klaster kedua adalah klaster *giri*, yaitu klaster dimana segala aktivitas wisata yang berbasis pada lanskap pegunungan berlangsung, mulai dari *hard activity* (*mendaki gunung, arung jeram, trekking*) hingga *soft activity* (*mengunjungi pura, meditasi di ashram, melihat perkebunan, dan lain-lain*).

## 2. Kebijakan pengelolaan pariwisata berbasis masyarakat

Kebijakan pengelolaan pariwisata yang berbasis pada masyarakat dengan prinsip model perencanaan partisipatif adalah dengan pengembangan pariwisata antarklaster (*segara giri*) di Kabupaten Karangasem memiliki hubungan timbal balik (*resiprokal*) yang saling menyalurkan, menyasikan dan mengharmoniskan. Pengembangan kelompok-kelompok berbasis komunitas dalam perencanaan dan pengembangan pariwisata di Kabupaten Karangasem dengan menjunjung semangat *menyama braya/gotong royong*, bahwa spirit menjadi suatu kekuatan dan semangat. Prinsip ini secara filosofis selaras dengan nilai-nilai kearifan lokal *Nyegara Gunung, Tri Hita Karana* dan *Sad Kerthi* yang menjadi pedoman pengarah dalam penyusunan perencanaan dan pengembangan pariwisata partisipatif di setiap klaster. Dengan demikian, penataan ruang pariwisata di setiap klaster dapat

menjamin terwujudnya keserasian, keselarasan, dan keseimbangan struktur dan pola pemanfaatan ruang bagi pengembangan pariwisata Kabupaten Karangasem secara keseluruhan.

Hubungan timbal balik tersebut sebagai upaya untuk menjamin kawasan konservasi pesisir (*segara*) dan pegunungan (*giri*) di Kabupaten Karangasem tetap terlindungi, lestari dan dimanfaatkan secara berkelanjutan. Wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil tetap dapat terjamin keberadaan, ketersediaan, dan kesinambungan keanekaragamannya. Begitu juga dengan kawasan suci yang selama ini telah menjadi DTW religi dan spiritual akan tetap terjaga, karena perencanaan dan pengembangan pariwisata partisipatif di setiap klaster selalu mengedepankan kesucian dan kelestariannya melalui prinsip keberlanjutan, konservasi, dan spiritualitas.

### 3. Kebijakan pariwisata berbasis konservasi

Prinsip konservasi meletakkan aspek pemeliharaan dan perlindungan sumber daya (alam, budaya, dan sosial) secara kontinyu, teratur dan berkelanjutan. Tujuan utamanya adalah mencegah kerusakan dan pengrusakan, kemusnahan dan pemusnahan, serta perlindungan dan pelestarian. Dengan menegakkan prinsip konservasi, pengelolaan sumber daya pariwisata akan menjadi dapat dimanfaatkan secara bijaksana dengan tetap terjamin kesinambungannya, ketersediaannya, pemeliharaannya, dan keberagamannya.

Prinsip konservasi seperti ini, selain eksplisit juga harus terintegrasi ke dalam setiap model perencanaan dan pengembangan pariwisata di Kabupaten Karangasem. Sesuai dengan potensi sumber daya pariwisata yang ada di Kabupaten Karangasem, maka kawasan pariwisata yang perlu mendapat jaminan konservasi dalam pengembangan dan pengelolaannya, meliputi kawasan hutan

lindung; kawasan sempadan; kawasan wisata taman laut; pulau-pulau kecil; kawasan cagar alam geologi; kawasan rawan bencana geologi; kawasan terumbu karang; kawasan tempat suci dan kawasan suci; kawasan cagar budaya; dan kawasan strategis dari sudut pandang sosial budaya.

#### **4. Penutup**

Melalui analisis MULTIPOL (*Multicriteria Policy*), program aksi “pengembangan desa wisata”, unggul di kebijakan pariwisata berbasis konservasi, pariwisata berbasis potensi wilayah, pengembangan infrastruktur dan aksesibilitas, dan pengelolaan pariwisata berbasis masyarakat. Kebijakan yang paling tinggi kinerjanya sehubungan dengan skenario yang dikembangkan adalah “pariwisata berbasis potensi wilayah”. Dua kebijakan lainnya yang juga memiliki kinerja tinggi yaitu “pengelolaan pariwisata berbasis masyarakat” dan “pariwisata berbasis konservasi”. Ketiga kebijakan tersebut sangat relevan terkait diimplementasikan pada skenario “*integrated development*”.

#### **Daftar Pustaka**

- Badan Pusat Statistik Provinsi Bali. 2018. *Provinsi Bali dalam Angka 2018*.
- Bello, F. G., Carr, N. & Lovelock, B. 2016. Community participation framework for protected area-based tourism planning. *Tourism Planning & Development*, 13(4), 469-485.
- Djuanedi, A. 2012. *Proses Perencanaan Wilayah dan Kota*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Fauzi, A. 2019. *Teknik Analisis Keberlanjutan*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.

- Godet, M. 2001. *Creating Future: Scenario Planning as Strategic Management Tool*. Washington: Brooking Institution Press.
- Godet, M., Monti, R., Meunier, F., & Roubelat, F. 2004. *Scenarios and Strategies: A Toolbox for Problem Solving*. Paris: Cahiers du LIPSOR, Laboratory for investigation in Prospective and Strategy.
- Kabupaten Karangasem. 2012. *Peraturan Daerah Kabupaten Karangasem Nomor 17 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Karangasem Tahun 2012 – 2032*.
- Lew, A. A. 2017. Tourism planning and place making: place-making or placemaking?. *Tourism Geographies*, 19(3), 448-466.
- Panagiotopoulou, M. & Stratigea, A. 2014. A Participatory Methodological Framework for Paving Alternative Local Tourist Development Path: The Case of Sterea Ellada Region. *European Journal of Futures Research*, 2(44), 2 – 15.
- Papageorgiou, M. & Beriatos, E. 2011. Spatial Planning and Development in Tourist Destinations: A Survey in a Greek spa Town. *International Journal of Sustainable Development and Planning*, 6(1), 34 – 48.
- Putra, I N.D. & Paturusi, S.A. (editor). 2017. *Metamorfosis Pariwisata Bali: Tantangan Membangun Pariwisata Berkelanjutan*. Denpasar: Pustaka Larasan bekerjasama dengan Program Magister Kajian Pariwisata Fakultas Universitas Udayana.
- Republik Indonesia. 2007. *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang*.
- Republik Indonesia. 2011. *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 50 Tahun 2011 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Nasional Tahun 2010 – 2025*.

- Risteski, M., Kocevski, J., & Arnaudov, K. 2012. Spatial planning and sustainable tourism as basis for developing competitive tourist destinations. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 44, 375 – 386.
- Ruhanen, L. 2004. Strategic planning for local tourism destinations: an analysis of tourism plans. *Tourism and Hospitality Planning & Development*, 1(3), 239-253.
- Stratigea, A. 2013. Participatory Policy Making in Foresight Studies at the Regional Level: A Methodological Approach. *Regional Science Inquiry Journal*, 5(1), 145 – 161.

\*) Artikel ini dalam versi english telah diterbitkan pada International Journal of Social Science Research. ISSN 2327-5510. Vol. 8, No. 2 (2020)



# Bencana dan Pariwisata: Mitigasi Bencana Tsunami di Kawasan Wisata Sanur melalui Pariwisata

Komang Wirawan

## 1. Pendahuluan

Studi tentang pariwisata dan bencana sudah menjadi topik penelitian yang sering dikemukakan oleh para ahli baik dibidang pariwisata, geospasial, geografi atau bidang lain yang meneliti tentang kebencanaan. Masyarakat sendiri mulai memperhatikan bahwa aspek bencana harus menjadi prioritas dalam pembangunan, gempa dan tsunami Aceh yang menewaskan 130.000 orang dan 37.000 orang lainnya dinyatakan hilang (BRR, 2006), membuat tersadar bahwa bencana mengintai di setiap sudut wilayah Indonesia. Bencana ini adalah bencana terbesar setelah letusan Gunung Krakatau (1883) yang mengakibatkan puluhan ribu orang meninggal dan membuat perubahan iklim hingga ke sebagian besar belahan dunia lainnya.

Indonesia adalah negara kepulauan yang dikelilingi oleh tiga lempeng yang sewaktu-waktu bisa bergerak dan menimbulkan patahan, diantaranya lempeng eurasia, lempeng indo-australia, dan lempeng pasifik. Disamping itu, Indonesia merupakan jalur *The Pacific Ring of Fire* (cincin api pasifik) yang merupakan jalur rangkaian

gunung api aktif yang mengelilingi bumi. Indonesia memiliki gunung berapi dengan jumlah kurang lebih 240 gunung berapi dimana hampir 70 gunung berapi masih dalam status aktif. Letak geografis inilah Indonesia menjadi negara dengan potensi gempa baik dengan episentrum di darat maupun di lautan.

Wilayah Indonesia yang terdiri dari ribuan pulau memberikan potensi garis pantai yang panjang dengan karakteristik yang beragam. Kawasan ini disebut sebagai kawasan pesisir, dimana lebih dari 100 juta penduduk Indonesia bermukim maupun beraktivitas di kawasan ini dengan berbagai macam aktivitasnya. Di beberapa pulau, kawasan pesisir banyak dijadikan sebagai daya tarik wisata oleh penduduk setempat ataupun oleh pemerintah desa dan daerah. Potensi wisata yang besar mengantarkan Indonesia sebagai salah satu destinasi pantai terbaik di Asia Pasifik karena keindahannya dan garis pantai yang panjang. TripAdvisor pada tahun 2019 merilis pemenang penghargaan Travellers' Choice 2019 untuk kategori pantai, dengan Radhanagar di India meraih posisi pertama di Asia untuk tahun ini. Pantai Kelingking di Indonesia dan Pantai Nai Harn di Thailand berada di urutan kedua dan ketiga (Tripadvisor, 2019).

Potensi bahaya dan bencana juga menghantui kawasan pesisir seperti gempa dan tsunami, baik yang diakibatkan oleh gempa tektonik dan gempa vulkanik, seperti letusan Gunung Krakatau (1883). Mengingat karakteristik lingkungan maupun proses yang terjadi di dalamnya sangat beragam, terutama dengan adanya intervensi kegiatan manusia, maka kondisi lingkungan yang ekstrem dapat terjadi, antara lain berupa bahaya alam maupun bencana alam. Kondisi lingkungan yang ekstrem tersebut dapat terjadi pada berbagai kawasan maupun kegiatan, termasuk pada kawasan pariwisata (Rosyidie, 2004)].

Pulau Bali sendiri sebagai pusat pariwisata nasional, menurut BMKG ( detik.com, 2019) mengungkapkan, berdasarkan sejarah di

wilayah Bali dan sekitarnya dikenal sebagai kawasan yang sering dilanda gempa bumi. Distribusi pusat gempa tersebar di sebelah selatan dan utara Pulau Bali. Gempa-gempa dangkal sebagian besar terkonsentrasi di selatan Pulau Bali hingga batas pertemuan lempeng. Pusat gempa dangkal juga tersebar di daratan Bali dan di sebelah utara Bali yang disebabkan oleh aktivitas sesar aktif. Wilayah Bali selain rawan gempa akibat aktivitas tumbukan lempeng, juga sangat rawan gempa akibat sesar aktif. Salah satunya adalah struktur sesar yang terbentuk akibat hujaman balik proses subduksi yaitu Sesar Naik Flores.

Bencana bagi sebuah kawasan, apalagi kawasan wisata akan memerlukan waktu untuk pemulihan, baik untuk menormalkan kembali daerah yang terdampak begitu juga memulihkan kepercayaan pariwisata untuk bisa berwisata dengan aman dan nyaman. Letusan Gunung Agung yang membuat bandar udara I Gusti Ngurah Rai tutup, dan eksodus wisatawan kembali ke negara asalnya membuat ekonomi pariwisata di Bali terpukul. Gempa bumi dan tsunami yang terjadi di Lombok yang berdekatan dengan Pulau Bali juga memberikan dampak penurunan jumlah kunjungan wisata ke Bali. Belum lagi berita bencana yang terjadi di berbagai daerah di Indonesia yang memberikan sentimen negatif bagi pariwisata di Bali yang berimbas pada penurunan jumlah wisatawan di masa depan.

Mitigasi diperlukan untuk mengurangi risiko bencana yang mungkin akan terjadi. Bencana tsunami sebagai contoh, mitigasi yang dilakukan adalah pembangunan fisik, pengetahuan dan kemampuan terhadap bencana alam tersebut. Penanggulangan bencana alam yang terdiri dari mitigasi, kesiapsiagaan, respons dan pemulihan (Sugito, 2008). Mitigasi bencana adalah serangkaian upaya untuk mengurangi risiko bencana, baik melalui pembangunan fisik maupun penyadaran dan peningkatan kemampuan menghadapi ancaman bencana (Pasal 1

ayat 6 PP No 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana). Mitigasi didefinisikan sebagai upaya yang ditujukan untuk mengurangi dampak dari bencana, Mitigasi adalah serangkaian upaya untuk mengurangi risiko bencana, baik melalui pembangunan fisik maupun penyadaran dan peningkatan kemampuan menghadapi ancaman bencana. (UU No 24 Tahun 2007, Bab I Ketentuan Umum, Pasal 1 angka 9 dan PP No 21 Tahun 2008, Bab I Ketentuan Umum, Pasal 1 angka 6).

## **2. Sejarah Bencana Alam dan Pariwisata di Indonesia**

Ada beberapa catatan dalam sepuluh tahun terakhir, beberapa bencana alam yang menyebabkan terganggunya aktivitas pariwisata yang juga berimbas ke segala lini kehidupan masyarakat. Beberapa kejadian bencana, misalnya telah menyebabkan dampak terhadap industri pariwisata, antara lain: pertama, erupsi Gunung Merapi pada tahun 2010, telah mengakibatkan penurunan jumlah kunjungan wisatawan di beberapa obyek wisata di Yogyakarta dan Jawa Tengah yang mencapai 50 persen. Berdasarkan data Pusdalops BNPB per tanggal 27 November 2010, bencana erupsi Gunung Merapi ini telah mengakibatkan 277 orang meninggal di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta dan 109 orang meninggal di wilayah Jawa Tengah (bnpb.go.id, 2021). Masyarakat yang tinggal di lereng gunung mengungsi dan ternak yang mati tidak ada yang bisa diselamatkan. Bencana ini mengakibatkan kerusakan dan kerugian yang besar di wilayah DIY (Sleman) dan Jawa Tengah (Magelang, Boyolali, Klaten). Dibalik bencana yang terjadi, Yogyakarta segera bangkit dan menjadikan wilayah terdampak bencana sebagai wisata bencana yang sampai saat ini banyak dikunjungi wisatawan dan menjadi andalan wisata di Kabupaten Sleman dan Kabupaten Magelang dan sekitarnya.

Kedua, bencana kebakaran hutan dan lahan yang terjadi pada bulan agustus hingga september 2015 membuat setidaknya 13 bandara di Indonesia menghentikan operasionalnya karena jarak pandang pendek yang bisa menyebabkan kecelakaan pesawat. Penutupan bandara membuat acara banyak tertunda dan pariwisata menjadi sektor yang paling banyak terkena imbas dari bencana ini. Industri penerbangan, akomodasi, makanan dan restoran, agen perjalanan, tempat wisata dan ekonomi di sektor pariwisata pun menjadi terganggu dan menanggung kerugian yang besar. Kepercayaan wisatawan untuk datang ke Bali juga menurun karena kualitas lingkungan yang menurun. Bagi para pecinta lingkungan, advokasi tentang kebakaran hutan di Indonesia membuat posisi Indonesia tersudut dalam cara pengelolaan lingkungan dan hutan, dan berimbas terhadap citra pariwisata Indonesia.

Selanjutnya yang ketiga, erupsi Gunung Agung di Bali pada tahun 2017 setidaknya sejuta wisatawan menyusut dan kerugian mencapai Rp11 triliun hanya dari sektor pariwisata saja. Penutupan bandara sebagai akibat dari abu dan asap gunung. Dilansir dari Wikipedia.com (2021), 400 penerbangan dari dan ke Bali batal dan 59.000 wisatawan harus tetap tinggal di Bali. Penutupan bandara ini juga berimbas ke pariwisata nasional, terutama daerah tetangga Pulau Bali seperti NTB, NTT, dan Jawa Timur. Dalam lansir BNPB status Gunung Agung sudah berada di Level III (Siaga) berlaku 166 Juli 2020 yang sebelumnya berstatus Level II (Waspada) (bnpb.go.id, 2019).

Adapun yang keempat adalah gempa Lombok yang terjadi secara beruntun di tahun 2018, diperkirakan 100.000 wisatawan pergi meninggalkan daerah Lombok dan sekitarnya, termasuk juga Bali, kerugian diperkirakan mencapai hingga Rp 1,4 triliun. Hal ini membuat kawasan wisata seperti Senggigi, Gili Air, Gili Nemo dan Gili Trawangan menjadi sepi wisatawan. Dinamika tektonik dan

sejarah kegempaan di Bali dan Nusa Tenggara setidaknya terjadi tujuh kejadian gempa sejak 1963 di Bali dan Lombok dengan magnitudo yang relatif besar. Adapun ketujuh gempa terjadi pada 18 Mei 1963, 22 Mei 1963, 2 gempa pada 14 Juli 1976, 30 Mei 1979, 20 Oktober 1979, dan 17 Desember 1979. Kesemua kejadian terjadi di bagian utara Pulau Lombok (McCaffrey dan Nabelek, 1987).

Terakhir adalah tsunami di Selat Sunda pada 22 Desember 2018 menimbulkan kerugian ekonomi hingga ratusan miliar di sektor pariwisata. Bencana menyebabkan efek domino berupa pembatalan kunjungan wisatawan hingga 10 persen. Sebelum dilanda tsunami, tingkat hunian atau okupansi hotel dan penginapan di kawasan wisata Anyer, Carita, dan Tanjung Lesung mencapai 80–90 persen. Peristiwa ini menewaskan 426 orang dan 7.202 orang terluka. Tsunami yang terjadi malam hari menyebabkan kesiapsiagaan penduduk dan wisatawan menjadi berkurang, sehingga kerugian dan korban lebih besar.

Dari sejumlah bencana alam yang terjadi di Indonesia, pariwisata menjadi sektor yang rentan terkena dampak langsung dari bencana yang terjadi. Kejadian bencana menyebabkan rasa aman dan nyaman wisatawan menurun di kawasan yang terdampak, belum lagi calon wisatawan yang akan berpikir ulang menuju ke kawasan wisata tersebut, dan akan mengulang kembali jadwal liburannya. Berbagai upaya harus dilakukan untuk memperkecil korban jiwa, jumlah kerugian serta kerusakan yang diakibatkan jika bencana benar-benar terjadi di suatu kawasan wisata.

### **3. Karakteristik Wilayah Pesisir Bali Selatan sebagai Daya Tarik Wisata**

Wilayah pesisir umumnya memiliki kondisi topografi yang datar, yang bisa dimanfaatkan untuk kegiatan seperti permukiman, perdagangan,

industri, perikanan, pariwisata dll. Dengan kondisi yang datar membuat aksesibilitas dari dan ke wilayah pesisir menjadi lebih mudah. Bahkan bandara di beberapa negara cenderung dibuat berada di dekat pantai. Pembangunan sarana dan prasarana di wilayah pesisir lebih cepat dan efisien, karena transportasi darat dan laut yang memadai. Ketersediaan sarana dan prasarana yang baik akan menunjang aktivitas, termasuk pariwisata untuk bisa lebih berkembang.

Sebagai sebuah destinasi pariwisata terkenal di dunia, Pulau Bali memang mengandalkan wilayah pesisir sebagai pusat kegiatan utama pariwisata. Dengan target jumlah wisatawan yang sebanyak 18 juta pada 2020, walau pada kenyataannya anjlok menjadi hanya berkisar 2,8 juta-4 juta karena pandemi COVID-19. Dari target tersebut sekitar 2/3 perkiraan berasal dari kedatangan wisatawan melalui Bandara I Gusti Ngurah Rai, Bali. Tidak dipungkiri, Bali sebagai sebuah destinasi yang mengandalkan keindahan alam, termasuk pesisir. Kemasyuran Pantai Kuta dan Pantai Sanur yang melegenda membuat wilayah pesisir Bali menjadi primadona investasi berbagai macam jenis fasilitas penunjang pariwisata, semisal hotel, *resort*, *villa*, *restaurant*, toko kerajinan, layanan *fast boat* dll.

Panjang garis pantai sendiri di Bali sekitar 437.7 km dan 88.3 km mengalami abrasi, yang terbanyak terjadi di pesisir Bali bagian selatan (national geographic.grid.id, 2020). Pantai di Bali dari berbagai penjuru hampir semua dijadikan sebagai daya tarik wisata dengan karakteristik wisata yang berbeda. Pantai di wilayah Selatan, dikunjungi oleh sebagian besar wisatawan karena berlokasi berdekatan dengan bandar udara, aksesibilitas yang dekat dengan kondisi infrastruktur yang baik. Kegiatan di pantai selatan Pulau Bali beragam mulai dari kegiatan bawah air hingga permukaan air, pemanfaatan wilayah daratan berpasir dan sekitarnya. Tebing pantai seperti Uluwatu juga menjadi lokasi wajib bagi wisatawan untuk menikmati keindahan

panorama tebing dan matahari terbenam (*sunset*), Pura Uluwatu dan juga atraksi kesenian *Tari Kecak* yang dibawakan oleh masyarakat lokal setempat. Kawasan tebing jurang pantai yang sulit akses air tidak menghalangi pembangunan akomodasi hotel maupun restoran/klub bar.

Di Pantai sekitar Tanjung Benoa didominasi dengan pantai dengan tebing yang tinggi, sehingga limpasan/genangan air bila terjadi tsunami tidak akan mencapai ke permukiman warga maupun fasilitas penunjang pariwisata yang ada di bagian atas tebing. Dari data Peta Bahaya Tsunami Bali yang dikeluarkan GTZ pada tahun 2010 (Gambar 1), bahwa terjangan gelombang tsunami tidak akan mencapai kawasan permukiman di Tanjung Benoa karena terhalang tebing tinggi dari pantai ke daratan.

Pulau di seberang lautan Pulau Bali, yakni Pulau Nusa Penida, Nusa Lembongan dan Nusa Ceningan, berlomba untuk meraih investor untuk menanamkan modalnya di sektor pariwisata. Kondisi ini memacu masyarakat lokal untuk juga memanfaatkan lahan yang ada untuk dijadikan fasilitas penunjang pariwisata. Dengan akan dibangunnya Pelabuhan Sanur sebagai penghubung kawasan Sanur di Kota Denpasar dengan Nusa Penida dan Nusa Ceningan di Kabupaten Klungkung. Diharapkan proyek pelabuhan yang bernilai Rp450 miliar dan mulai dibangun pada Agustus 2020 menjadi 'segitiga mas' perekonomian antar kabupaten dan juga menambah daya tarik destinasi di Bali selain melancarkan mobilitas warga dan distribusi logistik untuk mempercepat pembangunan.

Dari semua kabupaten dan kota di Bali yang memiliki kawasan pesisir tidak ada satupun yang tidak digunakan untuk kepentingan pariwisata, baik pantai yang landai maupun mempunyai topografi yang curam. Industri pariwisata menjadi salah satu penyebab riuhnya kawasan pesisir Bali di berbagai penjuru. Berbagai persoalan, konflik



kepentingan antara masyarakat dengan investor kerap terjadi, baik dari perebutan akses, pemanfaatan pantai dan laut, ketenagakerjaan, hingga gangguan akibat pembangunan fasilitas pariwisata.



**Gambar 1.** Peta bahaya tsunami Pantai di Bali Selatan tahun 2010  
Sumber: Dokumen Teknis Peta Bahaya Tsunami 2010  
([www.gitews.com](http://www.gitews.com) diakses 20 Januari 2021)

#### **4. Kerentanan Kawasan Wisata Sanur terhadap Bencana Tsunami**

Tsunami relatif sangat jarang terjadi dibandingkan bahaya alam lainnya, namun sekali terjadi tsunami maka kerugian atau korban yang ditimbulkan jauh lebih besar dibandingkan kerugian yang diakibatkan bencana alam lain. Dalam film *Impossible* (2012) mempertontonkan bagaimana dahsyatnya kekuatan tsunami yang terjadi pada 26 Desember 2004. Film yang dibintangi Naomi Watts dan Ewan McGregor ini, berlatar resort pantai di Khao Lak, Thailand. Bencana yang juga meluluhlantakkan Aceh, India, Bangladesh dan Sri Lanka ini mampu menggambarkan kekacauan dan kerugian akibat dari tsunami terhadap kawasan wisata. Di Indonesia, khususnya di Provinsi Nangroe Aceh Darussalam tidak kurang dari 120.000 orang tewas dalam bencana tersebut dan lebih dari 400.000 orang kehilangan tempat tinggal dan harta benda mereka. Sementara infrastruktur dasar (suplai air bersih dan sanitasi, jalan dan jembatan, rumah sakit dan sekolah), telekomunikasi dan aliran listrik rusak parah.

Bali berlokasi dekat dengan zona tumbukan antara Lempeng Indo-Australia dan Lempeng *Eurasia* yang menghasilkan sumber utama tsunami lokal yang dapat melanda pulau ini. Diperkirakan bahwa, gelombang tsunami hanya memerlukan 20 hingga 80 menit untuk mencapai pantai. Daerah-daerah di bagian selatan Bali yang terancam oleh tsunami telah ditandai dan dipetakan selama proses pengkajian bahaya di tahun 2008/2009 (GTZ IS- GTEWS, 2010). Kelurahan Sanur mempunyai Pantai Sanur yang merupakan pantai yang cukup dikenal karena keindahannya di kalangan wisatawan domestik maupun internasional. Namun di balik keindahan ini, Pantai Sanur sangat berpotensi terjadi tsunami bila terjadi gempa berkekuatan besar dengan pusat gempa berdekatan dengan bibir pantai.

Dalam Peta Bahaya Tsunami Bali di situs Gitews.com kemungkinan bahaya genangan tsunami di Pulau Bali cenderung ada di pantai selatan, seperti Sanur, Kuta, Canggu, Nusa Dua dan Serangan. Padahal kawasan ini merupakan pusat kegiatan wisatawan di Bali selama hampir 24 jam. Sanur sebagai bagian dari wilayah yang mempunyai kerawanan yang tinggi terkena gelombang tsunami. Sebagai sebuah kawasan wisata pantai, Sanur memiliki daya tarik wisata yang memikat bagi wisatawan domestik dan mancanegara. Sanur sebagai kawasan pantai di Kota Denpasar merupakan kawasan resort pertama di Bali. Berdirinya *Bali Beach Hotel* sebagai penanda modernisasi pariwisata Bali. Hingga kini *resort, hotel, villa dan homestay* serta segala jenis penunjang wisata terbangun di sepanjang pantai yang terkenal dengan pasir putihnya ini.

Pelanggaran tata ruang di wilayah sempadan pantai di Sanur juga menjadi hambatan dalam memitigasi wilayah Sanur dalam menghadapi tsunami. Pantai sebagai ruang publik seharusnya bebas dari segala kepentingan kegiatan, namun di Sanur pantai memiliki nilai ekonomis yang bagus. Pemanfaatan ruang pantai biasanya diisi bangunan bersifat semi permanen dengan perkerasan lantai dengan tiang yang juga tidak terlalu kokoh. Para pelanggar menyadari bahwa lahan pantai yang digunakan tidak memiliki nilai kontrak maupun kepemilikan, hanya berdasar kesepakatan antara organisasi nelayan atau desa atau tidak sama sekali berdasar kesepakatan. Pembangunan bangunan di pantai akan menyebabkan terhambatnya pergerakan manusia dari laut dan pantai menuju ke daratan (wilayah yang lebih aman). Bangunan di pantai juga menghalangi pandangan dari sisi daratan ke lautan untuk mengamati kondisi lautan pasca gempa yang terjadi atau melihat gelombang yang terjadi.

## **5. Pembangunan Fisik dalam Mitigasi Bencana di Kawasan Wisata Sanur**

Menyelamatkan diri dari tsunami adalah persoalan keluar dari jangkauan dan gelombang tsunami dan air genangan tepat pada waktunya. Keberadaan penanda fisik maupun fasilitas fisik untuk keluar dari jangkauan gelombang tsunami menjadi penting, untuk menavigasi orang agar bisa menghindar dari terjangan gelombang dan genangan akibat tsunami. Pembangunan fisik dalam mitigasi bencana mutlak dilakukan untuk mengurangi kerugian yang lebih besar. Pembangunan fisik dalam mitigasi bencana harus dilakukan secara terintegrasi dengan pembangunan sarana fisik lainnya, sehingga upaya mitigasi tercapai.

Berdasarkan hasil pengamatan lapangan, sebaran fasilitas bencana tsunami di Kawasan Wisata Sanur maka didapatkan beberapa pembangunan fisik sebagai berikut:

### a) Jalur penyelamatan dan rute penyelamatan

Jalur penyelamatan dan rute penyelamatan sudah ada jalur dan penanda jalur evakuasi di setiap titik pantai yang ramai pengunjung. Jalur evakuasi terlihat dengan warna jingga menyala, letaknya ada di persimpangan jalan, terlihat kurang efisien karena ada ketinggian yang kurang cukup dan terhalang dengan papan reklame dan papan nama usaha pariwisata yang mengumpul di satu titik. Kurangnya lahan kosong pada area dan jalur evakuasi, membuat badan jalan menjadi area parkir bagi pengunjung wisatawan, sehingga akan mengganggu arus pergerakan ketika terjadi bencana alam (tsunami).

### b) Tata informasi

Dalam hal ini, tata informasi yang dimaksud adalah papan peringatan tanda bahaya tsunami dan rute evakuasi. Di Kelurahan Sanur sudah terdapat beberapa penanda jalur evakuasi serta

papan informasi terkait jalur evakuasi dan prosedur evakuasi, namun, di beberapa titik terlihat beberapa papan informasi yang sudah usang dan kurang terawat. Selain itu, belum semua kawasan di pesisir pantai di lokasi penelitian terdapat penanda dan papan informasi seperti di Pantai Semawang, Pantai Duyung dan Pantai Sindu, keberadaan papan informasi sangat diperlukan untuk membantu masyarakat dan wisatawan bila terjadi bencana alam (tsunami). Sayangnya hanya sedikit informasi yang diterjemahkan ke dalam bahasa asing untuk wisatawan mancanegara.

c) Tempat perlindungan

Di Kawasan Wisata Sanur bangunan yang digunakan sebagai tempat penyelamatan adalah bangunan fasilitas umum, seperti wantilan, bangunan (termasuk hotel) dengan ketinggian minimal 3 lantai, dan lapangan. Walau ada beberapa tempat perlindungan berada wilayah yang masih kemungkinan tinggi tergenang tsunami. Pada prinsip berlari setinggi-tingginya ke lantai tertinggi adalah kunci dari evakuasi tsunami.

d) Pemecah ombak

Fungsi dari pemecah ombak dipergunakan dalam pengendalian abrasi yang mengikis garis pantai serta berfungsi dalam menenangkan terjangan gelombang. Bangunan penahan gelombang tsunami di perairan dangkal pantai sebagai pertahanan pertama adalah pemecah gelombang (*breakwater*). Kelurahan sanur mempunyai pertahanan yang alami berupa karang-karang yang kira-kira kurang lebih 2 km dari bibir pantai sepanjang Kelurahan Sanur. Ini menjadi penghambat gelombang yang efektif jika tsunami terjadi karena kekuatan gelombang dapat direduksi.

e) Sabuk Hijau/Vegetasi Pantai

Prinsip penataan suatu ruang terbuka hijau di kawasan wisata bertujuan untuk meningkatkan mutu lingkungan yang

aman, nyaman produktif dan berkelanjutan dan menciptakan keserasian dengan tata massa bangunan sekitarnya sehingga dapat membentuk citra kawasan. Sabuk hijau terutama tanaman mangrove sudah teruji mampu meredam kekuatan gelombang hingga sampai ke pantai. Ini menjadi penting untuk memberikan kesempatan kepada penduduk untuk melakukan evakuasi dari pantai menuju daratan yang lebih tinggi.

Belajar dari tsunami Aceh, Kawasan Wisata Sanur harus memanfaatkan sarana dan prasarana fisik yang tersedia untuk mengoptimalkan perencanaan mitigasi di kawasan wisata, apalagi kawasan ini selalu ramai dikunjungi wisatawan, bahkan saat masa Pandemi COVID-19. Keberadaan penanda evakuasi, dan petunjuk lain harus sering disosialisasikan kepada para pengunjung pantai baik wisatawan atau pedagang yang melakukan kegiatan di kawasan ini.

Bangunan hotel yang mempunyai konstruksi lebih dari tiga lantai, harus menjadi tempat perlindungan bagi seluruh orang yang beraktivitas, dan ini menjadi tanggung jawab pihak pemerintah dan hotel untuk menyiapkan bangunan mana saja yang aman dan tahan terjangan gelombang tsunami yang mengancam. Pemetaan potensi ini menjadi penting untuk meningkatkan kesiapsiagaan kawasan dalam menghadapi bencana.

Agar masyarakat menjadi waspada terhadap ancaman bahaya tsunami, diperlukan alat pendeteksi dini yang sederhana berupa detektor peringatan dini pada jarak 31,6 km dari garis pantai, sehingga memberikan waktu sekitar 12 menit bagi wisatawan untuk menyelamatkan diri. Sayangnya, di Kawasan Sanur belum dipasang alat semacam ini, padahal keperluan sangat mendesak agar memudahkan mobilisasi ketika masa darurat.

## **6. Edukasi bagi Stakeholder Pariwisata dalam Mitigasi Bencana**

Pariwisata sebagai pusat pemusatan massa berpotensi terkena bencana. Bencana di kawasan pariwisata seperti jembatan putus, bangunan roboh akibat gempa bumi, longsor, tumbang pohon dan sebagainya. Dampak kepada ekonomi dan sosial masyarakat dari bencana alam lebih besar pada bisnis lokal dan kecil di bidang pariwisata kawasan karena penurunan kunjungan wisatawan. Bencana di kawasan pariwisata dapat menimbulkan korban jiwa dan materiil. Bencana di kawasan pariwisata itu tidak ditangani dengan baik akan mempengaruhi keberlangsungan kunjungan wisatawan. Identifikasi potensi bencana dan respon pengelola dan wisatawan harus dilakukan di kawasan pariwisata agar sesuai bencana pengelolaan dapat dilakukan agar kejadian bencana di kawasan pariwisata berdampak kecil. Manajemen bencana adalah ilmu yang mempelajari bencana dan segala aspek yang berkaitan dengan risiko bencana (Nurjanah, 2013).

Dengan kondisi semacam itu maka pengembangan kepariwisataan di kawasan wisata memerlukan strategi untuk membangun ketahanan (*resilience*) dari seluruh destinasi pariwisata. Hal itu agar negara memiliki kesiapan dan ketahanan dan proses *recovery*/pemulihan yang cepat. Secepatnya, kegiatan pariwisata sebagai pilar utama perekonomian negara dan daerah akan cepat pulih, dan dapat tumbuh berkelanjutan.

Kesiapsiagaan bencana sering disebut sebagai tindakan yang dilakukan sebelum suatu peristiwa terjadi bertujuan untuk mengurangi dan meminimalisir tingkat kerusakan akibat bencana alam dengan mempersiapkan masyarakat melalui pengembangan pelatihan rencana tanggap darurat (Reneses dkk, 2018). Kesiapsiagaan harus dimiliki oleh semua komponen pariwisata baik penduduk lokal, pelaku usaha dan juga bagi wisatawan yang ada di kawasan wisata.

Pengetahuan bencana kepada setiap orang yang berada di suatu kawasan apalagi yang ada di daerah yang rentan bencana harus mutlak dimiliki untuk mengurangi risiko bencana. Wisatawan yang berkunjung umumnya berasal dari luar kawasan atau tidak bertempat tinggal di kawasan pantai akan kurang waspada dan juga kurang menyadari dari tanda alam akan adanya tsunami. Wisatawan akan menyadari jika dari fenomena air surut berubah menjadi gelombang tinggi dan tidak siap untuk mengantisipasinya.

Kesiapan pelaku wisata dan wisatawan dalam menghadapi bencana ditentukan dari pengetahuan dan akses informasi yang dimiliki. Pengetahuan dasar dalam memprediksi tsunami harus dimiliki setiap orang yang ada di kawasan wisata. Pada bagian informasi harus juga bisa diakses oleh seluruh orang yang ada di kawasan wisata. Umumnya para stakeholder pariwisata mengetahui informasi yang ada tetapi jarang memahami apa arti informasi yang tersaji di lapangan. Lembaga yang memfasilitasi dan menangani bencana harus terus menerus untuk menyosialisasikan informasi yang berkaitan dengan mitigasi bencana di kawasan wisata.

Wisatawan pada di Kawasan Wisata Sanur pada saat penelitian dilakukan Oktober -Desember 2020 (Masa Pandemi Covid-19) didominasi wisatawan lokal dan domestik. Ketiadaan penerbangan internasional dan pembatasan WNA masuk wilayah Indonesia menyebabkan turunnya kunjungan wisatawan mancanegara hingga mencapai nol wisatawan mancanegara. Beberapa akomodasi dan restoran yang target pasarnya adalah wisatawan mancanegara, hampir semuanya tutup, walau ada yang buka, tetapi mengalihkan target pasar ke wisatawan lokal dan domestik. Jepang dengan sejarah yang dekat dengan bencana alam mempunyai tingkat edukasi dan pemahaman yang tinggi terhadap bencana tsunami. Dengan kesiapsiagaan masyarakat yang tinggi memungkinkan tingkat kerugian dan korban jiwa yang lebih rendah.



Pada masa Pandemi COVID-19, untuk membangkitkan pariwisata nasional akibat pandemi Covid-19, Kemenparekraf mengeluarkan sertifikasi bagi para pelaku usaha pariwisata di seluruh Indonesia *Cleanliness* (Kebersihan), *Health* (Kesehatan), *Safety* (Keamanan) *and Environmental Sustainability* (Lingkungan yang Berkelanjutan/Lestari) (CHSE) ([chse.kekemenparekraff.go.id](http://chse.kekemenparekraff.go.id), 2020). Kemenparekraf sebagai lembaga pemerintah yang mengurus sektor pariwisata dan ekonomi kreatif menggencarkan protokol kesehatan ini agar segera dapat diimplementasikan oleh badan usaha yang dimiliki masyarakat, dan meningkatkan kepercayaan wisatawan untuk berwisata di tempat usaha di daerah.

Protokol kesehatan yang disiplin adalah kunci utama dalam pemulihan ekonomi dari sektor pariwisata. Ruang yang aman dan nyaman bagi masyarakat yang bergerak dibidang pariwisata akan membangkitkan pergerakan wisatawan yang jumlahnya sudah mendekati nol wisatawan. Sertifikasi CHSE juga bisa menjadi kenormalan baru bagi standar pelayanan pariwisata di Indonesia, khususnya Bali sebagai lokomotif pariwisata nasional.

Walau menitikberatkan pada masalah kesehatan dan menghindari dari penularan virus, tetapi sertifikasi ini juga memberikan perhatian dalam keselamatan terutama dari bencana alam, seperti petunjuk jalan keluar, titik berkumpul dan SOP (*Standard Operation ProchEDURE*) ketika bencana alam terjadi. Walau tidak terlalu spesifik, namun hal ini juga mengingatkan pelaku usaha bahwa bencana alam itu nyata dan jika terjadi, semua komponen pariwisata di dalam fasilitas sudah siap. Dari rilis di [kemenparekraf.com](http://kemenparekraf.com) (2020), tercatat 5.704 usaha pariwisata sudah tersertifikasi di 34 provinsi dan 348 kabupaten/kota di Indonesia. Tentu saja dengan meningkatkannya jumlah pelaku pariwisata mengikuti CHSE dapat meningkatkan kesadaran wisatawan akan pentingnya mengetahui mitigasi bencana ketika berwisata.

Kuncinya adalah ikut dalam memsosialisasikan dan melaksanakan protokol sesuai standar CHSE.

## **7. Penutup: Stakeholder Pariwisata sebagai Pelopor Mitigasi Bencana di Kawasan Wisata Sanur**

Walau tsunami tidak dapat diprediksi kapan akan terjadinya, tetapi manusia bisa melakukan berbagai langkah-langkah mitigasi untuk memberikan dampak sekecil mungkin. Wisatawan yang bertanggung jawab, bukan hanya menghormati budaya kehidupan masyarakat lokal yang menjadi lokasi berwisata tetapi juga mengetahui apapun seluk beluk tentang lokasi wisata yang akan dikunjungi. Stakeholder pariwisata dalam Pandemi COVID 19 ini juga disadarkan akan pentingnya aspek keselamatan di dalam suatu fasilitas penunjang pariwisata, disamping aspek kesehatan tetap menjadi prioritas pada pandemi saat ini.

Pada aspek fisik, Kawasan Wisata Sanur sangat siap baik dari atribut evakuasi maupun jalur evakuasi, namun peremajaan diperlukan untuk sarana ini agar bisa efektif sesuai fungsinya. Diperlukan tanda jalur evakuasi di setiap sarana penunjang seperti restoran, toko, hotel agar wisatawan mampu mengingatnya, sehingga citra sebagai suatu daya tarik wisata yang siap menghadapi bencana melekat di benak wisatawan. Harapannya juga menyirakan kepada wisatawan atau calon wisatawan lain, sehingga kawasan wisata di Bali maupun di Indonesia siap dan tanggap bencana, khususnya tsunami.

Penegakan aturan tata ruang di wilayah ruang publik utamanya pantai menjadi sangat penting mengingat jarak antara pasang akan semakin dekat yang membuat kerusakan dan keselamatan wisatawan menjadi lebih terancam. Peran pemerintah lokal juga menjadi penting agar luasan pantai yang dimanfaatkan semakin melebar yang memungkinkan aktivitas mitigasi maupun ketika upaya evakuasi menjadi terhambat.

Pelestarian hutan mangrove di Kawasan Wisata Sanur ini menjadi catatan positif bagi Sanur, yang mampu mempertahankan luasan hutan mangrove dan menggerakkan mahasiswa, pelajar, masyarakat dan perusahaan melalui CSR untuk menanam pohon *mangrove* di wilayah rawa. Perluasan hutan *mangrove* sejatinya memberikan pertolongan untuk meredam gelombang tsunami yang mengarah ke daratan. Pihak hotel dan restoran harus memberikan ruang jalan yang memadai sebagai jalur evakuasi ke bangunan tertinggi yang dipunyai oleh hotel tersebut. Selanjutnya pihak hotel tentunya memberikan petunjuk arah yang jelas kepada wisatawan yang menginap tentang alur evakuasi di dalam hotel tersebut jika tsunami terjadi.

Peran stakeholder pariwisata menjadi elemen penting dan wujud nyata dalam mitigasi bencana sesungguhnya. Menyadarkan bahwa peran masing-masing stakeholder sangat vital dalam mitigasi mampu menjadikan Kawasan Wisata Sanur sebagai tempat yang memberikan rasa aman bagi setiap orang yang beraktivitas. Edukasi serta pemahaman tentang bencana harus tetap dilakukan pada situasi apapun dan oleh siapapun.

### **Daftar Pustaka**

- Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Aceh dan Nias. 2006: Aceh dan Nias: Two Years After The Tsunami. Progress Report.
- McCaffrey, R and Nabelek, J., 1987, Earthquakes, Gravity and The Origin of The Lombok Basin: An Example of A Nascent Continental Fold and Thrust Belt, *Journal of Geophysical Research*, 92: 441-460.
- Nurjanah, dkk. 2013. *Manajemen Bencana*. Bandung: Alfabeta.
- Rañeses, M. K., Chang-Richards, A., Richards, J., & Bubb, J. 2018. Measuring the level of disaster preparedness in Auckland. *Procedia Engineering*, 212. 2017., 419–426.

- Rosyidie, A. 2004. Aspek Kebencanaan pada Kawasan Wisata. *Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota* Vol 15 No.2 2004/Agustus 2004. Institut Teknologi Bandung.
- Sugito, N. T. 2008. *Tsunami*. Universitas Pendidikan Indonesia, Bandung.
- Peraturan Pemerintah No 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana
- Peta Bahaya Tsunami Bali 2010 [https://www.gitews.org/tsunami-kit/id/id\\_tsunami\\_hazard\\_map\\_bali.html](https://www.gitews.org/tsunami-kit/id/id_tsunami_hazard_map_bali.html)
- Pusat Pengendalian Operasi Badan Nasional Penanggulangan Bencana. 2010. Badan Nasional Penanggulangan Bencana. <https://chse.kemendparekraf.go.id> (diakses 8 Januari 2020)
- <https://detik.com> <https://news.detik.com/berita/d-4627261/bmkg-ungkap-catatan-sejarah-gempa-bumi-di-bali> (diakses 19 Januari 2021)
- <https://nationalgeographic.grid.id/read/131966266/mengenang-tsunami-aceh-bencana-terparah-yang-menewaskan-ratusan-ribu-jiwa>)
- <https://www.tripadvisor.co.id/TravelersChoice>. Terbaik dari Travellers' Choice (diakses 13 Januari 2021)

# Dialektika Proses Pembentukan Identitas Kota pada Kawasan Perkotaan Mangupura, Badung, Bali

Wahyudi Arimbawa

## 1. Pendahuluan

Perkembangan kota di Indonesia secara historis berawal dari tempat yang menjadi persinggahan, pertemuan dan percampuran budaya, etnis dan agama. Kota kemudian tumbuh menjadi tempat dengan kompleksitas dan struktur kemasyarakatan yang beragam. Seiring berkembangnya teknologi dan kemajuan infrastruktur transportasi, isolasi geografis dari kota tersebut semakin terbuka. Kota kemudian menjadi representasi masyarakat yang berkarakter majemuk, yang oleh Furnivall disebut sebagai *pluralistic society* karena diyakini mempunyai bentuk dan karakternya sendiri dalam lingkungannya (Durkheim, 1989). Masyarakat kota adalah masyarakat yang anggotanya terdiri dari manusia yang bermacam-macam lapisan atau tingkatan hidup, pendidikan, kebudayaan, dan lain-lain. Mayoritas penduduknya hidup berjenis usaha yang bersifat non agraris, tingkah lakunya bergerak maju mempunyai sifat kreatif, radikal, dan dinamis. Kota sebagai sebuah sistem kehidupan merupakan sebuah entitas yang

kompleks, yang dapat dipandang sebagai sebuah sistem sosial, dimana di dalamnya terdapat sub-sub sistem (budaya, ekonomi, politik), yang satu sama lain saling berkaitan dan mempengaruhi (*interrelated sub systems*). Dari aspek sosiologis, De Goede dalam Sarlito (1992) menganggap kota sebagai tempat permukiman yang relatif besar, berpenduduk padat, dan terdiri dari komunitas dan individu yang heterogen. Sementara dari segi geografis, kota dianggap sebagai suatu sistem jaringan kehidupan manusia yang ditandai dengan kepadatan penduduk yang tinggi dan diwarnai dengan strata sosial-ekonomi yang heterogen dan coraknya yang materialistis (Bintarto, 1989).

Dalam perkembangannya, kota tumbuh dengan pola beraneka ragam. Pola perkembangan kota diidentifikasi dengan ciri bentuk permukiman mengikuti alur sepanjang jalur transportasi, mengikuti agregat industri yang ada serta tumbuh akibat terjadinya pemanfaatan ruang kota yang makin beragam. Firman (1989) merangkum perkembangan kota dalam konteks: (1) pertumbuhan pemanfaatan ruang kota mengalami akselerasi yang tinggi sejalan dengan meningkatnya aktivitas industri dan penduduknya; (2) kota dengan aktivitas industrinya memiliki kekuatan penarik (*pull factor*) yang kuat sehingga terjadi aglomerasi penduduk yang tinggi; dan (3) intensitas pemanfaatan ruang kota yang makin tinggi sehingga kemudian menjadi kekuatan menumbuh kembangkan kawasan pinggiran kota, sebagai embrio munculnya kawasan urban baru di pinggiran kota. Pertumbuhan kota selalu bersamaan dengan pesatnya pertumbuhan wilayah pinggiran kota serta wilayah yang berada di sepanjang koridor utama yang menjadi penghubung antar kota dengan daerah *hinterland*-nya tersebut. McGee (1991) kemudian memperkenalkan konsep desa-kota untuk menggambarkan situasi ini. Eksistensi kawasan pinggiran sebagai wilayah peralihan antara desa dan kota selanjutnya disebut sebagai fenomena *kotadesasi process*.

Gejala ini menyiratkan terjadinya percampuran yang sangat massif dan tidak berpola antara fungsi-fungsi perkotaan dengan fungsi-fungsi perdesaan (*inter urban system*).

Sebagai wilayah pra urban, wilayah peri urban merupakan sebuah tempat dimulainya siklus urbanisasi yaitu suatu proses pembentukan kota dan atau proses berubahnya atribut kedesaan menjadi atribut kekotaan baik dari segi kenampak fisik, sosial-kultural, maupun secara ekonomi. Bentuk dan kondisi perkotaan di masa yang akan datang dapat diprediksikan melalui studi mengenai wilayah pinggirannya (*peri urban*). Identifikasi dan pemetaan dini permasalahan perubahan lingkungan (biotik, abiotik, dan *cultural environment*) di wilayah *peri urban* dengan sendirinya akan membawa konsekwensi keruangan, sosial, ekonomi, kultural dan lingkungan biofisikal sebagai penciri identitas kotanya. Selain itu pemahaman substansial mengenai perubahan ruang yang terjadi dapat digunakan sebagai upaya untuk mengantisipasi perkembangan desa dan kota di masa yang akan datang serta memudahkan dalam hal pembuatan kebijakan perencanaan kewilayahan yang saling bersinergi antara desa dan kota.

Sebagai wilayah transisi, peri urban juga dianggap sebagai determinan pembentuk wajah kota dimasa depan. Wilayah ini dianggap sebagai cikal bakal bagaimana sebuah kota nantinya akan terbentuk. Formasi dan struktur perwajahan kota, dapat dinilai dari bagaimana perkembangan wilayah peri urbannya. Dalam konteks ini, pembentukan identitas kota diyakini relatif lebih mudah apabila dilakukan sejak awal perkembangan kotanya. Sayangnya perkembangan kota yang terjadi selama ini cenderung menghilangkan identitas atau jati dirinya. Istilah identitas kota lebih dipahami sebagai ciri atau jati diri fisik sebuah kota semata. Padahal pengertian identitas sebenarnya lebih dari sekedar ciri fisik suatu objek, melainkan juga

makna yang terkandung di dalamnya atau aspek-aspek non fisik yang dimiliki. Hal ini bermuara pada situasi krisis identitas kota yaitu keadaan semakin menipisnya nilai-nilai identitas, ciri khas atau jati diri yang dimiliki suatu kota. Fenomena ini tidak sekedar berkaitan dengan kondisi menurunnya nilai visual atau penampilan fisik suatu kota, namun juga berimbang pada hilangnya makna yang dikandungnya. Purwanto, (2009) menyatakan bahwa citra kota belum tentu merupakan identitas. Citra Kota dapat dibuat secara instan, sedangkan identitas membutuhkan waktu yang lama untuk membentuknya. Jati diri kota berkaitan dengan ritme sejarah yang telah melalui proses panjang sehingga jati diri suatu kota tidak dapat diciptakan begitu saja berbeda dengan citra kota.

Membangun identitas kota sangat diperlukan. Identitas kota tidak hanya berbicara jatidiri sebuah kota namun lebih luas lagi yaitu bagaimana masyarakat yang menempati menjadi lebih nyaman dalam bersosialisasi dan berinteraksi. Sementara masyarakat yang mengamati menjadi lebih tertarik untuk mengunjungi dengan berbagai potensi kekayaan khasanah lokalnya. Harus disadari bahwa pembangunan kota beridentitas, seharusnya berbasis pada kekayaan lokal dengan lebih banyak melibatkan peran masyarakatnya, dan hal tersebut akan berkait dengan sosial budaya masyarakatnya.

Kevin Lynch dalam bukunya *The Image of The City* (1960) mendefinisikan identitas kota sebagai berikut:

“.....identitas kota bukan dalam arti keserupaan suatu objek dengan yang lain, tetapi justru mengacu kepada makna individualitas yang mencerminkan perbedaannya dengan objek lain serta pengenalannya sebagai entitas tersendiri. Identitas kota adalah citra mental yang terbentuk dari ritme biologis tempat dan ruang tertentu yang mencerminkan waktu (*sense of time*), yang ditumbuhkan dari dalam secara



mengakar oleh aktivitas sosial-ekonomi-budaya masyarakat kota itu sendiri” (Lynch, 1960).

Dari definisi tersebut sangat jelas bahwa identitas suatu kota pada dasarnya adalah sesuatu yang mampu memberikan kesan dalam sebuah proses imajinasi manusia. Pada akhirnya, identitas kota ini diharapkan dapat menciptakan kesan tersendiri dalam perjalanannya. Sebagai produk akhir, sebuah penciptaan identitas kota adalah terciptanya sebuah “*sense*” yang memberikan makna bagi setiap orang yang berjalan di sudutnya. Identitas suatu kota tidak sekedar simbolis arsitektural semata seperti tragedi salah kaprah para penguasa yang berpikir praktis bahwa menciptakan identitas suatu kota cukup dengan membuat “*landmark*” semata. Memahami citra dan identitas kota tidak hanya berorientasi pada keberadaan elemen-elemen fisik maupun kejelasan struktur kotanya namun yang lebih penting bagaimana keterjalinan antara manusia dengan artefak fisik dapat terbangun.

Pemahaman tentang nilai dari tempat (*rasa*), merupakan pemahaman tentang keunikan dari suatu tempat secara khusus, bila dibandingkan dengan tempat lain. Keunikan biasanya merupakan kualitas khusus yang selalu diamati dan dibicarakan oleh para pendatang maupun oleh penghuninya. Identitas dapat juga berupa peristiwa-peristiwa, yang disebut “*Sense of Occasion*”, yakni tempat dan peristiwa akan saling menguatkan satu dengan yang lain dan menciptakan suatu keberadaan (Schulz, 1980 *dalam* Purwanto, 2001). Lebih lanjut, Kota akan lebih tepat bila dipandang sebagai suatu *loka* (*loci, place*, tempat) jika kota dapat menyediakan ruang (*space*) untuk kegiatan, untuk orientasi, disamping mempunyai karakter (*character*) sebagai jiwa tempat, untuk identifikasi. Karakter yang spesifik dapat membentuk suatu identitas, yang merupakan suatu pengenalan bentuk dan kualitas ruang sebuah daerah perkotaan, yang secara umum disebut *a sense of place*.

Meminjam istilah Schulz (1980), kota akan lebih tepat bila dipandang sebagai suatu *loka* (*loci, place, tempat*) jika kota dapat menyediakan ruang (*space*) untuk kegiatan, untuk orientasi, disamping mempunyai karakter (*character*) sebagai jiwa tempat, untuk identifikasi. Karakter yang spesifik dapat membentuk suatu identitas, yang merupakan suatu pengenalan bentuk dan kualitas ruang sebuah daerah perkotaan, yang secara umum disebut *a sense of place*. Lynch (1972) menambahkan hal lain yang juga turut dapat mempengaruhi suatu identitas kota selain objek-objek fisik yang tampak (*perceptible objects*). Menurutnya identitas kota juga dipengaruhi oleh makna sosial (*social meaning*), fungsi (*function*), sejarah (*history*), bahkan turut berpengaruh nama (*name*) dari kota tersebut. Identitas merupakan suatu senyawa dari atribut-atribut dan pengertian fisik, tetapi secara sengaja memilih untuk berkonsentrasi pada fungsi bentuk, dengan mengembangkan hipotesis bahwa pengetahuan manusia mengenai kota merupakan fungsi dari *imageabilitas*-nya.

Berdasarkan situasi tersebut, artikel ini berada pada posisi untuk menguraikan unsur-unsur pembentuk identitas kota berdasarkan pendekatan teori Lynch (1972) diatas. Artikel ini secara spesifik memfokuskan bahasannya dari aspek sejarah (*history*), nama (*name*), fungsi (*function*) dan makna sosial (*social meaning*) sebagai pembentuk identitas kota. Untuk aspek fisik tidak akan diuraikan secara detail, namun hanya sebagai pelengkap pembahasan. Lokus dipilih pada kota baru yang dianggap berkembang akibat meluasnya pengaruh keruangan kota yang dalam konteks diatas dijelaskan sebagai wilayah peri urban. Sebagai studi kasus, artikel ini mengambil lokasi pada Kawasan Perkotaan Mangupura. Hal ini didasarkan pada situasi bahwa lokus penelitian ini merupakan kawasan perkotaan baru yang berada pada wilayah pinggiran Kota Denpasar. Secara definitif, Kawasan Perkotaan Mangupura baru dibentuk sebagai Ibu Kota

Kabupaten Badung sejak ditetapkannya Peraturan Pemerintah Nomor 67 Tahun 2009 tanggal 16 November 2009 tentang Pemindahan Ibu Kota Kabupaten Badung dari Wilayah Kota Denpasar ke Wilayah Kecamatan Mengwi, Kabupaten Badung, Provinsi Bali. Sebelumnya, Ibu Kota Kabupaten Badung terletak di wilayah Kota Denpasar. Dalam peraturan tersebut juga ditetapkan nama kawasan ibu kotanya yaitu “Mangupura” dan selanjutnya disebut Kawasan Perkotaan Mangupura.

Pemilihan studi kasus ini didasarkan pada konteks bahwa dinamika perkembangan Kawasan Perkotaan Mangupura sangat dinamis. Hal ini menjadikannya sebagai magnet penarik bagi penduduk pendatang untuk bermukim di kawasan perkotaan yang berimplikasi pada tingginya tekanan terhadap pemanfaatan ruang kota dan kondisi lingkungan kota yang ada. Ketersesakan kota akibat fenomena *rural-urban* atau proses men-urban serta konversi alih fungsi lahan yang tinggi dan simultan menyebabkan degradasi kritis lingkungan perkotaan dikhawatirkan menjadi semakin tinggi. Dalam perkembangannya, Kawasan Perkotaan Mangupura menjadi sasaran ungkapan metaforis “ada gula ada semut”. Faktor *attracting forces* sebagai kawasan perkotaan menjadikannya sebagai sasaran bagi munculnya aktivitas sosial yang mengarah pada anomali ciri khas masyarakat urban. Jika tidak segera ditangani, fenomena ini akan “menuntun” perkembangan Perkotaan Mangupura ke arah perkembangan yang sporadis secara sosial. Implikasinya? Fenomena urban bias, kegamangan identitas dan munculnya dekohesivitas sosial yang intens.

Dalam kaitannya dengan dimensi pembentukan identitas kota, tulisan ini mengajukan argumentasi pentingnya memahami aspek-aspek psiko-sosiokultural dalam membentuk identitas kota. Landasan ini kemudian digunakan sebagai alur untuk mengidentifikasi, mengkaji dan menganalisis fitur-fitur perkembangan sosial, lalu

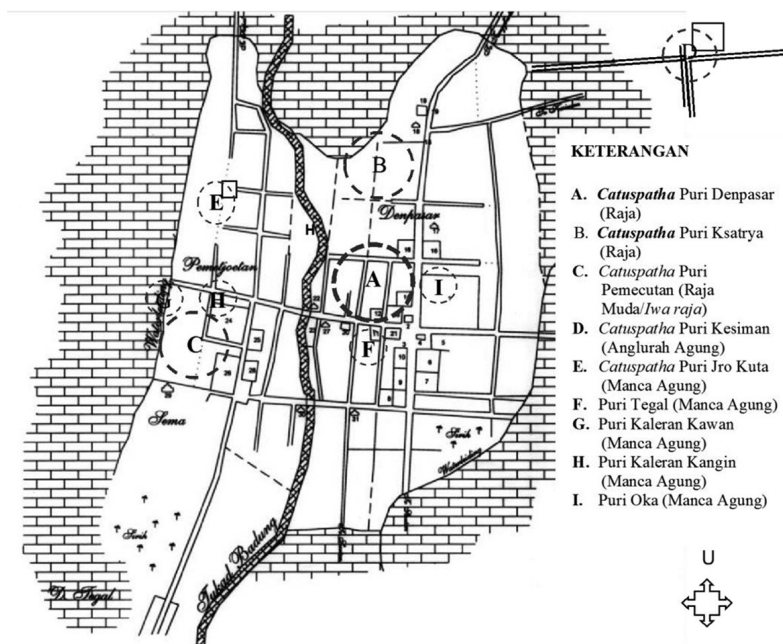
mensintesisakan maknanya sebagai preferensi tematis pembentukan identitas kota. Artikel ini selanjutnya disusun secara sistematis dalam satu rangkaian pembahasan yaitu: (1) Pada tahap awal dijelaskan pembentukan identitas kotanya melalui tahapan alur historis terbentuknya Kawasan Perkotaan Mangupura, nama dan fungsi yang diarahkan; (2) Selanjutnya diuraikan semiotika atau tanda-tanda yang membentuk identitas kawasan pada studi kasus; dan (3) merangkum dan mendefinisikan dalam dialektika akademik bagaimana proses pembentukan identitas, pemaknaan dan simbolisasinya pada Kawasan Perkotaan Mangupura.

## **2. Alur Historis Kemunculan Entitas Kawasan Perkotaan Mangupura**

Sebelum pemisahan Kota Denpasar sebagai satu satuan wilayah administratif, Kabupaten Badung merupakan warisan Kerajaan Badung yang dimasa kejayaannya dikendalikan dari Puri Denpasar sebagai pusat aktivitas pemerintahan. Sejak kekalahan Badung dalam Perang Puputan tahun 1906, Badung takluk di bawah kekuasaan Belanda. Selanjutnya memasuki masa kolonial, dan berada di bawah pemerintahan langsung Belanda. Pusat pemerintahan Kerajaan Badung dalam periode 1788–1906 terletak di Puri Denpasar. Puri Denpasar dianggap sebagai puri yang paling besar di Kerajaan Badung di atas puri-puri lain seperti Puri Pamecutan, Puri Kesiman, Puri Ksatrya, dan Puri Jro Kuta.

Setelah peristiwa Puputan Badung 20 September 1906, kekuasaan Kerajaan Badung diambil alih oleh Belanda, kemudian Belanda membentuk pemerintahan sementara dengan menempatkan seorang Asisten Residen dan seorang *Adspirant Controleur* dan menggunakan bekas Puri Agung Denpasar yang telah hancur akibat peperangan untuk dibangun kantor. Tempat kedudukan pemegang pemerintahan

Kerajaan Badung dan juga tempat kedudukan Asisten Residen Bali Selatan sudah mulai disebut dengan Kota Denpasar bukan Puri Denpasar. Selanjutnya, setelah Kerajaan Klungkung dapat ditaklukkan Belanda pada 28 April 1908, Belanda mulai menerapkan sistem pemerintahan kolonial, maka pemimpin pemerintahan Belanda untuk Kerajaan Badung di Denpasar diubah dari *adspirant controloeur* menjadi *controloeur*. Di bawah pemerintah Belanda cakupan wilayah Badung ditata kembali dan menjadi seperti Daerah Kabupaten Badung sebelum terpisah dengan Kota Denpasar (Agung, 1998).



**Gambar 1.** Struktur Kekuasaan Puri dan *Catuspatha* Kerajaan Badung di Kota Denpasar  
Sumber: Anonim-*Gegevens Betreffende De Selfstandige Rijkjes op Bali* (1906) dalam Agung (1998)

Sementara itu, semenjak tanggal 15 Januari 1992, Undang-undang Nomor 1 Tahun 1992 tentang Pembentukan Kota Denpasar lahir dan telah diresmikan oleh Menteri Dalam Negeri pada tanggal 27 Pebruari 1992. Semenjak itu Badung menjadi terpisah dengan Denpasar. Tuntutannya tentu saja pemerintahan Kabupaten Badung harus memiliki ibu kota kabupaten tersendiri. Namun diawal perpisahannya dengan Kota Denpasar, Pemerintahan Kabupaten Badung untuk sementara masih menempati kantor pemerintahannya di Kawasan Lumintang Denpasar. Pada tanggal 21 Oktober 1999 terjadi kerusuhan



**Gambar 2.** Administratif Kabupaten Dati II Badung-rekontruksi wilayah Mengwi Abad 18  
 Sumber: Agung (1998)

besar di mana gedung kantor Pemerintah Kabupaten Badung di Lumintang dibakar sampai rata dengan tanah. Praktis Pemerintah Kabupaten Badung tidak lagi memiliki pusat pemerintahan. Pada Tahun 2001 Kantor Bupati Badung dan sekretariat dipindahkan ke Balai Diklat Sempidi yang semula diperuntukkan sebagai pusat pendidikan dan pelatihan dan sebagian juga meminjam gedung Pemerintah Kota Denpasar sampai dibangunnya Pusat Pemerintah Kabupaten Badung di Sempidi ([badungkab.go.id](http://badungkab.go.id)).

Selanjutnya, berdasarkan Perda Kabupaten Dati II Badung Nomor 29 Tahun 1995 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Dati II Badung, Ibu Kota Kabupaten Badung yang baru ditetapkan berada di Kota Mengwi. Pindahan Ibu Kota Kabupaten Badung didasarkan pada kondisi perekonomian Kabupaten Badung yang telah tumbuh dengan pesat dan mampu membangun infrastruktur wilayahnya secara mapan. Secara geografis letak wilayah Mengwi dianggap sangat strategis sebagai jalur utama pergerakan transportasi lintas provinsi dan kabupaten. Sebagai pusat pengembangan pemerintahan, pertanian, pendidikan, kesehatan, perdagangan, industri kecil, moda transportasi, yang keseluruhannya telah mampu mendorong pertumbuhan perekonomian Kabupaten Badung. Dikeluarkannya Keputusan Bupati No. 533 Tahun 2004 tentang RDTR Kecamatan Mengwi, menegaskan kembali bahwa lokasi Ibu Kota Kabupaten Badung di Kawasan Mengwi adalah di Kawasan Mengwi Bagian Tengah yang terdiri dari 10 desa/kelurahan. Selanjutnya pada pasal 27, ayat (1) Peraturan Daerah Kabupaten Badung tentang RTRW Kabupaten Badung, menegaskan bahwa Kawasan Perkotaan Mengwi sebagai Pusat Kegiatan Wilayah (PKW) ditetapkan sebagai ibu kota daerah meliputi : Desa Mengwi, Desa Gulingan, Desa Mengwitani, Kelurahan Kapal, Kelurahan Lukluk, Kelurahan Sading, Kelurahan Sempidi, Kelurahan Abianbase dan Desa Dalung.

Dalam perkembangannya, Peraturan Pemerintah Nomor 67 Tahun 2009 tentang Pemindahan Ibu Kota Kabupaten Badung dari Wilayah Kota Denpasar Ke Wilayah Kecamatan Mengwi, Kabupaten Badung, Provinsi Bali menetapkan bahwa Ibu Kota Kabupaten Badung berkedudukan di sebagian Wilayah Kecamatan Mengwi yang meliputi sembilan desa/kelurahan (tidak sepuluh) yaitu Desa Mengwi, Desa Gulingan, Desa Mengwitani, Desa Kekeeran, Kelurahan Kapal, Kelurahan Abianbase, Kelurahan Lukluk, Kelurahan Sempidi dan Kelurahan Sading. Dalam peraturan tersebut juga ditetapkan nama kawasan ibu kotanya yaitu “Mangupura” dan selanjutnya disebut Kawasan Perkotaan Mangupura. Luas Kawasan Perkotaan Mangupura sendiri adalah sebesar 3.587 Ha atau 9,21% dari wilayah Kabupaten Badung keseluruhannya.



**Gambar 3.** Deliniasi Kawasan Perkotaan Mangupura  
Sumber: PP Nomor 67 Tahun 2009



### **3. Mangupura: Identitas Kekinian Kawasan Perkotaan Kabupaten Badung**

Pemberian nama Ibu Kota Kabupaten Badung telah diusulkan oleh Bupati Badung kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Badung dengan Surat Nomor 050/1143/Bappeda tanggal 12 Februari 2008 perihal Pengusulan Nama Ibu Kota Kabupaten Badung, dan telah mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Badung berdasarkan Keputusan Nomor 14 Tahun 2009 tanggal 27 Mei 2009 tentang Persetujuan Penetapan Wilayah Ibu Kota dan Nama Mangupura sebagai Nama Ibu Kota Kabupaten Badung, dilanjutkan Surat Bupati Badung kepada Gubernur Bali dengan Nomor 050/2212/Bappeda Litbang tanggal 14 Juli 2009 perihal Pengusulan Nama Ibu Kota Kabupaten Badung, serta Surat Gubernur Bali kepada Menteri Dalam Negeri dengan Nomor 120/4984/B.Pem tanggal 24 Juli 2009 perihal Pengusulan Nama Ibu Kota Kabupaten Badung (PP Republik Indonesia Nomor 67 Tahun 2009).

Pemberian nama “Mangupura” sendiri mengandung nilai filosofis dan identitas kawasan perkotaan yang dapat ditelusuri dari makna etimologis kata yang menyusunnya. Kata “*Mangu*” berasal dari bahasa Jawa Kuno yang dapat disamakan dengan kata *mango*, *lango*, *langu* dan *langen* yang artinya perasaan rindu menjadi terpesona oleh karena keindahan. Segala sesuatu yang indah yang menimbulkan rasa cinta, serta keindahan, menawan hati, dan memikat. Sementara kata “*Pura*” berasal dari bahasa sanskerta, yakni dari akar kata “*pur*” yang berarti kota, benteng, atau kota yang menawan hati. Ibu kota yang merupakan tempat untuk mencari keindahan, kedamaian dan kebahagiaan, dan ibu kota yang mendatangkan kesejahteraan bagi masyarakatnya (PP No. 67 tahun 2009). Penetapan pemindahan Ibu Kota Kabupaten Badung ke Mangupura di Kecamatan Mengwi sekaligus penetapan pemberian nama Mangupura sebagai Ibu Kota Kabupaten Badung

adalah dalam rangka menghormati dan mempertahankan adat dan budaya masyarakat asli setempat juga sebagai langkah strategis untuk mendukung program dan kegiatan pembangunan di berbagai bidang yang diarahkan pada peningkatan perekonomian dan kesejahteraan masyarakat Kabupaten Badung khususnya dan Provinsi Bali pada umumnya.

Dalam perkembangannya, kawasan perkotaan Mangupura selanjutnya ditetapkan menjadi bagian dari kawasan perkotaan Metropolitan Sarbagita dengan fungsi sebagai kawasan perkotaan sekitar dari kota inti Denpasar. Mangupura berada pada jalur strategis jalan nasional Gilimanuk - Denpasar. Menghubungkan antara Kota Denpasar dengan Kawasan Perkotaan Tabanan sebagai satu kesatuan Kawasan Metropolitan Sarbagita. Dalam konstelasi kebijakan penataan ruang wilayah Kabupaten Badung, Mangupura masuk dalam wilayah pengembangan Badung tengah dengan fungsi utama kawasan adalah pertanian berkelanjutan, ibu kota kabupaten dan pusat pelayanan umum skala regional (Perda 26/2013 tentang RTRWK Badung 2011-2032). Sesuai dengan fungsi yang diembannya, pengembangan Kawasan Perkotaan Mangupura pada dasarnya adalah mengembangkan sebuah kota baru pada kawasan perkotaan yang tumbuh alami dari kawasan perdesaan yang berpola *ribbon* sepanjang jalur utama. Mangupura secara khusus dikembangkan sebagai kawasan perkotaan lengkap dengan infrastruktur serta sarana dan prasarana pelayanan publik sesuai standar kawasan perkotaan (Gambar 4).

Tujuan penataan ruang Kawasan Perkotaan Mangupura diarahkan dalam rangka mendukung visi yaitu Mangupura, kota yang indah, nyaman dan berkelanjutan berlandaskan Tri Hita Karana. Rumusan tujuan penataan ruang kotanya adalah mewujudkan kawasan perkotaan Mangupura sebagai ibukota kabupaten yang indah, nyaman, berdaya saing, berjatidiri budaya Bali dan berkelanjutan, yang

terintegrasi dalam sistem metropolitan Sarbagita. Beberapa sasaran yang ingin dicapai adalah: (1) Terwujudnya fungsi kota sebagai Ibu Kota Kabupaten Badung disertai pemerataan dan keseimbangan fungsi-fungsi kawasan; (2) Tersedianya sistem transportasi yang terpadu didukung transportasi publik; (3) Terintegrasi dalam sistem metropolitan Kawasan Perkotaan Sarbagita; (4) Terwujudnya kawasan kota yang indah, nyaman dan layak huni melalui penyediaan berbagai sarana dan prasarana pendukung pengembangan ekonomi, sosial budaya, dan lingkungan; (5) Terarahnya komposisi ruang terbuka hijau minimal 60% dari luas wilayah kota; (6) Tingginya daya tarik investasi dan partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan; dan (7) Terarahnya program pemanfaatan ruang kawasan perkotaan beserta pengendaliannya.

Berkaitan dengan rumusan visi dan sasaran penataan ruang yang telah diuraikan diatas, kebijakan penataan ruang Kawasan Perkotaan Mangupura diarahkan sebagai: (1) Pemantapan Mangupura sebagai pusat pemerintahan kabupaten; (2) Pengembangan pusat-pusat pelayanan kota yang berdaya saing; (3) Pengembangan citra dan jatidiri kota yang berwawasan budaya dan ramah lingkungan; (4) Pemerataan aksesibilitas kota melalui pengembangan jaringan jalan baru yang didukung pelayanan angkutan umum terpadu; (5) Pemerataan pengembangan kawasan sesuai karakter, daya dukung dan daya tampung tiap kawasan; (6) Peningkatan layanan dan integrasi sistem infrastruktur kota dalam kerangka sistem infrastruktur Kawasan Metropolitan Sarbagita; dan (7) Pengembangan RTHK Kota minimal 60% dari luas wilayah kota dan pelestarian lahan pertanian. Pengembangan kawasan Ibu Kota Kabupaten Badung tidak diarahkan untuk pengembangan kawasan intensif bisnis komersial skala regional dan internasional, karena telah dilayani oleh kawasan lainnya dalam wilayah Kabupaten Badung yaitu Kuta dan Nusa Dua. Kawasan

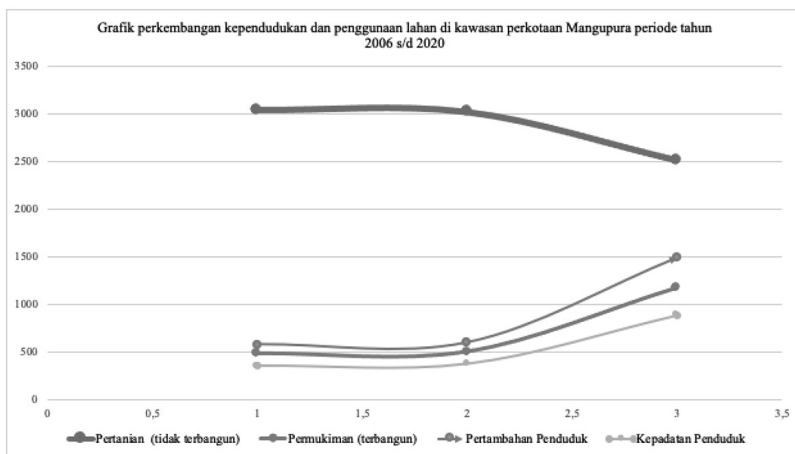
Perkotaan Mangupura lebih diarahkan sebagai pusat kegiatan skala lokal dan wilayah serta menjadi kota satelit dari Kawasan Metropolitan Sarbagita.

#### **4. Semiotika Pembentuk Identitas Kawasan Perkotaan Mangupura**

Menggunakan pendekatan teori semiotika Pilliang (1999), pembahasan pada bagian ini difokuskan pada pemaknaan tanda atau fenomena kekotaan yang muncul pada studi kasus. Tanda kekotaan yang dilihat didasarkan pada perubahan fisik (perubahan penggunaan lahan) dan non fisik (perubahan struktur sosial) yang terjadi di kawasan perkotaan Mangupura. Selanjutnya akan diungkap produksi makna dari tanda kekotaan tersebut sebagai cikal bakal pembentuk identitas perkotaannya.

**Penanda pertama** dilihat dari aspek perubahan penggunaan lahan. Lanskap Kawasan Perkotaan Mangupura dapat digambarkan setidaknya dari kondisi penggunaan lahan (*land use*) dan eksistensi ruang terbuka (*open space*) yang ada. Dengan penggunaan lahan yang dominan persawahan, Kawasan Perkotaan Mangupura merupakan entitas dari karakter kawasan perkotaan yang memiliki wajah perdesaan. Selain itu, wajah perdesaan ini dipertegas lagi dengan elemen-elemen ruang terbuka yang berupa jalur hijau dengan hamparan sawahnya hampir sebesar 85,02% dari luas lahan keseluruhan. Namun sayangnya, situasi terakhir memperlihatkan pengurangan luas wilayah pertanian yang sangat intens menjadi permukiman. Secara fisik perubahan ciri kekotaan yang nampak pada Kawasan Perkotaan Mangupura adalah pada berubahnya jenis penggunaan lahan dari lahan tidak terbangun berupa pertanian menjadi lahan terbangun permukiman. Sebelum ditetapkan sebagai kawasan perkotaan, luas pemanfaatan lahan pada tahun 2006, untuk

pertanian baik sawah maupun bukan sawah mencapai 3.049 hektar atau 85,02%. Sementara luasan pemanfaatan lahan untuk permukiman hanya sebesar 486,18 hektar atau hanya sekitar 13,66% dari luas kawasannya. Pada tahun 2016 terjadi lonjakan yang cukup signifikan dalam penggunaan lahannya. Luas lahan pertanian berkurang menjadi 3.027,92 hektar atau sebanyak 21,63 hektar (0,60 %). Tergantikan oleh penggunaan lahan untuk permukiman yang mengalami peningkatan sebesar 17,88 hektar atau sekitar 14,05%. Namun pada akhir tahun 2020, tercatat penggunaan lahan untuk pertanian berkurang menjadi 2.509,5 hektar atau 68,05%. Berbanding terbalik dengan itu, luasan penggunaan lahan untuk permukiman bertambah menjadi 1178,5 hektar atau 31,95 %. Hal ini mengindikasikan terjadinya alih fungsi lahan pertanian menjadi permukiman yang cukup masif di Kawasan Perkotaan Mangupura (Gambar 4).



**Gambar 4.** Perkembangan penggunaan lahan di Kawasan Perkotaan Mangupura  
 Sumber: Analisis Penulis, 2021

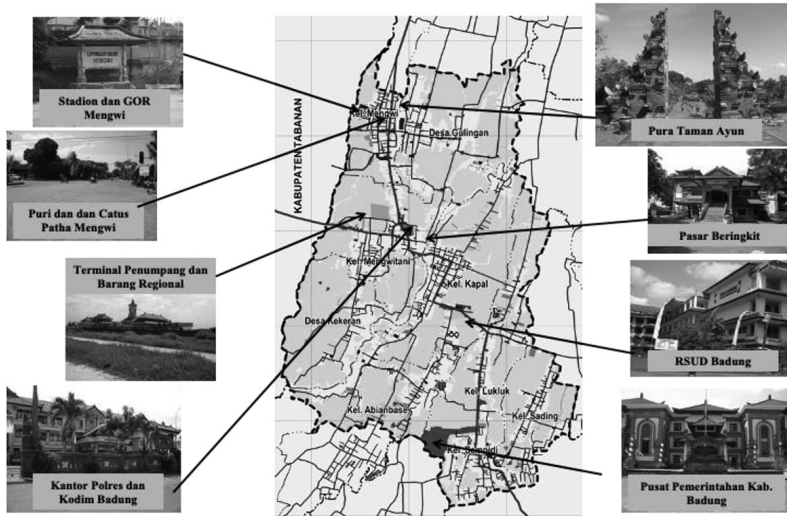
Terlihat pada grafik perkembangan penggunaan lahan di Kawasan Perkotaan Mangupura pada rentang waktu 15 tahun, telah mengalami pergeseran yang signifikan. Disatu sisi penggunaan lahan untuk pertanian semakin menurun, ekstensifikasi kawasan permukiman justru semakin meningkat. Pada akhirnya situasi ini sampai pada titik keseimbangan (*equilibrium*), dimana luas lahan tidak terbangun akan sama dengan luas lahan terbangunnya. Namun tentu saja situasi ini tidak akan berhenti sampai disana. Kemungkinan besar pergeseran penggunaan lahan ini akan terus terjadi, sebagai implikasi dari perkembangan fungsi perkotaannya. Situasi diatas, merupakan konsekuensi dari perkembangan perkotaannya yang secara sengaja didesain sebagai pusat pelayanan wilayah. Dibangunnya kantor pusat pemerintahan Mangupura Mandala pada tahun 2007 di atas lahan 46,6 hektar beserta infrastruktur pendukung lainnya, mendorong terjadi pemanfaatan lahan untuk pembangunan kawasan pertokoan, perkantoran, gudang, industri dan perumahan secara intensif. Pusat pemerintahan ini tidak hanya sebagai pusat pergerakan roda tata pemerintahan, acara kenegaraan, pesta rakyat, pengembangan seni adat dan keagamaan tetapi juga dapat dimanfaatkan untuk tempat rekreasi dan tempat olahraga oleh masyarakat sekitar. Sebagai akibatnya, telah terjadi pemanfaatan lahan yang semakin padat, yang membawa dampak pada alih fungsi lahan pertanian menjadi kawasan terbangun.

Jika dilihat dari aspek geografis, Kawasan Perkotaan Mangupura berada di tengah-tengah wilayah Kabupaten Badung. Pencapaian lokasi Perkotaan Mangupura dapat diakses dari berbagai lokasi dengan memanfaatkan jaringan jalan arteri dan kolektor primer yang ada. *Outlet* kawasan perkotaan ini dalam konstelasi wilayah Kabupaten Badung terdiri dari enam jalur utama yaitu dua jalur utara ke wilayah Kecamatan Mengwi bagian utara, Kecamatan Abiansemal dan Kecamatan Petang. Dua jalur ketimur yaitu ke wilayah

Kecamatan Abiansemal, sedangkan dua jalur keselatan merupakan jalur penghubung interkoneksi ke wilayah Kecamatan Mengwi bagian selatan, Kecamatan Kuta Utara, Kecamatan Kuta dan Kecamatan Kuta Selatan. Akibat strategisnya lokasi Mangupura ini, kemudian memunculkan konsentrasi kegiatan disepanjang koridor jalan ini. Dominasi kegiatan perdagangan dan jasa, serta fungsi kekotaan lainnya menyebabkan munculnya kegiatan permukiman yang merupakan campuran antara permukiman perkotaan dan perdesaan. Terutama muncul aglomerasi kegiatan pada koridor jalan utama dari Sempidi sampai Mengwi. Selebihnya pada beberapa desa lainnya masih merupakan permukiman perdesaan yang penyebarannya mengikuti jalan lokal desa. Kondisi ini merupakan cerminan dari kota yang secara transisional mengalami transformasi dari *rural* menuju kehidupan yang lebih *urban* (*rural-urban development*). Oleh sebab itu, tipologi permukiman yang terbentuk biasanya mengikuti alur jalan-jalan utama kawasan, berkembang pesat secara masif di sisi-sisi jalan sebagai konsekuensi logis perkembangan kota secara sentrifugal. Proses ini merupakan penambahan areal kekotaan yang terjadi di sepanjang jalur atau koridor jalan utama. Jalur memanjang ini biasanya merupakan jalur transportasi utama yang kemudian muncul dominansi penggunaan ruang yang sifatnya komersil seperti yang terjadi pada daerah studi kasus yaitu koridor Denpasar-Mengwitani yang sebaran keruangannya terkonsentrasi lebih besar disepanjang koridor jalan dari pada sebaran melebarnya.

Demikian juga jika dilihat dari arah dan kecenderungan perwujudan Kawasan Perkotaan Mangupura sebagai Ibu Kota Kabupaten Badung. Secara bertahap telah tampak dengan adanya manifestasi maujud beberapa fungsi pelayanan regional yang telah mulai dibangun ataupun direncanakan secara definitif antara lain: (1) Pembangunan terminal regional tipe A Mengwi menjadi TOD; (2) Pembangunan kawasan pusat pemerintahan Kabupaten Badung;

(3) Peningkatan dan pembangunan pusat pelayanan kesehatan Kabupaten Badung (RSUD Badung di Kapal); (4) Revitalisasi pasar umum dan Pasar Hewan Beringkit; (5) Pengembangan pusat pelayanan Kodim dan Polres Badung; (6) Rencana pembangunan taman kota Mangupura; serta (7) Rencana pengembangan jalan arteri primer Canggü-Beringkit-Batuan-Purnama. Beberapa fungsi pelayanan kawasan skala besar yang dibangun merupakan representasi dari manifestasi identitas dan simbolisasi ciri khas Kawasan Perkotaan Mangupura yang mengandung diferensiasi citra dari wilayah lainnya di Bali. Dibangun sebagai upaya untuk membangun citra dan identitas sebagai ibu kota yang menawan hati, ibu kota yang merupakan tempat keindahan, kedamaian dan kebahagiaan. Sekaligus sebagai ibu kota yang mendatangkan kesejahteraan bagi masyarakatnya, dan yang menumbuhkan rasa aman bagi masyarakatnya sesuai dengan nama Mangupura yang dilegitimasi pada saat pembentukannya (Gambar 5).



**Gambar 5.** Fungsi-Fungsi Skala Pelayanan Wilayah yang telah ada di Kawasan Perkotaan Mangupura

Sumber: Penulis, 2021



**Penanda Kedua** dilihat dari aspek kependudukan. Dari segi kependudukan, hasil registrasi penduduk masing-masing desa/kelurahan di Kawasan Perkotaan Mangupura pada tahun 2006 sebesar 58.219 orang dengan tingkat kepadatan rata-rata 16,23 jiwa/km<sup>2</sup>. Pada tahun 2011 diketahui jumlah penduduknya bertambah sebesar 60.203 jiwa, dengan tingkat kepadatan bersih penduduk adalah sebesar 16,78 jiwa/km<sup>2</sup>. Dengan laju pertumbuhan penduduk yang terjadi cukup tinggi yaitu sebesar 2,66%/thn, maka pada tahun 2020, jumlah penduduk di Kawasan Perkotaan Mangupura telah mencapai angka pertambahan penduduk yang cukup tinggi yaitu mencapai 68.024 jiwa, dengan kepadatan penduduknya mencapai 18,96 jiwa/km<sup>2</sup> (BPS, 2021). Terdapat tiga desa yg memiliki laju yang sangat tinggi yaitu Abianbase (3,88%/thn), Lukluk (3,71%/thn) dan Sading (2,03%/thn). Laju penduduk yang tinggi ini mengindikasikan arus migrasi yang datang dan menempati desa tersebut tinggi. Sementara ke desa lainnya berpotensi menjadi sasaran pendatang apabila dibuka untuk kawasan terbangun perkotaan misalnya pengembangan perumahan. Hasil proyeksi penduduk yang dilakukan pada tahun 2031 mendapatkan jumlah penduduk yang menempati Kawasan Perkotaan Mangupura mencapai 89.440 jiwa. Diprediksi terdapat penambahan sebesar 21.416 jiwa dalam kurun waktu 10 tahun mendatang. Ini artinya akan terdapat kebutuhan untuk pengembangan perumahan sebesar 838,47 hektar. Angka ini mengindikasikan potensi alih fungsi lahan akan sangat tinggi untuk memenuhi kebutuhan perumahan dimasa yang akan datang.

Situasi diatas merupakan implikasi dari status dan peran yang diembannya sebagai kawasan perkotaan baru. Selain itu adanya kecenderungan ekstensifikasi kawasan terbangun di beberapa titik-titik simpul kegiatan kawasan. Laju pertumbuhan penduduk yang tinggi ini juga mengindikasikan terjadinya migrasi penduduk

pendatang yang cukup tinggi serta terjadinya aglomerasi kegiatan di beberapa di pusat kegiatan di Kawasan Perkotaan Mangupura. Dengan beban perannya sebagai kawasan perkotaan, pertumbuhan penduduk yang terjadi secara umum teridentifikasi memiliki kecenderungan pertumbuhan yang cukup tinggi. Hal ini juga diperkuat dengan adanya arus migrasi yang cukup signifikan di wilayah studi. Percampuran budaya lokal dengan budaya penduduk pendatang merupakan konsekwensi logis dari perkembangan kawasan studi kearah perkotaan. Pencampuran budaya lokal dengan budaya penduduk pendatang, harus dapat dikelola secara arif yang perlu dikuatkan dalam *awig-awig* desa pekraman atau *perarem* terkait tata *pawongan* dan tata *palemahan*. Seluruh Kawasan Perkotaan Mangupura pada dasarnya adalah *wewidangan palemahan* desa pekraman, namun disatu sisi pengembangan kawasan perkotaannya memerlukan ruang *palemahan* yang merupakan domain teritorial desa pekraman. Konflik ruang dan kepentingan (*conflict of interest*) hadir sebagai represntasi pertumbuhan dan perkembangan masyarakat *rural* ke *urban* di Kawasan Perkotaan Mangupura. Komodifikasi ruang dan marjinalisasi masyarakat merupakan dampak ikutan yang turut memberikan kontribusi pada terbentuknya identitas perkotaan yang kapitalistik.

Sebagai sebuah contoh, dampak yang ditimbulkan dari kecenderungan perubahan struktur mata pencaharian penduduk di Kawasan Perkotaan Mangupura adalah pada konteks pola penyebaran aktivitas penduduknya. Berdasarkan hasil pengamatan yang dilakukan, teridentifikasi sementara ada tiga pola pergerakan yang umum terjadi yaitu: 1) Pola aktivitas penduduk lokal yang tinggal dan beraktivitas dalam teritori wilayahnya sendiri. Umumnya bekerja pada sektor primer yaitu pertanian dan sektor non primer serta perdagangan dan jasa skala lokal; (2) Pola aktivitas penduduk lokal maupun pendatang yang tinggal dan beraktivitas di Kawasan Perkotaan Mangupura,

namun bekerja di sektor perkotaan; dan ((3) Pola aktivitas penduduk pada sistem Metropolitan Sarbagita, yaitu penduduk yang tinggal di Kawasan Perkotaan Mangupura dengan aktivitas/pekerjaan di sektor perkotaan (non pertanian), melakukan penglaju komuter hariannya di luar Kawasan Perkotaan Mangupura (biasanya beraktivitas di Kota Denpasar, Kawasan Pariwisata Kuta dan Nusa Dua). Demikian juga sebaliknya yaitu penduduk yang tinggal di luar kawasan tetapi beraktivitas di Kawasan Perkotaan Mangupura. Pola pergerakan ini menyebabkan tingginya tingkat penglaju harian (*commuter*) yang terjadi pada koridor-koridor jalan di kawasan. Kedekatan lokasi antar pusat kegiatan walaupun berbeda wilayah administrasi dalam Kawasan Metropolitan Sarbagita, menyebabkan terjadinya kecenderungan penglaju harian (*commuter*) yang cukup tinggi dari Kawasan Perkotaan Mangupura ke kawasan sekitarnya secara acak. Dalam perkembangan selanjutnya, pola aktivitas penduduk yang tinggal di Kawasan Perkotaan Mangupura akan mengisi ruang-ruang di dalam kawasan melalui proses densifikasi (pemadatan) atau *infill* (pengisian) pada permukiman yang telah ada, dan ekstensifikasi pada kawasan baru yang telah diarahkan untuk kawasan permukiman.

Entitas Kawasan Perkotaan Mangupura sebagai kota baru juga bisa dicermati dari struktur perekonomian kawasannya yang menunjukkan dari kesembilan desa/kelurahan yang ada, sebanyak tujuh desa/kelurahan yang penduduknya lebih dari 50% bekerja di sektor non primer. Sementara dua desa lainnya yaitu Desa Kekeran dan Desa Gulingan masih dominan aktivitasnya di sektor primer. Meski demikian, dalam perkembangannya sektor pertanian diperkirakan akan terus menyusut perannya, diganti perdagangan dan jasa, pemerintahan, industri kecil, transportasi serta perumahan. Hal ini bisa dilihat dari struktur mata pencaharian penduduknya yang pada tahun 2008 masih dominan disektor pertanian yaitu lebih dari

50%, kini ditahun 2020 sudah mengalami penurunan yaitu masih hanya sebesar 41,29% penduduk masih bekerja di sektor pertanian dan sisanya sebesar 58,71% sudah bekerja di sektor non primer, baik dibidang perdagangan dan jasa, industri, pemerintahan dan sebagainya (Kecamatan Mengwi dalam Angka, 2021).

Transformasi struktur mata pencaharian masyarakat di Kawasan Perkotaan Mangupura tentu berdampak multidimensi pada tata kehidupan masyarakatnya. Makin banyaknya golongan petani yang berubah menjadi non petani, mengakibatkan perilaku ekonomi, sosial dan kultural yang berubah juga. Salah satu contoh, transformasi struktur mata pencaharian di Kawasan Perkotaan Mangupura mempunyai relevansi terhadap pola penyebaran aktivitas masyarakatnya dengan pengalau komuter harian yang tinggi. Jika sebagai petani kisaran *home range* rumah-tempat beraktivitas sangat dekat, kini dengan perubahan mata pencahariannya, *home range* menjadi sangat luas jangkauannya. Hal ini menyebabkan tingginya intensitas pergerakan pada koridor pergerakan ini. Perkembangan *ribbon* disepanjang jalur-jalur pergerakan ini kemudian memunculkan perkembangan memita disepanjang koridor *home range* ini. Teror kenaikan harga yang tinggi pada lokasi yang dekat dengan perkembangan *ribbon* ini selanjutnya berdampak pada adanya gangguan terhadap kegiatan pertanian serta kecenderungan menurunnya produktivitas lahan pertanian yang dekat dengan lahan terbangun perkotaan. Yunus (2008) menderkripsikan kondisi ini sebagai *driving forces* yang sangat kuat untuk meninggalkan kegiatan pertaniannya di daerah semula.

Lahan-lahan pertanian yang telah terperangkap oleh fungsi non pertanian di sekelilingnya mempunyai dampak yang sangat merugikan kegiatan pertanian. Terganggunya aliran irigasi, makin banyaknya hama pertanian karena dekat dengan areal permukiman, makin banyaknya gangguan akibat pencurian hasil pertanian serta banyaknya

gangguan terhadap kualitas air akibat polusi air oleh kegiatan industri menyebabkan memudarnya komitmen petani untuk konsisten dengan mata pencahariannya. Kondisi ini nampaknya muncul sebagai akibat dari model perkembangan kota secara meloncat atau *leap frogging procces*. Bentuk perkembangan areal kekotaannya terjadi secara sporadis diluar areal terbangun utamanya. Daerah pembangunan baru yang terbentuk berada di tengah daerah yang belum terbangun. Perkembangan spasial ini merupakan bentuk yang paling ofensif terhadap lahan-lahan pertanian di daerah pinggiran kota.



**Gambar 6.** Infiltrasi Pusat Pemerintahan Mangupura dan Ekstensifikasinya pada Lahan Pertanian  
Sumber: Dokumentasi Pemerintah Kabupaten Badung (2010)

**Penanda Ketiga** dilihat dari perubahan struktur sosial. Jika dilihat dari sistem kemasyarakatannya, tata kehidupan masyarakat di Kawasan Perkotaan Mangupura sedikitnya mempunyai tiga bentuk persekutuan dasar. Hal ini terkait secara fungsional dan atau struktural dalam kehidupan personalnya yaitu keluarga inti

senior, *banjar* dan desa pakraman. Keluarga inti senior merupakan personifikasi identitas banjar dan desa pekraman yang dibentuk dari ikatan kesamaan teritorial bermukim. Kumpulan komunitas “keluarga inti senior” membentuk komunitas masyarakat dengan persekutuan sosial yang lebih besar, mempunyai patrun yang sifatnya mengikat, yang dituangkan dalam wadah berupa organisasi banjar dan desa pekraman dengan legitimasi *awig-awig* atau *perarem* sebagai pedoman pandu perilaku kehidupan keseharian masyarakatnya. Secara umum teridentifikasi tata kehidupan masyarakat di Kawasan Perkotaan Mangupura terbagi menjadi dua sistem kemasyarakatan yaitu: pertama, sistem kekerabatan yang terbentuk menurut adat yang berlaku, dipengaruhi oleh adanya klen-klen keluarga, misalnya kelompok kekerabatan berdasarkan *dadia* (keturunan), *pekurenan*, atau bahkan sistem kekerabatan yang terbentuk sebagai akibat dari adanya perkawinan yang berasal dari satu keluarga inti; kedua, sistem kemasyarakatan yang merupakan satu kesatuan sosial, terbentuk dari kesamaan wilayah/teritori administrasi dan teritorial *adat*.

Selain sistem kemasyarakatan diatas, juga terdapat sistem kelembagaan yang terdapat di Kawasan Perkotaan Mangupura yang dibagi berdasarkan profesi. Bentuk organisasi profesi ini kemudian disebut sebagai *sekaa*. Misalnya, lembaga *subak* yang bersifat sosio-agraris-religius yang anggotanya terdiri dari para petani yang mempunyai sawah. Di Kawasan Perkotaan Mangupura setidaknya terdapat 19 *Subak Basah*, dimana tujuh subak didalamnya termasuk dalam *Sedahan Yeh Sungi* dan 12 *Subak Sedahan Yeh Penet*. Keberlanjutan organisasi sosial ini mempunyai komplikasi permasalahan yang saling berhimpit dengan perkembangan fisik perkotaan di Kawasan Perkotaan Mangupura sebagai implikasi ditetapkannya sebagai kawasan perkotaan. Keberlanjutan *subak* sebagai nilai sosio-agraris-religius dalam sistem sosial masyarakatnya merupakan fitur yang

mestinya harus diadopsi sebagai bagian tidak terpisahkan dalam mengembangkan sistem perkotaan baru yang *sustain*.

Dari perspektif kekerabatan, identitas Kawasan Perkotaan Mangupura secara perlahan tetapi pasti mengalami transformasi dari masyarakat yang kental sifat paguyubannya (*gemeinschaft*) menjadi masyarakat yang patembayan (*gesselschaft*). Hubungan antar personal dalam satuan permukiman misalnya, menunjukkan adanya kecenderungan merenggang yang merupakan implikasi dari adanya pemilahan antara kegiatan yang berorientasi profit material dengan bukan. Gejala dekohesivitas sosial merupakan implikasi dari munculnya perubahan dan perkembangan masyarakat dari sifat paguyuban ke patembayan. Kaitannya dengan gejala dekohesivitas di Kawasan Perkotaan Mangupura terlihat dua hal yang terlihat yaitu: pertama, masuknya pendatang-pendatang baru secara individual ke dalam permukiman kedesaan (*rural area*). Munculnya pendatang baru dengan latar belakang sosial, ekonomi dan kultural yang berbeda. Berdasarkan data Mengwi dalam angka (2021), tercatat arus migrasi terbesar terjadi di Desa Abianbase, Kelurahan Kapal, dan Sempidi. Migrasi penduduk pendatang ini secara infiltratif mengisi rumah di antara rumah-rumah yang sudah ada, maka terjadilah gejala perenggangan sosial dan kekerabatan. Beberapa pranata sosial yang sudah lama dilaksanakan secara turun temurun oleh anggota masyarakat sedikit demi sedikit mengalami pergeseran karena beberapa pendatang baru tidak mengikutinya. Gejala kedua, adalah dibangunnya beberapa kompleks perumahan baru di lingkungan komunitas paguyuban yang telah eksis sebelumnya. Kompleks perumahan ini dianggap sebagai suatu gejala segregasi permukiman (pemisahan). Keberadaan kompleks perumahan baru ini jelas akan memunculkan nilai-nilai baru yang berbeda dengan nilai-nilai sosio-kultural dari komunitas yang telah berkembang sebelumnya. Munculnya eksklusivitas sosial dalam hal ini

tentunya akan mengakibatkan terganggunya sistem sosial yang sudah terbentuk serta terputusnya interaksi sosial.

## **5. Dialektika dalam Proses Pembentukan Identitas Kawasan Perkotaan Mangupura**

Pada pembahasan sebelumnya, telah diuraikan secara detail mengenai penanda kekotaan yang muncul pada studi kasus. Penanda ini dijabarkan dalam deskripsi perubahan fisik maupun sosial yang terjadi di Kawasan Perkotaan Mangupura. Semiotika pemaknaan terhadap kedua perubahan tersebut berlaku pada ruang dan interaksi masyarakat yang dianggap telah mengalami diferensiasi. Diferensiasi sosial yang ditemukan menyangkut perubahan karakteristik masyarakat, jenis aktivitas dan intensitasnya, norma dan budaya lokal terhadap pemanfaatan ruangnya serta simbol dan hirarki atau tanda-tanda sebagai makna ciri dan status sosial yang ada. Perbedaan ini dilihat berdasarkan waktu, yaitu: pertama, jangka panjang yang berkaitan dengan perubahan sosial masyarakat, indikator sosial, dan perkembangan budaya; dan kedua, jangka pendek yang berkaitan dengan intensitas pemanfaatan ruang, tempo, dan irama kegiatannya.

Pertanyaan krusialnya adalah sejauh mana pemaknaan sosial yang ingin dicapai jika dikaitkan dengan beberapa diferensiasi sosial yang terjadi sebagai aktualisasi identitas Kawasan Perkotaan Mangupura?. Atau seberapa dalam identitas kota yang ada memberikan ruang terhadap eksistensi masyarakat lokal dan kearifannya (*genious loci*) dalam melanjutkan kehidupan sosialnya?. Pertanyaan ini tentunya harus dijawab dengan melihat sejauh mana tingkat kepentingan atau makna identitas Kawasan Perkotaan Mangupura yang ada dalam memberikan kontribusi dan pengaruhnya dalam kehidupan pranata sosial penduduknya. Berbicara tentang makna, tentu saja berbicara tentang persepsi yang sifatnya sangat *absurb*. Persepsi lingkungan yang



dihadirkan dari identitas Kawasan Perkotaan Mangupura misalnya dari “nomenklatur Mangupura”, mengandung makna sebagai tempat keindahan, kedamaian mendatangkan kesejahteraan bagi masyarakat. Sejauh mana kemudian makna nama “Mangupura” ini berpengaruh terhadap identitas kekotaannya?. Tentu secara institusional “nama Mangupura” merupakan identitas difinitif yang bahkan penetapannya dilakukan secara yuridis formal melalui peraturan daerah. Dalam prakteknya makna nama ini kemudian diejawantahkan dalam visi dan misi pembangunan wilayahnya. Namun dalam konteks masyarakat, apakah nama ini mempunyai makna?. Pertanyaan ini bisa dijawab dengan melihat pernyataan Zahnd (1999) bahwa identitas (nama) sebuah tempat perlu diperhatikan dalam suatu “analisis tempat”. Apakah ciri khas tempat tersebut?. Apakah yang menyebabkan adanya suatu perasaan terhadap suatu tempat?. Apa yang dilakukan di tempat itu?. Hal itu berarti bahwa makna bisa berafiliasi dengan “rasa” terhadap tempat.

Proses pembentukan identitas kota harusnya menjadi representasi bagi ingatan kognitif penghuninya karena dianggap memiliki kandungan *collective memory* bagi penghuninya. Sejarah terbentuknya Kabupaten Badung sampai kepada historis Kerajaan Mengwi beserta *cathuspatha* agungnya bisa dijadikan sebagai preferensi pelekatan identitas kota dari aspek memori. Seperti diketahui, kawasan ini terbentuk oleh faktor sejarah yang menyimpan banyak memori masa lalu, baik nilai-nilai budaya, sosial, spiritual, ekonomi hingga politik. Karena menyimpan memori masa lalu yang sangat kuat dan berkesan bagi pelaku ruangnya, maka muncul keinginan untuk selalu mengulang hadir kembali dalam pentas kehidupan ruang perkotaan ini. Pada intinya dalam tataran pembentukan identitas dari sisi *collective memory*, kota dilihat sebagai sintesis dari rangkaian nilai-nilai dan ingatan mental penduduknya.

Jika dicermati, pertumbuhan dan perkembangan keruangan Kawasan Perkotaan Mangupura banyak dipengaruhi oleh landasan filosofis budaya Hindu yang menjadi orientasi dan koridor dalam tatanan kehidupan sosial masyarakatnya. Budaya Bali dapat diperankan sebagai landasan penataan ruang, pemberi identitas, dan penunjang perkembangan sosial masyarakatnya. Budaya ide seperti falsafah *Tri Hita Karana* dan konsepsi-konsepsi keruangan lainnya sangat berperan sebagai landasan pembentukan ruang yang terjadi. Sejalan dengan itu, Suartika (2010) menyatakan bahwa praktik dan wujud budaya Bali (ke-Bali-an) secara langsung menjadi acuan tingkah laku kehidupan sehari-hari “orang Bali”. “Orang Bali” ini terikat akan kaidah/tata nilai, norma, serta kode-kode tradisi yang dijadikan sebagai acuan “pengatur” pola-pola interaksi dalam kehidupan sosial kemasyarakatan. Sirkumtansi ini menjadikan budaya tidak hanya berurat akar dari satuan masyarakat pendukungnya, tetapi keberlangsungannya secara kontinyu dilestarikan dalam basis keseharian. Sawah dengan *subaknya* misalnya, merupakan salah satu pendukung budaya Bali yang perlu dipertahankan. Oleh karena itu, dalam perkembangannya alih fungsi sawah harus ditekan sekecil-kecilnya.

Tidak salah kemudian muncul anekdot yang menyatakan “biarkan Mangupura berada di tengah sawah”. Hal ini akan menjadi identitas yang unik karena sangat jarang dijumpai di tempat lain. Ruang terbuka hijau yang dimanfaatkan untuk sawah, benang pemisah antar desa, dan *telajakan* yang tersisa mesti dipertahankan dan diwajibkan dalam pembangunan baru. Jalur-jalur prosesi keagamaan juga harus dijaga untuk keberlangsungan kehidupan keagamaan dengan baik seperti kepentingan prosesi *melasti*, *ngelawang*, *tawur kesanga*, dan lain sebagainya. Selain itu terdapat sebaran kawasan-kawasan suci serta aktivitas budaya yang harus dijaga dan dilestarikan. Pura Taman

Ayun misalnya, merupakan tempat kegiatan sosial budaya masyarakat Badung dan Bali yang telah ditetapkan menjadi warisan budaya dunia. Keberadaan Puri Mengwi di pusat Kota Mengwi dengan *catuspatha* di sekitarnya yang merupakan jejak historis/*heritage* Kabupaten Badung yang diarahkan sebagai pusat interaksi sosial budaya, prosesi budaya masyarakat sekaligus sebagai ruang terbuka hijau publik.

Pembentukan Kawasan Perkotaan Mangupura harus diakui merupakan hasil dari kebijakan politis untuk menunjukkan identitas diri sebagai kawasan perkotaan mandiri. Selain juga merupakan ekspresi kapabilitas wilayah dalam membangun dan membentuk identitas kolektif sebagai kawasan perkotaan yang “mapan”. Sebagai kota baru, potensi fisik pembentukan identitas Kawasan Perkotaan Mangupura eksis dalam representasi pengembangan pusat pemerintahan Mangupura Mandala. Pembanguna pusat pelayanan ini dijadikan sebagai pusat orientasi fisik perkotaannya, sekaligus sebagai penghubung (*linkage*) dan pengikat berbagai fungsi kawasan baik dalam kawasan sendiri maupun dalam lingkup yang lebih luas yaitu Kabupaten Badung. Selain itu, pembentukan identitas Perkotaan Mangupura secara fisik ditindaklanjuti dengan pembangunan banyak patung ikonik, pelebaran dan rencana pembuatan *boulevard* jalan pada koridor Sempidi, penataan taman kota, penataan trotoar linear dari selatan-utara dan penambahan vegetasi sepanjang koridor utama kawasan semakin memperkuat identitas visual kekotaan yang ingin ditampilkan. Dalam perjalanannya, proses pembentukan identitas perkotaannya secara fisik ini menyebabkan perubahan struktur morfologi kawasan perkotaan yang dulunya masih dominan “hijau” berubah menjadi “beraneka warna” (baca: berubah fungsi menjadi permukiman). Pengembangan pusat-pusat pelayanan secara masif “meningkatkan” intensitas pemanfaatan lahan bahkan pada kawasan-kawasan yang peruntukannya untuk ruang terbuka hijau.

Sayangnya, antitesis pembangunan keruangan di Kawasan Perkotaan Mangupura telah menyebabkan banyaknya perubahan dan dinamika kerusakan lingkungan. Kecenderungan perkembangan kawasan seperti pertumbuhan penduduk kota, urbanisasi, dan tekanan ekonomi masyarakat perkotaan, berpengaruh pula secara fisik pada pola penggunaan lahan perkotaan, baik berupa hak milik pribadi, kelompok/institusi, maupun lahan milik negara. Makin tingginya kebutuhan lahan di perkotaan membuat harga lahan makin tinggi, dan makin hilangnya kemampuan masyarakat menengah-bawah untuk mengaksesnya, baik yang berfungsi privat maupun publik. Akibatnya, proses eksploitasi lahan besar-besaran oleh kelompok/lembaga yang memiliki kekuatan ekonomi hampir tidak menyisakan ruang publik yang memadai (Barliana, et al, 2008). Lebih lanjut menurut Subroto (2005 ), “proses eksploitasi lahan yang makin tidak terkendali yang menyebabkan semakin langkanya ruang publik bagi masyarakat, cepat atau lambat akan menyebabkan terjadinya celah dan segmentasi masyarakat. Kondisi ini akan memicu kesenjangan dalam kehidupan berinteraksi sosial, serta kompleksitas mozaik peruntukan lahan yang mengarah pada gejala diskoordinasi spasial (perpecahan keruangan) yang memicu timbulnya superioritas penduduk kota”.

Determinasi politik identitas ini tentu saja tidak hanya terjadi secara fisik, namun hadir juga dalam manifestasinya sebagai personifikasi kehidupan sosial masyarakatnya. Ancaman terhadap prosesi ritual yang terputus antar generasi, kontinuitas kultural yang semakin terkikis akibat pencampuran budaya dengan pendatang serta dominansi ruang-ruang kapital pada ruang-ruang ritual akibat semakin biasanya orientasi *sacred-profan* adalah kondisi yang perlu diantisipasi dalam perkembangan kawasan perkotaan Mangupura. Ekstensifikasi ruang dan *infil development* yang terjadi biasanya akan menyisakan konflik-konflik inter relasi masyarakat-masyarakat,

masyarakat-lingkungan. Peningkatan infrastruktur perkotaan dalam mengantisipasi beban perannya sebagai kawasan perkotaan, cenderung mengkondisikan masyarakat sebagai personifikasi entitas yang sangat *absurb* diatas konsepsi *desa kala patra* yang ada. Ruang *desa adat* “mendapatkan” peran dan fungsi barunya sebagai infrastruktur kawasan yang lebih besar diluar entitasnya sebagai unsur yang bernilai sakral misalnya. Tidak heran jika, konflik ruang yang terjadi kemudian melahirkan resistensi dominansi serta munculnya hegemoni ruang yang bermetamorfosis dalam agensi-agensi kapitalistik ruang perkotaan pada maksimasi pertumbuhan ekonominya saja.

Seperti sebuah siklus, proses dialektika yang tampak oleh penggambaran diatas digambarkan oleh Wirth *dalam* Danumihardja et al (1998), bahwa “kecenderungan menurunnya harkat dan martabat kota adalah akibat berantakannya struktur sosial, perkembangan segregasi spasial yang menyiratkan eksklusivisme sosial ekonomi, menipisnya kekentalan komunitas atau pola paguyuban (*gemeinschaft*) yang akrab dan berubah menjadi pola patembayan (*gesseilschaft*) yang penuh perhitungan untung rugi”. Demikian pula, semakin miskinnya ruang publik di perkotaan akibat tekanan ekonomi, tekanan penduduk, proses kapitalisasi, dan proses materialisasi kota yang berlebihan, menyebabkan masyarakat kehilangan wadah aktivitas bersama dan interaksi yang bermakna sosial kultural untuk memupuk modal sosial (*social capital*). Fenomena konflik spasial-sosial itu merupakan dialektika dari hubungan antara manusia dengan ruang dan lingkungan, seperti dinyatakan oleh Edward Soja yang dikutip oleh Anderson (2005), bahwa: “*People modify the spaces they live in, in turn are modified by them. Society creates space; space creates society*”. Manusia mengubah ruang untuk mereka hidup, dan sebaliknya ruang mengubah perilaku manusia.

## 6. Penutup

Sebagai entitas kota baru, Kawasan Perkotaan Mangupura diarahkan untuk membentuk identitas perkotaannya yang berjatidiri dan berwawasan budaya. Identitas kota baru merupakan pencerminan dari konsep dasar pembangunan kota baru mewujudkan pada aspek tata ruang perkotaannya. Identitas kota baru yang diemban oleh Kawasan Perkotaan Mangupura setidaknya dibentuk dari unsur-unsur yang terdiri dari suatu komunitas yang seimbang (*a socially balanced community*), kota yang mandiri (*a self contained town*) dan tempat nyaman (*a pleasant town*). Mengadopsi dari pernyataan Samadhi (2004), beberapa aspek yang perlu mendapat perhatian dalam membentuk identitas kawasan perkotaan (yang dapat diterapkan pada studi kasus) meliputi: (1) Perlunya penetapan karakteristik, gaya hidup, tata laku, preferensi lingkungan, citra dan identitas, taksonomi ruang dan waktu dari kelompok masyarakat; (2) Perlu pemahaman terhadap kebutuhan untuk mengekspresikan simbol status sosial pada lingkungan perkotaan, termasuk cara-cara pokok yang harus digunakan untuk membentuk identitas sosial; (3) Perlu diketahui corak kebutuhan sistem aktivitas dan aspek latennya, serta bagaimana distribusinya dalam ruang dan waktu, sehingga ada kaitan antara *homerange* dan perilaku teritorial masyarakatnya; dan (4) Perlu ditelusuri organisasi, hubungan dan jaringan sosial serta hubungan antar ketiganya dengan organisasi lingkungan dengan pola-pola pergerakan dan juga dengan tingkat dan wadah interaksi.

Harus disadari bahwa pembangunan kota beridentitas mestinya berbasis pada kearifan lokal dengan lebih banyak melibatkan peran masyarakatnya secara partisipatif. Hal tersebut akan berkait dengan dimensi sosial budaya masyarakat serta kekayaan ruang yang bersifat *intangible*, yaitu berupa sistem nilai, perilaku budaya, adat istiadat masyarakat lokalnya. Dalam konteks ini, eksistensi *desa adat* di

Bali secara umum dan *desa adat* di Kawasan Perkotaan Mangupura khususnya, secara historis dan tradisi adalah unit permukiman yang akrab dan bersifat harmoni dengan kehidupan masyarakat Bali. Keakraban tersebut tumbuh dari eksistensi *desa adat* sebagai ekspresi nilai-nilai budaya inti (*cultural core*) masyarakat. *Sense of place* yang termanifestasi dalam unit permukiman tradisional masyarakat merupakan unit sosio-ritual yang menghubungkan manusia dengan leluhurnya yang secara bersama-sama diikat oleh keberadaan pura *Tri Kahyangan Desa*. *Desa adat* memiliki legitimasi independensi yang tinggi untuk mengatur dan menyelenggarakan tata kelola pemerintahan desanya secara otonom. Secara sosio-kultural juga memiliki makna yang penting hanya bagi penghuni baik dalam pengaturan tatanan permukiman, psiko-kosmik ritual dan aturan-aturan *adatnya* sendiri sesuai dengan filosofi *desa mawa cara* yang tersirat dalam *awig-awig desa adat*.

## 7. Daftar Pustaka

- Agung, AA Putra. 1998. Aktivitas Pelayaran dan Perdagangan di Bali pada Abad XIX. *Dinamika Kebudayaan*. Vol. 1(1). Denpasar: Universitas Udayana
- Bintarto. 1989. *Interaksi Desa-Kota*. Jakarta: Ghalia Indonesia
- Durkheim, Emile. 1989. *Sosiologi dan Filsafat*, Jakarta : Erlangga.
- Hegel, G. W. F. 1988. *Introduction to the Philosophy of History*. Diterjemahkan oleh Leo Rauch. Indianapolis: Hackett Publishing Company.
- Lynch, Kevin. 1960. *The Image of The City*. Cambridge: MIT Press,
- Lynch, Kevin. 1972. *What Time is The Place*. Cambridge: MIT Press,
- McGee, T.G.1991. *The emergence of desakota regions in Asia: expanding a hypothesis*. In: Ginsburg N, Koppel B and McGee TG (eds) *The Extended Metropolis: Settlement Transition in Asia*. Honolulu, HI: University of Hawaii Press.

- Pemerintah Kabupaten Badung. 2021. Sejarah Mangupura. Dalam <https://badungkab.go.id/kab/mangupura>. Diakses 14 Juni 2021
- Pemerintah Republik Indonesia. 2009. *Peraturan Pemerintah Nomor 67 Tahun 2009 tentang Pemindahan Ibu Kota Kabupaten Badung dari Wilayah Kota Denpasar Ke Wilayah Kecamatan Mengwi, Kabupaten Badung, Provinsi Bali*. Jakarta: Sekretariat Negara
- Pemerintah Kabupaten Badung. 2013. *Peraturan Daerah Nomor 26 Tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Badung 2011-2013*. Badung: Sekretariat Daerah.
- Purwanto, Edi. 2001. Pendekatan Pemahaman Citra Lingkungan Perkotaan: Melalui Kemampuan Peta Mental Pengamat. *Jurnal Dimensi Teknik Arsitektur* vol. 29, no. 1, juli 2001: 85 - 92
- Rahardjo. 1999. *Pengantar Sosilogi Pedesaan dan Pertanian*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press
- Sarlito. WS. 1992. *Psikologi Lingkungan*. Jakarta: PT. Gramedia Widiasarana Indonesia
- Suartika, Gusti Ayu Made. 2010. Substansi Budaya Dalam Kebijakan Tata Ruang Bali. *Jurnal Humaniora* vol. 22, no. 3, Oktober 2010:313-326
- Suharman. 2011. Integrated City: Kolaborasi Elemen Urban Planning dalam Perspektif Sosial dan Ekonomi Melalui Pengembangan Infrastruktur Untuk meningkatkan Performa Kota. *Seminar Nasional Pasca Sarjana*. Universitas Gajah Mada, Maret 2011.
- Samadhi, T. Nirarta. 2004. *Perilaku Dan Pola Ruang: Kajian Aspek Perancangan Kota di Kawasan Perkotaan Bali*. Lembaga Penelitian Dan Pengabdian Masyarakat, Jurusan Teknik Planologi ITN, Malang



- Yunus, H.S. 2005. *Manajemen Kota: Perspektif Spasial*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Yunus, H.S. 2008. *Dinamika Wilayah Peri-urban Determinan Masa Depan Kota*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Zahnd, Markus. 1999. *Perancangan Kota Secara Terpadu : Teori Perancangan Kota Dan Penerapannya*. Yogyakarta: Kanisius.

\*) Tulisan ini merupakan bagian dari artikel yang pernah dipresentasikan pada seminar nasional SPACE#1-2013 “Penataan Ruang Berkearifan Lokal Dalam Pembangunan Berkelanjutan” yang diselenggarakan oleh Program Studi Perencanaan wilayah dan Kota, Universitas Hindu Indonesia, tanggal 31 Agustus 2013.



# Potensi Pengembangan Kawasan Berorientasi Transit di Pulau Sumatera

I Nyoman Harry Juliarthana  
Komang Ayu Sari Galih

## 1. Pendahuluan

**T***ransit Oriented Development* (TOD) adalah gagasan dan upaya yang dilakukan seluruh dunia untuk mendorong keberlanjutan perkotaan dan transportasi. TOD merupakan gagasan dalam mengurangi ketergantungan pada kendaraan pribadi dan meningkatkan keberlanjutan kegiatan transportasi telah mendapatkan dukungan yang lebih luas dalam beberapa tahun terakhir. Saat ini, kota-kota modern secara bersamaan menghadapi kebutuhan untuk melestarikan identitas budaya dalam perkembangan pesat dan regenerasi perkotaan dari lingkungan binaan, yang bertujuan untuk meningkatkan daya huni dan/atau kualitas hidup. Selain itu, regenerasi perkotaan didefinisikan sebagai serangkaian strategi dan kegiatan yang mengurangi penurunan ekonomi, sosial dan fisik lingkungan binaan (Commons, 2009). Demikian pula, tujuan kontemporer berorientasi transit pembangunan adalah untuk menciptakan dan meregenerasi daerah perkotaan di mana *liveability* dan/atau kualitas hidup ditingkatkan (Alaseed & Furlan, 2019).

Pada dasarnya, TOD dapat digambarkan sebagai penggunaan lahan dan perencanaan transportasi yang membuat moda transportasi berkelanjutan nyaman dan diinginkan, yang memaksimalkan efisiensi layanan transportasi dengan memusatkan pembangunan perkotaan di sekitar stasiun transit. Namun, ketika proyek TOD mulai diimplementasikan di seluruh dunia, menjadi jelas bahwa hasilnya bisa sangat beragam. Penelitian mengungkapkan bahwa dalam praktiknya, hasil proyek akan bergantung pada berbagai faktor, tren, dan keterkaitan kompleks di antara hal tersebut (Ibraeva *et al.*, 2020). Hasil kajian Becky *et al.* (2010) tentang TOD berbasis rel di New York dan Hongkong menunjukkan bahwa kepemilikan mobil yang lebih tinggi dapat dikaitkan dengan lebih banyak aktivitas penjemputan, pengantaran, parkir dan naik ke stasiun transit untuk perjalanan transit yang lebih lama. Tidak seperti bus, sistem metro di kota-kota metropolitan besar ini sering kali menawarkan layanan yang baik atau bahkan lebih baik daripada mobil dalam hal biaya (termasuk biaya parkir), keamanan, kecepatan, dan keandalan terutama di area CBD yang padat dan selama jam sibuk.

Calthorpe (1993) menjelaskan struktur TOD dan daerah di sekitarnya terbagi menjadi area-area, yaitu pertama, fungsi publik (*public uses*). Area fungsi publik dibutuhkan untuk memberi layanan bagi lingkungan kerja dan permukiman di dalam TOD dan kawasan disekitarnya. Lokasinya berada pada jarak yang terdekat dengan titik transit pada jangkauan lima menit berjalan kaki. Kedua, pusat area komersial (*core commercial area*). Adanya pusat area komersial sangat penting dalam TOD, area ini berada pada lokasi yang berada pada jangkauan lima menit berjalan kaki. Ukuran dan lokasi sesuai dengan kondisi pasar, keterdekatan dengan titik transit dan tahap pengembangan. Fasilitas yang ada umumnya berupa retail, perkantoran, supermarket, restoran, servis dan hiburan. Ketiga,

area permukiman (*residential area*). Area permukiman termasuk permukiman yang berada pada jarak perjalanan kaki dari area pusat komersial dan titik transit. Kepadatan area permukiman harus sejalan dengan variasi tipe permukiman, termasuk *single-family housing*, *town house*, *condominium* dan *apartement*. Keempat, area sekunder (*secondary area*). Setiap TOD memiliki area sekunder yang berdekatan dengannya, termasuk area di seberang kawasan yang dipisahkan oleh jalan arteri. Area ini berjarak lebih dari satu mil dari pusat area komersial. Jaringan area sekunder harus menyediakan beberapa jalan/ akses langsung dan jalur sepeda menuju titik transit dan area komersil dengan seminimal mungkin terbelah oleh jalan arteri. Area ini memiliki densitas yang lebih rendah dengan fungsi *single-family housing*, sekolah umum, taman komunitas yang besar, fungsi pembangkit perkantoran dengan intensitas rendah, dan area parkir. Kelima, fungsi-fungsi lain, yakni fungsi-fungsi yang secara ekstensi bergantung pada kendaraan bermotor, truk atau intensitas perkantoran yang sangat rendah yang berada di luar kawasan TOD dan area sekunder.

Di Indonesia, kereta api menjadi salah satu moda transportasi terbaik yang dipilih untuk memenuhi kebutuhan jasa transportasi massal di kota-kota besar. Stasiun kereta api sebagai pusat pergerakan khususnya di daerah perkotaan, dapat dikembangkan menjadi pusat kegiatan dengan memaksimalkan pemanfaatan ruang di stasiun dan pemanfaatan ruang di sekitarnya yang terintegrasi dengan pengembangan properti kepadatan tinggi dan fasilitas penunjang lainnya. Pengembangan TOD di stasiun kereta api dapat mendekatkan jarak pengguna kereta api, menciptakan efisiensi biaya, waktu dan tenaga sehingga mampu meningkatkan kualitas hidup di perkotaan. Pemerintah melalui Rencana Induk Perkeretaapian Nasional merencanakan pembangunan kereta api di Pulau Sumatera yang menghubungkan seluruh Pulau Sumatera

dari ujung utara hingga selatan (kecuali provinsi Bengkulu) sampai dengan tahun 2030. Identifikasi potensi kawasan berbasis transit di Pulau Sumatera ini menggunakan stasiun kereta api sebagai simpul transit. Studi ini diharapkan dapat menjadi dasar dalam perencanaan dan pengembangan TOD pada simpul moda transportasi kereta api dalam rangka mengoptimalkan aset pemerintah serta meningkatkan pelayanan transportasi perkeretaapian. Studi ini bertujuan untuk mengidentifikasi kawasan yang berpotensi untuk dikembangkan menjadi kawasan TOD, serta memberikan usulan kawasan yang diprioritaskan dalam pengembangan.

## **2. Kajian Literatur dan Pengembangan TOD**

### **2.1 *Transit Oriented Development* pada Kebijakan dan Literatur**

Studi mengenai TOD ini mengikuti ketentuan peraturan, undang-undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Pada undang-undang tersebut, khususnya pasal 3, menyatakan bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan tujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional. Benang merah visi penyelenggaraan ruang dengan pengembangan kawasan TOD dapat dijabarkan sebagai berikut:

1. Aman. Dalam kawasan TOD, masyarakat harus terlindungi dari berbagai ancaman dalam menjalankan aktivitasnya.
2. Kenyamanan. Kesempatan luas bagi masyarakat untuk dapat menjalankan fungsi dan mengartikulasi nilai-nilai sosial budaya dalam kawasan TOD dengan suasana tenang dan damai.
3. Produktivitas. Proses dan distribusi dapat berlangsung efisien serta mampu menghasilkan nilai tambah ekonomis bagi kesejahteraan masyarakat dan meningkatkan daya saing.

4. Berkelanjutan. Kualitas lingkungan dalam kawasan TOD harus dapat dipertahankan bahkan dapat ditingkatkan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat saat ini dan generasi mendatang.

Dalam Pasal 6 (1) dinyatakan bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan memperhatikan potensi khusus sumber daya manusia, sumber daya alam, dan sumber daya buatan serta kondisi ekonomi, sosial, budaya, politik, hukum, pertahanan keamanan, lingkungan hidup serta ilmu pengetahuan dan teknologi sebagai suatu kesatuan. Hal ini semakin mempertegas ciri dari “ruang” kawasan pengembangan TOD yang mengintegrasikan berbagai aspek dalam kehidupan untuk menunjang produktivitas, kenyamanan, dan sisi berkelanjutan dari kehidupan.

Lebih spesifik, peraturan yang mendasari untuk dilakukannya kajian terkait TOD adalah Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 16 Tahun 2017 tentang Pedoman Pengembangan Kawasan Berorientasi Transit. Peraturan Menteri ini dimaksudkan sebagai acuan bagi Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, dalam penentuan dan penetapan lokasi TOD serta pengembangan kawasan TOD. Ruang lingkup Peraturan Menteri ini antara lain: (1) Menentukan dan menetapkan lokasi kawasan TOD pada penyusunan RTRW; (2) Merumuskan ketentuan pemanfaatan ruang dan ketentuan teknis dalam penerapan teknik pengaturan zonasi kawasan TOD yang diatur dalam RDTR (Rencana Detail Tata Ruang) dan PZ (Peraturan Zonasi); dan (3) Merancang tata bangunan dan lingkungan dalam RTBL (Rencana Tata Bangunan dan Lingkungan).

Berdasarkan peraturan tersebut, maka didalam melakukan kajian konsepsi pengembangan stasiun kereta api menjadi kawasan TOD, maka perlu dilakukan analisis peraturan perundang-undangan yang bertujuan untuk: (1) Mendukung pengembangan sistem

angkutan umum massal, dimana stasiun menjadi ruh utama; (2) Meningkatkan nilai tambah stasiun melalui pembangunan kawasan TOD; (3) Mendorong efisiensi struktur ruang dan pengembangan kota yang berkelanjutan; dan (4) Menjadi acuan penataan ruang dalam mengembangkan dan mengendalikan kawasan stasiun kereta api berorientasi TOD.

Tentunya, implementasi kawasan TOD haruslah terintegrasi dengan kebijakan tata ruang yang telah berlaku baik ditingkat nasional sampai dengan tingkat daerah. Daftar kebijakan yang digunakan pada kajian ini diantaranya:

1. Kebijakan Spasial
  - a. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional
  - b. Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional
  - c. Rencana Tata Ruang Pulau Sumatera
  - d. Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi
  - e. Rencana Detail Tata Ruang
2. Kebijakan Sektoral
  - a. Rencana Induk Perkeretaapian Nasional
  - b. Rencana Strategis Kementerian Perhubungan Bidang Perkeretaapian
  - c. Tataran Transportasi Nasional
  - d. Tataran Transportasi Lokal

Pada tinjauan teori dan literatur mengacu pada Calthorpe dalam bukunya berjudul *The Next American Metropolis*, TOD 3.0 oleh ITDP dan peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2017 Tentang Pedoman Pengembangan Kawasan Berorientasi Transit. Komparasi dari ketiga acuan tersebut disajikan berikut ini (Tabel 1).



**Tabel 1.** Komparasi Teori dan Literatur

Karakteristik	<i>Peter Calthorpe</i>	ITDP TOD Standar 3.0	Permen ATR No. 16 Tahun 2017
<b>Prinsip TOD</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Providing housing, services, and employment opportunities for a diverse population in a configuration that facilitates pedestrian and transit access.</i></li> <li>• <i>They must be located on or near existing or planned segments of a trunk transit line or feeder bus network.</i></li> <li>• <i>The average 2,000 – foot radius is intended to represent a “comfortable walking distance” (±10minutes) for a majority of people.</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penggabungan area residensi dan komersial dalam satu area yang didesain memaksimalkan akses ke transportasi publik.</li> <li>• Mempunyai pusat area dengan stasiun transit atau stasiun pemberhentian (stasiun kereta, stasiun metro, pemberhentian bus dan sebagainya), dikelilingi infrastruktur yang mendukung kegiatan masyarakatnya seperti tempat tinggal, perkantoran, pusat perbelanjaan.</li> <li>• Menciptakan ruang kota yang lebih hidup yang berorientasi pada para pejalan kaki dan pengguna transportasi publik.</li> <li>• Memberikan kenyamanan dan keamanan bagi para pejalan kaki, pesepeda dan pengguna transportasi publik untuk kemudahan mengakses tempat-tempat tujuan dan gaya hidup yang lebih baik.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pengembangan kawasan dengan mendorong mobilitas berkelanjutan melalui peningkatan penggunaan angkutan umum massal.</li> <li>• Pengembangan fasilitas lingkungan</li> <li>• Pengembangan fasilitas lingkungan untuk moda transportasi tidak bermotor dan pejalan kaki yang terintegrasi dengan simpul transit. Pengembangan fasilitas lingkungan</li> </ul>
<b>Struktur TOD</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fungsi publik (<i>public uses</i>)</li> <li>• Pusat area komersial (<i>core commercial area</i>)</li> <li>• Area permukiman (<i>residential area</i>)</li> <li>• Area sekunder (<i>secondary area</i>)</li> <li>• Fungsi-fungsi lain</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Walk</i> (Berjalan Kaki)</li> <li>• <i>Cycle</i> (Bersepeda)</li> <li>• <i>Connect</i> (Menghubungkan)</li> <li>• <i>Transit</i> (Angkutan Umum)</li> <li>• <i>Mix</i> (Pembauran)</li> <li>• <i>Densify</i> (Memadatkan)</li> <li>• <i>Compact</i> (Merapatkan)</li> <li>• <i>Shift</i> (Beralih)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Area publik</li> <li>• Area komersial</li> <li>• Area Perumahan.</li> <li>• Area Pendukung</li> </ul>

Karakteristik	<i>Peter Calthorpe</i>	ITDP TOD Standar 3.0	Permen ATR No. 16 Tahun 2017
<b>Tipologi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Neighbourhood TOD</li> <li>• Urban TOD</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kawasan TOD Kota;</li> <li>• Kawasan TOD Subkota;</li> <li>• Kawasan TOD Lingkungan.</li> </ul>
<b>Tipe Pengembangan</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Redevelopment Site</i></li> <li>• <i>Infill Site</i></li> <li>• <i>New Growth Area</i></li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pembangunan kembali tanah atau ruang yang sudah terbangun (<i>redevelopment site</i>)</li> <li>• Pembangunan pada tanah kosong di antara tanah terbangun (<i>infill development site</i>)</li> <li>• Pembangunan pada kawasan atau tanah yang belum terbangun (<i>new growth area</i>)</li> </ul>

Sumber: Review-analisis (2019)

## 2.2 Pengembangan TOD Beberapa Negara di Dunia

Prinsip pengembangan TOD sudah ada sejak tahun 40-an dengan adanya pengembangan kota berbasis transit seperti Copenhagen, Denmark. Formalisasi istilah TOD dan penerapannya dewasa ini menjadi makin umum di negara-negara dunia dengan pengertian dan implementasi yang berbeda-beda. Berikut adalah konsep pengembangan TOD di Indonesia dan beberapa negara di dunia (Tabel 2).

**Tabel 2.** *Benchmarking* Penerapan TOD di berbagai Negara

JAKARTA INDONESIA	
Moda Transportasi Massal	MRT, KRL, Busway
Konsep TOD	<ol style="list-style-type: none"> <li>a. Fungsi campuran (pengembangan fungsi campuran dalam radius tempuh jalan kaki dari setiap stasiun, yaitu fungsi komersial, perkantoran, kelembagaan, hunian, dan fasilitas umum) ;</li> <li>b. Kepadatan tinggi (memaksimalkan kepadatan dan keaktifan di sekitar stasiun transit) yang sesuai dengan daya dukung kawasan;ya;</li> <li>c. Peningkatan kualitas konektivitas (koneksi sederhana, langsung, dan intuitif yang mendukung mobilitas penggunaan menuju, dari, dan di antara stasiun yang bebas kendaraan bermotor dan memiliki sistem penanda yang jelas menuju stasiun dalam kawasan pengembangan);</li> <li>d. Peningkatan kualitas hidup (pengalaman ruang yang menarik, aman, dan nyaman yang menunjang kebutuhan harian penumpang, pejalan kaki, pekerja, penghuni, dan pengunjung melalui jalan, plaza, ruang terbuka yang dapat memberi kontribusi positif kepada identitas dan karakter kawasan transit terpadu);</li> <li>e. Keadilan sosial (memampukan komunitas baru yang dapat bertahan dan sukses dalam jangka waktu panjang dengan membuka kesempatan pekerjaan dan hunian untuk semua kalangan sosial ekonomi, mempertahankan komunitas dan jaringan sosial yang ada di daerah pengembangan, dan menyediakan infrastruktur sosial untuk mendukung identitas dan hubungan komunitas yang lebih kuat);</li> <li>f. Keberlanjutan lingkungan (mengurangi dampak buruk pembangunan terhadap lingkungan dengan desain yang ramah lingkungan, penurunan jejak karbon sebagai dampak dari optimalisasi jalan kaki dan bersepeda, pembaruan air dan energi, menjaga ekosistem alam dan kota, serta pengolahan limbah untuk sumber daya baru);</li> <li>g. Ketahanan infrastruktur (merancang kota yang dapat bertahan dari bencana besar dan dampak perubahan iklim); dan</li> <li>h. Pembaruan ekonomi (pengembangan ekonomi lokal yang dapat menarik investasi dan peluang kerja baru).</li> </ol>
Konsep Kelembagaan	Operator Utama PT. MRT

PARIS, PRANCIS	
Moda Transportasi Massal	Metro, RER, Tram
Konsep TOD	<ol style="list-style-type: none"> <li>Konsep TOD yang sudah diaplikasikan di Negara Perancis dalam menyelesaikan masalah kemacetan dan kemiskinan transportasi yaitu dengan sistem Subway Paris.</li> <li>Sistem subway Paris didesain untuk menghubungkan antara 5 stasiun kereta utamanya dengan transportasi lokal. Seluruh wilayah kota Paris memiliki stasiun metro dengan jarak antar stasiun tidak lebih dari 500 meter.</li> <li>Sistem penyewaan mobil dalam bentuk velib dan autolib serta bikesharing velo juga turut memudahkan pergerakan masyarakat Paris.</li> <li>Paris juga memiliki jalur tram yang menghubungkan wilayah suburban dengan pusat Kota Paris</li> <li>Penggunaan lahan disekitar kawasan TOD Stasiun Chatele les Halles diantaranya yaitu perdagangan dan jasa, perumahan, kantor, kesehatan, area publik dan lain-lain</li> </ol>
Konsep Kelembagaan	<ol style="list-style-type: none"> <li>Terdapat tiga pihak kunci terlibat dalam pengaturan pengembangan kawasan TOD di Paris yaitu adalah pihak Metro dan RER, pemerintah, serta developer. Dalam proyek TOD ini, pemerintah memainkan peran awal dengan mengidentifikasi lokasi untuk pengembangan kereta api dan menetapkan strategi pengembangan umum. Setelah menerima undangan pemerintah, pihak Metro dan RER kemudian menyiapkan rencana induk yang merinci desain stasiun Metro dan RER yang baru dan pengembangan daerah sekitarnya dalam hal kepadatan, jenis bangunan, dan penggunaan ruang kota. Jika master plan disetujui untuk implementasi, hak pengembangan eksklusif atas area ditargetkan jangka waktu lima puluh tahun diberikan kepada Metro dan RER oleh pemerintah.</li> <li>Untuk pengaturan pembiayaan TOD dilakukan dengan beberapa prinsip sebagai berikut : <ol style="list-style-type: none"> <li>Perusahaan independen yang bekerjasama didasarkan pada prinsip komersial yang bijaksana</li> <li>Pemberian hak pengembangan pada bidang lahan disekitar stasiun</li> <li>Desain stasiun yang baik untuk memfasilitasi penumpang</li> <li>Keuntungan penjualan dan sewa properti mencakup investasi modal dari jalur kereta api</li> </ol> </li> <li>Pendapatan tiket menutupi biaya operasional</li> </ol>

WAN CHAI, CHINA	
Moda Transportasi Massal	Kereta Api Listrik, Bus, Tram
Konsep TOD	<p>a. Chai Wan merupakan daerah padat penduduk. Pengembangan lebih berkonsentrasi dalam radius 200 – 500 meter di sekitar stasiun transit. Mayoritas perumahan residen terletak dalam radius 500 meter dari pintu keluar stasiun MTR.</p> <p>b. Permukiman dengan kepadatan tertinggi berada dalam radius 200 meter dan termasuk perkembangan resi-resident New Jade Gardens, yang terletak tepat di atas stasiun MTR dan pusat perbelanjaan. Selain itu terdapat juga industri ringan yang berbaur dengan kantor swasta dan bengkel.</p> <p>c. Ada tiga prinsip pengembangan TOD yang digunakan di Hongkong, diantaranya pembangunan permukiman kepadatan tinggi (High Development Density), keanekaragaman penggunaan lahan (Land Use Diversity/ Mix Landuse), dan pengembangan komunitas yang berkualitas (High-Quality Community Design).</p> <p>d. Konsep yang diterapkan pada Stasiun di Chai Wan digunakan untuk meningkatkan penumpang transit. Salah satu caranya adalah meningkatkan walkability (Area pejalan kaki) dengan radius 500 meter di lingkungan tersebut yang didukung dengan penggunaan lahan yang intensif dan efisien pada area sekitar stasiun.</p> <p>e. Selain itu, hal ini juga membutuhkan penggunaan lahan campuran (Land Use Diversity/ Mix Landuse).</p> <p>f. Penggunaan lahan campuran tersebut dapat berupa perumahan, komersial, kantor, kesehatan, area publik dan lain-lain.</p> <p>g. Ada banyak alternatif saat memilih rute pejalan kaki menuju stasiun. Potensi konflik antara lalu lintas dan pejalan kaki di daerah-daerah tertentu telah diselesaikan dengan menggunakan pemisahan lalu lintas dalam bentuk jembatan pejalan kaki. Di daerah yang kurang padat lalu lintas, lebar trotoar lebih dimaksimalkan.</p> <p>h. Area pusat yang dekat dengan stasiun MTR memiliki jaringan jembatan pejalan kaki yang melewati jalan-jalan yang banyak terjadi aktivitas perdagangan. Jembatan kaki ini menghubungkan beberapa pusat perbelanjaan. Beberapa taman kota juga memiliki akses langsung ke stasiun MTR.</p> <p>i. Adapun konektivitas pergantian antar moda disekitar TOD di Stasiun Chai Wan yaitu berupa bus, mini bus, dan taxi. Terminal pergantian moda terdapat disebelah stasiun, sehingga dapat memudahkan masyarakat untuk beralih moda dari kereta api ke bus.</p>

Konsep Kelembagaan	<ul style="list-style-type: none"><li>a. Konsep TOD di Hongkong menerapkan model kerjasama “Rel + Properti”. Kerjasama tersebut dilakukan dengan cara membangun rel kereta api bersama yang diintegrasikan dengan pengembangan properti di sekitar TOD. Selain itu, pembiayaan konstruksi jalur kereta api baru diambil dari keuntungan pengembangan properti di sekitar TOD. Adapun pengaturan pembiayaan TOD dalam pengembangan “Rel + Properti” dilakukan dengan beberapa prinsip sebagai berikut:<ul style="list-style-type: none"><li>b. Perusahaan independen yang bekerjasama didasarkan pada prinsip komersial yang bijaksana</li><li>c. Pemberian hak pengembangan pada bidang lahan disekitar stasiun</li><li>d. Desain stasiun yang baik untuk memfasilitasi penumpang</li><li>e. Keuntungan penjualan dan sewa properti mencakup investasi modal dari jalur kereta api</li><li>f. Pendapatan tiket menutupi biaya operasional</li></ul></li><li>g. Tiga pihak kunci terlibat dalam model “Rel + Properti” adalah pihak MTR, pemerintah, serta developer. Dalam proyek Rel + Properti, pemerintah memainkan peran awal dengan mengidentifikasi lokasi untuk pengembangan kereta api dan menetapkan strategi pengembangan umum. Setelah menerima undangan pemerintah, MTR kemudian menyiapkan rencana induk yang merinci desain stasiun MTR baru dan pengembangan daerah sekitarnya dalam hal kepadatan, jenis bangunan, dan penggunaan ruang kota. Jika master plan disetujui untuk implementasi, hak pengembangan eksklusif atas area yang ditargetkan untuk jangka waktu lima puluh tahun diberikan kepada MTR oleh pemerintah.</li><li>h. Pada titik pelaksanaan proyek, pembangunan stasiun MTR dan kereta api terkait dilakukan oleh MTR. Paket pengembangan properti di atas dan di sekitar stasiun ditawarkan kepada pengembang swasta/developer melalui tender. Pengembang swasta yang memenangkan kontrak bertanggung jawab atas semua biaya yang terkait dengan konstruksi, penjualan, dan penyewaan properti. MTR kemudian bergeser dari perencanaan ke peran pengawasan. Akhirnya, manajemen dan keuntungan dari properti yang telah selesai dibagikan antara pengembang swasta dan MTR.</li></ul>
--------------------	---

---

CAPE TOWN, AFRIKA	
Moda Transportasi Massal	BRT
Konsep TOD	<ol style="list-style-type: none"> <li>a. program TOD pada masing-masing tingkat perencanaan berikut: metropolitan; corridor; nodal; precinct; and project/programme. Yang relevan dengan penerapan TOD adalah konsep Transit Accessible Precincts (TAPs).</li> <li>b. TAP adalah area dalam radius 500m di sekitar rel atau stasiun BRT atau persimpangan transportasi umum.</li> <li>c. Kerangka Kerja Strategis TOD didasarkan pada skenario penggunaan lahan komprehensif TOD yaitu lokasi ideal pembangunan perumahan dan non-perumahan baru pada skala metropolitan dimana menggunakan konsep lokasi optimal dari perjalanan baru dengan perencanaan sampai pada tahun 2032 per 'zona analisis transit. Dimana pada peta warna Kuning menggambarkan produksi perjalanan baru (dihasilkan dari pengembangan perumahan masa depan) dan merah, atraksi perjalanan baru (dihasilkan dari pengembangan non-perumahan di masa depan seperti ritel, kantor, fasilitas industri dan masyarakat).</li> <li>d. Program lainnya dengan mempertimbangkan insentif yang ditujukan sebagai stimulus pembangunan yang konsisten dengan prinsip dan pedoman TOD:</li> <li>e. Imbalan finansial (diskon, pengungkitan aset properti kota, rabat, pembebasan pajak dan subsidi); dan</li> <li>f. Bujukan non keuangan (pengecualian dari peraturan atau standar tertentu).</li> <li>g. Memperhatikan pula disinsentif untuk membatasi pembangunan di lokasi yang tidak diinginkan, termasuk kontribusi pembangunan yang meningkat, retribusi parkir dan pembatasan perencanaan.</li> <li>h. Skema Zonasi Cape Town sudah mengandung dua jenis insentif yang berlaku untuk kawasan TOD adalah Zona PT1 dan PT2 dengan persyaratan parkir lebih sedikit; dan zona hamparan insentif.</li> </ol>

Konsep Kelembagaan	<ol style="list-style-type: none"><li>a. Konsep TOD di Hongkong menerapkan model kerjasama “Rel + Properti”. Kerjasama tersebut dilakukan dengan cara membangun rel kereta api bersama yang diintegrasikan dengan pengembangan properti di sekitar TOD. Selain itu, pembiayaan konstruksi jalur kereta api baru diambil dari keuntungan pengembangan properti di sekitar TOD. Adapun pengaturan pembiayaan TOD dalam pengembangan “Rel + Properti” dilakukan dengan beberapa prinsip sebagai berikut:</li><li>b. Perusahaan independen yang bekerjasama didasarkan pada prinsip komersial yang bijaksana</li><li>c. Perencanaan dan implementasi TOD adalah tanggung jawab Departemen Perencanaan TCT (Cabang Pengembangan Bisnis) melalui Kelompok Kerja Teknis TOD. Sejalan dengan strategi TOD dan IPTNP, Departemen Perencanaan TCT menyiapkan Kerangka Kerja Strategis TOD dengan maksud untuk menyusun rencana implementasi agar TOD dapat diadopsi oleh City.</li></ol>
--------------------	--

---

Sumber: Review-analisis (2019)

### 3. Pembahasan

#### 3.1 *Potensi Pengembangan TOD di Pulau Sumatera*

RIPNAS serta Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 16 Tahun 2017 tentang Pedoman Pengembangan Kawasan Berorientasi Transit, identifikasi awal potensi TOD harus memenuhi kriteria-kriteria yang ditetapkan yaitu titik stasiun yang sudah pasti atau stasiun eksisting. TOD bersifat mikro hingga radius 800 meter, ketepatan lokasi stasiun menjadi hal utama yang menjadi acuan penting. Oleh karena itu, kajian ini hanya akan mengkaji stasiun-stasiun yang sudah terbangun dan beroperasi. Stasiun yang masih direncanakan tidak masuk ke dalam dasar pemilihan karena dibutuhkan lokasi yang tepat untuk menganalisis.

Stasiun eksisting yang dipertimbangkan dalam kajian ini terdiri dari stasiun dari kereta antar kota/regional, kereta bandara, kereta pelabuhan, dan kereta perkotaan. Berdasarkan hal tersebut, terdapat 4 kawasan yang menjadi fokus pada kajian ini yaitu: (1) Sumatera Utara:



kereta antar kota, kereta bandara, kereta pelabuhan; (2) Sumatera Barat: kereta antar kota, kereta bandara; (3) Sumatera Selatan: kereta antar kota, LRT (berfungsi sebagai kereta bandara juga); dan (4) Bandar Lampung: kereta antar kota.

### ***3.2 Analisa Kepadatan Populasi***

Kepadatan populasi pada suatu wilayah akan mempengaruhi bangkitan pergerakan masyarakat yang memiliki dampak besar terhadap kelangsungan transportasi umum. Analisa berdasarkan kepadatan populasi/penduduk ini juga sesuai Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 16 Tahun 2017. Secara umum, belum ada kawasan di wilayah Sumatera yang mencapai tingkat kepadatan seperti tertulis dalam Peraturan ATR  $\geq 35.000$  jiwa/km<sup>2</sup>, sehingga pada studi ini dilakukan justifikasi pemilihan terhadap kawasan-kawasan yang memiliki populasi tertinggi di setiap provinsi untuk kereta antar kota.

### ***3.3 Crosscheck Kondisi Lapangan***

Lokasi stasiun ini akan disurvei lebih lanjut ke lapangan. Hal ini bertujuan untuk memastikan keberadaan, fungsi, dan tingkat aktivitas stasiun dan kawasan sekitarnya melalui survei lapangan. Dari survei lapangan, ditemukan beberapa fakta-fakta terkait dengan ketentuan pengembangan stasiun di bandara serta pengamatan tingkat keaktifan stasiun. Berdasarkan hasil survei lapangan serta analisa kepadatan penduduk sebelumnya, terseleksi kembali stasiun-stasiun yang memiliki potensi besar. Kawasan-kawasan terpilih tersebut akan dianalisis lebih lanjut menggunakan TOD indeks untuk melihat seberapa besar potensi TOD tersebut. Walaupun fokus terhadap stasiun-stasiun yang berpotensi besar, beberapa contoh stasiun yang memiliki potensi sedang maupun kecil juga akan dimasukkan ke dalam

TOD indeks analisis untuk memvalidasi hasil analisis sebelumnya. Adapun yang menjadi fokus stasiun berpotensi besar (*dihighlight*) maupun sedang/kecil dapat dilihat pada Tabel 3.

**Tabel 3.** Rekapitulasi Tingkat Potensi Stasiun

No	Provinsi	Tingkat Potensi
<b>Sumatera Utara</b>		
1	Stasiun Medan	Potensi besar
2	Stasiun Belawan	Potensi sedang
3	Stasiun Binjai	Potensi sedang
<b>Sumatera Barat</b>		
1	Stasiun Padang	Potensi besar
2	Stasiun Tabing	Potensi sedang
3	Stasiun Duku	Potensi kecil
<b>Sumatera Selatan</b>		
1	Stasiun Garuda Dempo (Polda)	Potensi besar
2	Stasiun Demang (SMK	Potensi besar
3	Stasiun Bumi Sriwijaya (Palembang Icon)	Potensi besar
4	Stasiun Dishub Kominfo Prov. Sumsel	Potensi besar
5	Stasiun Pasar Cinde	Potensi besar
6	Stasiun Terpadu Jembatan Ampera	Potensi besar
7	Stasiun Gubernur Bestari – Polresta	Potensi besar
8	Stasiun Stadion Jakabaring	Potensi besar
9	Stasiun Kertapati	Potensi Kecil
<b>Bandar Lampung</b>		
1	Stasiun Tanjung Karang	Potensi besar

Sumber: Hasil Analisis (2019)

### 3.4. Analisis Multikriteria

Telah banyak literatur-literatur di dunia yang mencoba merumuskan indikator-indikator dalam pengukuran TOD. Namun, hingga saat ini belum ada satu bentuk metode atau indeks baku yang diterima untuk menilai TOD sehingga para profesional dan peneliti mendorong adanya

suatu indeks yang seragam dalam mengukur tingkat TOD (IV *et al.*, 2007; Singh *et al.*, 2012). Dikarenakan karakteristik yang kompleks dan multi-dimensional, pendekatan multi kriteria dapat digunakan karena mampu mengintegrasikan berbagai indikator menjadi satu indeks.

Indikator yang akan digunakan sehingga memerlukan penilaian sesuai dengan keadaan di Indonesia, khususnya Pulau Sumatera. Belum adanya tingkat kepentingan yang baku dalam mengukur potensi TOD juga menjadi satu fokus penting apabila menggunakan metode analisis multikriteria. Untuk mendapatkan kriteria-kriteria apa saja yang akan digunakan dalam kajian TOD di Pulau Sumatera, dilakukan *Focus Group Discussion* dengan mengundang berbagai pakar. Selain untuk mendapatkan indikator penting tersebut, FGD ini juga untuk memberikan bobot atau tingkat kepentingan untuk setiap indikator guna melakukan analisis multikriteria. Indikator berasal dari berbagai literatur-literatur TOD dengan total 23 indikator terdiri dari: (1) TOD Standard oleh ITDP; (2) Jurnal *Transit Oriented Development: Developing a Strategy to Measure Success* oleh Renne, J.L and Wells, J.S. dan (3) *Travel and Build Environment: A Meta Analysis* oleh Ewing and Cervero.

Berdasarkan hasil diskusi FGD dengan memperhatikan beberapa hal terkait lainnya, terpilih 6 indikator utama yang dapat menentukan potensi TOD di Pulau Sumatera. Selain itu didapatkan juga bobot dari masing-masing indikator sebagai bahan pengukuran potensi TOD yang kemudian dihitung bobot *relative*. Adapaun hasil dari FGD serta pembobotan relatif ditunjukkan pada Tabel 4.

**Tabel 4.** Hasil Dari FGD Serta Pembobotan Relatif

No	Indikator	Jumlah Bobot	Ranking	Bobot Relatif
1	Jumlah Penumpang Angkutan Umum	15	1	0.21
2	Kepadatan populasi/Kepadatan Hunian	13	2	0.18
3	Variasi guna lahan (mix-use)	12	3	0.17
4	Jumlah/Integrasi dengan angkutan umum lain yang berada di area stasiun	13	2	0.18
5	Kepemilikan Lahan (Persentase lahan yang dimiliki pemerintah)	12	3	0.17
6	Rata - rata luas lahan per persil (kriteria ini perlu didukung oleh rencana pemerintah)	11	4	0.15

Sumber: Hasil FGD (2019)

Setelah dilakukan analisa masing-masing provinsi kemudian per masing-masing kawasan potensi berdasarkan stasiun existing. Hasil rekapitulasinya dapat dilihat pada Tabel 5.

**Tabel 5.** Rekapitulasi Stasiun Potensi TOD pada masing-masing Provinsi

Prov	Stasiun	Jumlah Penumpang	Kepadatan Penduduk	Integrasi Antar Moda	Variasi Guna Lahan	Kepemilikan Lahan Pemerintah	Rata - Rata Luas Lahan Persil	TOD Index
		0,21	0,18	0,18	0,17	0,17	0,15	
Sumatera Utara	Medan	0,34	0,55	0,4	0,67	0,0001	0,004	<b>0,3</b>
Sumatera Barat	Padang	0,35	1,00	0,40	0,34	0,03	0,011	<b>0,32</b>
Sumatera Selatan	Ampera	0,13	1,00	0,80	0,67	0,01	0,001	<b>0,47</b>
Lampung	Tanjung Karang	0,97	0,44	0,6	1	0,05	0,003	<b>0,41</b>

Sumber: Hasil Analisis (2019)

### 3.5 Penentuan Tipologi Kawasan dan Strategi Pengembangan

Penentuan tipologi Kawasan TOD dilakukan berdasarkan Permen ATR No. 16 Tahun 2017 dibagi tiga komponen yaitu skala layanan sistem transportasi massal, pengembangan pusat pelayanan, dan kegiatan yang dikembangkan. Adapun hasil analisa tipologi kawasan TOD pada lokasi stasiun potensi sesuai dengan review kebijakan spasial dan sektoral dapat dilihat pada Tabel 6.

**Tabel 6.** Tipologi Kawasan TOD

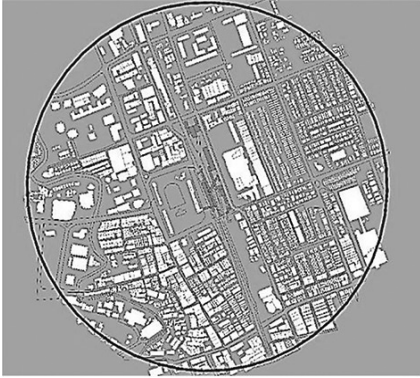
Provinsi	Kawasan	Tipologi Kawasan
Sumatera Utara	Stasiun Medan	TOD Kota
Sumatera Barat	Stasiun Padang	TOD Kota
Sumatera Selatan	Stasiun LRT Ampera	TOD Kota
Lampung	Stasiun Tanjung Karang	TOD Kota

Sumber: Hasil Analisis (2019)

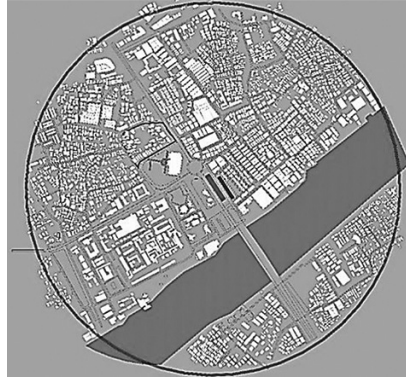
Berdasarkan tipologi kawasan, usulan strategi pengembangan TOD seperti pada Tabel 7.

**Tabel 7.** Usulan Strategi Pengembangan pada Kawasan Prioritas

---



Stasiun Medan Provinsi Sumatera Utara  
**Strategi Pengembangan:**  
*Redevelopment Site*



Stasiun Ampera  
Provinsi Sumatera Selatan  
**Strategi Pengembangan:**  
*Redevelopment Site*



Stasiun Padang,  
Provinsi Sumatera Barat  
**Strategi Pengembangan:**  
*Infill Development*



Stasiun Tanjung Karang,  
Provinsi Lampung  
**Strategi Pengembangan:**  
*Redevelopment Site*

---

Sumber: Hasil Analisis (2019)

#### 4. Penutup

Studi identifikasi potensi kawasan berorientasi transit pada simpul moda transportasi kereta api dapat disampaikan beberapa kesimpulan, diantaranya:

1. Secara umum, kawasan-kawasan simpul moda transportasi kereta api Pulau Sumatera yaitu pada Provinsi Sumatera Utara, Sumatera Barat, Sumatera Selatan, Lampung memiliki potensi untuk dikembangkan sebagai kawasan berorientasi transit.
2. Pengembangan kawasan TOD memerlukan waktu panjang, sehingga masing-masing provinsi perlu diusulkan kawasan prioritas untuk dikembangkan sebagai kawasan TOD diantaranya: kawasan pada stasiun Medan (Sumatera Utara), Stasiun Padang (Sumatera Barat), Stasiun Ampera (Sumatera Selatan), Stasiun Tanjung Karang (Lampung).
3. Seluruh kawasan prioritas pengembangan memiliki tipologi TOD Kota dengan usulan strategi pengembangan yaitu *Redevelopment Site* pada Kawasan Stasiun Medan, Stasiun Ampera, Stasiun Tanjung Karang dan *Infill Development site* pada Stasiun Padang.
4. Studi ini mengungkapkan menggunakan indikator baru berdasarkan penelitian-penelitian terdahulu. Dalam mengidentifikasi kawasan potensi TOD belum ada indikator baku yang dapat digunakan sebagai standar dalam mengidentifikasi kawasan potensi TOD. Untuk itu, diharapkan studi ini dapat dijadikan dasar pemikiran dalam studi-studi kedepan khususnya terkait identifikasi kawasan potensi TOD.

## Daftar Pustaka

- Alsaeed, Mahmoud & Furlan, Raffaello. 2019. Transit-oriented development in West Bay, Business District of Doha, State of Qatar: A strategy for enhancing liveability and sense of place. *Journal of Cultural Heritage Management and Sustainable Development*. <https://doi.org/10.1108/JCHMSD-09-2018-0062>
- Becky P.Y. Loo, Cynthia Chen, Eric T.H. Chan, 2020. Rail-based transit-oriented development: Lessons from New York City and Hong Kong. *Landscape and Urban Planning*. 97(3), Pp 202-212, <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2010.06.002>
- Calthorpe, Peter. 1993. *The Next American Metropolis: Ecology, Community, and the American Dream*. New York: Princeton Architectural Press
- Commons, H. O. 2009. *Communities and local government's departmental annual report 2009, and the performance of the department in 2008-09*. House of Commons, London.
- Creswell, John w. 2009. *Research Design: Qualitatif, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. Third Edition (Terjemahan) 2013 *Research Design: Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Mixed*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Ibraeva, A., Correia, G. H. de A., Silva, C., & Antunes, A. P. (2020). Transit-oriented development: A review of research achievements and challenges. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 132, 110-130. <https://doi.org/10.1016/j.tra.2019.10.018>
- ITDP. 2017. TOD Standard. <https://www.itdp-indonesia.org/library/tod-standard-3/>
- IV, J. & Pratt, Richard & Stryker, Andrew & Kuzmyak, J. 2007. *Transit-Oriented Development - Traveler Response to Transportation System Changes*. <https://doi.org/10.17226/14077>



- National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine. 2005. *Transit-Oriented Development: Developing a Strategy to Measure Success*. Washington, DC: The National Academies Press. <https://doi.org/10.17226/23319>.
- Reid Ewing & Robert Cervero. 2010. *Travel and the Built Environment, Journal of the American Planning Association*, 76:3, 265-294.
- Singh, Y. J., Zuidgeest, M. H. P., Flacke, J., & van Maarseveen, M. F. A. M. (2012). A design framework for measuring transit oriented development. In J. W. S. Longhurst, & C. A. Brebia (Eds.), *Urban transport XVIII* (pp. 719-730). WIT Press.
- Keputusan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor KP 2128 Tahun 2018 Tentang Rencana Induk Perkeretaapian Nasional.
- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2017 tentang Pedoman Pengembangan Kawasan Berorientasi Transit.



# Kajian Signifikansi Tinggalan Masa Penjajahan Jepang di Desa Pegayaman, Kabupaten Buleleng, Bali

Ni G.A.Diah Ambarwati Kardinal

## 1. Pendahuluan

Mendengar nama Desa Pegayaman, sebuah desa yang terletak di Kecamatan Sukasada, Kabupaten Buleleng, Bali, ingatan kita akan dibawa ke sebuah desa Islam dengan kehidupan religious islami yang sangat kental yang berpadu dengan berbagai tradisi Bali sehingga memberikan keunikan bagi Desa Pegayaman. Keunikan-keunikan ini membuat banyak orang yang berkunjung terutama di saat perayaan hari raya besar seperti perayaan hari raya Idul Fitri maupun maulud Nabi Muhammad. Liputan tentang perayaan hari raya Islam di Desa Pegayaman ini sering kita jumpai di TV lokal dan nasional juga di *channel youtube*. Keunikan lainnya seperti penggunaan nama Bali oleh warga Desa Pegayaman sehingga kita mengenal orang Desa Pegayaman dengan nama Ketut Muhammad, Wayan Gofur dan sebagainya.

Tidak banyak yang tahu bahwa di Desa Pegayaman terdapat peninggalan zaman pendudukan Jepang berupa bunker yang kondisinya saat ini terbengkalai. Satu peninggalan yang berfungsi sebagai kamp tentara malah telah hilang karena dibongkar oleh

pemilik lahan untuk diambil kembali batanya. Demikian juga yang terjadi dengan rumah pohon tempat pengintaian, telah hilang karena pohonnya ditebang sehingga kini sulit dicari posisi pastinya.

Untuk mempertahankan wilayah kekuasaannya, Bangsa Jepang banyak mendirikan benteng pertahanan yang disebut dengan bunker. Istilah bunker sering juga digunakan untuk menyebut Gua Jepang. Sebetulnya antara bunker dengan gua Jepang berbeda. Bunker merupakan peninggalan Jepang yang dibuat dengan cor yang merupakan campuran antara semen, pasir, dan batu (kerikil), sedangkan gua Jepang dibuat dengan cara melubangi bukit secara horizontal (Chawari, 2013).

Sangat disayangkan apabila kita kehilangan bukti-bukti sejarah peninggalan jaman Jepang di Desa Pegayaman. Kajian nilai-nilai signifikansi harus dilakukan sehingga bisa ditentukan bentuk pelestarian dan pengelolaannya.

## **2. Jepang Masuk ke Bali**

Di Perang Dunia II, Jepang menunjukkan kekuatannya dengan berperang melawan Amerika Serikat. Pada 8 Desember 1941, Jepang mengebom Pearl Harbour, pangkalan militer AS di Samudra Pasifik. Kemenangan Jepang di Pearl Harbour dan tempat lainnya mendorong Jepang melebarkan sayapnya ke Asia Tenggara. Jepang ingin mengalahkan AS dan sekutu-sekutunya yakni Inggris, Belanda, dan Australia. Dikutip dari [www.cnnindonesia.com](http://www.cnnindonesia.com), Tarakan merupakan wilayah Nusantara yang pertama kali jatuh ke tangan Jepang, yakni pada tanggal 12 Januari 1942. Satu per-satu tempat strategis yang ada di Nusantara berhasil direbut Jepang dari tangan Belanda. Pasukan Hindia Belanda terpukul mundur. Kemudian pada 24 Januari 1942, Balikpapan kembali jatuh ke tangan Jepang. Menyusul Pontianak pada 29 Januari 1942, Samarinda pada 3 Februari 1942, dan Banjarmasin

pada 10 Februari 1942. Pada 14 Februari 1942, Jepang menurunkan pasukan payung di Palembang dan berhasil menguasai kota itu hanya dalam dua hari. Di Kalimantan dan Sumatra, Jepang menguasai ladang minyak. Jepang kemudian mulai bergerak ke Jawa yang menjadi pusat kekuasaan Pemerintah Hindia Belanda. Pada 1 Maret 1942, tentara ke-16 Jepang mendarat di Teluk Banten, Eretan Wetan di Jawa Barat, dan Kragan di Jawa Tengah. Pada 5 Maret 1942, Jepang berhasil merebut Batavia dari Hindia Belanda. Gubernur Jenderal Hindia Belanda, komandan dan pasukannya yang terpukul mundur ke Lembang, Jawa Barat, akhirnya dikuasai juga oleh Jepang.

Pada 8 Maret 1942, Gubernur Jenderal Tjarda Starkenborgh Stachouwer dan Panglima Tentara Hindia Belanda Ter Poorten menemui Letnan Jenderal Imamura di Kalijati, Subang, Jawa Barat untuk berunding. Hasilnya adalah penyerahan Angkatan Perang Hindia Belanda kepada Jepang. Peralihan kekuasaan ini ditandai dengan ditandatanganinya Perjanjian Kalijati antara Jenderal Ter Poorten dengan Letnan Jenderal Hitoshi Imamura.

Nyoman S. Pendet melalui bukunya *Bali Berjuang* (2008: 22) menyatakan bahwa Jepang masuk ke Bali pada 19 Februari 1942, setelah pertempuran laut dan pertempuran udara antara balatentara Jepang dan serikat di perairan Samudra Hindia di sebelah selatan Pulau Bali berlangsung dengan seru dan hebatnya, maka balatentara Jepang Raya (Dai Nippon) melakukan pendaratan di Pantai Sanur di Bali selatan. Peralihan masa kolonial Belanda ke masa pendudukan Jepang merupakan lembaran sejarah kelam bagi bangsa Indonesia. Penderitaan yang dialami bangsa Indonesia terus berlanjut. Walaupun terdapat perbedaan corak perlakuan antara Belanda dan Jepang, tetapi keduanya meninggalkan kesengsaraan dan penderitaan bagi rakyat Indonesia (Fadli, 2019).

Perang masih berkobar. Terasa betapa hebatnya pukulan-pukulan

dan perlawanan pihak Amerika dan Inggris di semua front di lautan pasifik, maka balatentara Jepang yang ada di Bali mengerahkan rakyat untuk menggali terowongan, parit, lubang-lubang perlindungan dan tempat-tempat pertahanan lainnya di daerah-daerah bukit dan pegunungan. Di Pegunungan Kintamani dibuat sebuah jerat untuk kendaraan-kendaraan musuh yang berani lewat situ, supaya terjerumus ke dalam jurang dalam. Juga dibuat parit-parit pertahanan di Kintamani sendiri. Di dataran Candi Kuning di sekitar Danau Beratan dan Danau Tamblingan digali berpuluh-puluh gua untuk pertahanan terakhir. Di situ dibuat kubu-kubu tempat penyimpanan perlengkapan dan persediaan perang. Di sepanjang Pantai Buleleng, Kusamba, Kuta, Soka dan lain-lain digali parit-parit tempat bertahan kalau ada serangan musuh dari laut dan hendak melakukan pendaratan. Semua memerlukan tenaga manusia yang tidak sedikit. Beratus-ratus bahkan beribu-ribu manusia diharuskan bekerja oleh balatentara Jepang demi kepentingan kemenangan terakhir di pihak Dai Nippon.

Demikian hebatnya usaha bala tentara Jepang di Pulau Bali, serasa tidak mungkin ditembus oleh musuh. Tetapi dekat-dekat sebelum tahun 1944 berakhir, beberapa kali telah muncul di perairan Pelabuhan Buleleng kapal selam dari pihak Serikat. Kapal selam ini melepaskan beberapa torpedo dan menembakkan meriam ke arah kapal-kapal kayu yang sedang berlabuh di pelabuhan Buleleng dengan tenteramnya. Tidak lama-lama tentunya kapal selam Amerika ini berada di perairan Buleleng. Mungkin hanya bermaksud untuk memberi peringatan kepada musuhnya, bala tentara Jepang. Mungkin juga untuk memberitahukan kepada penduduk Buleleng bahwa di waktu yang akan datang Serikat akan muncul lagi di tempat ini. (Pendit, 2008: 42)

### **3. Jejak Jepang di Desa Pegayaman**

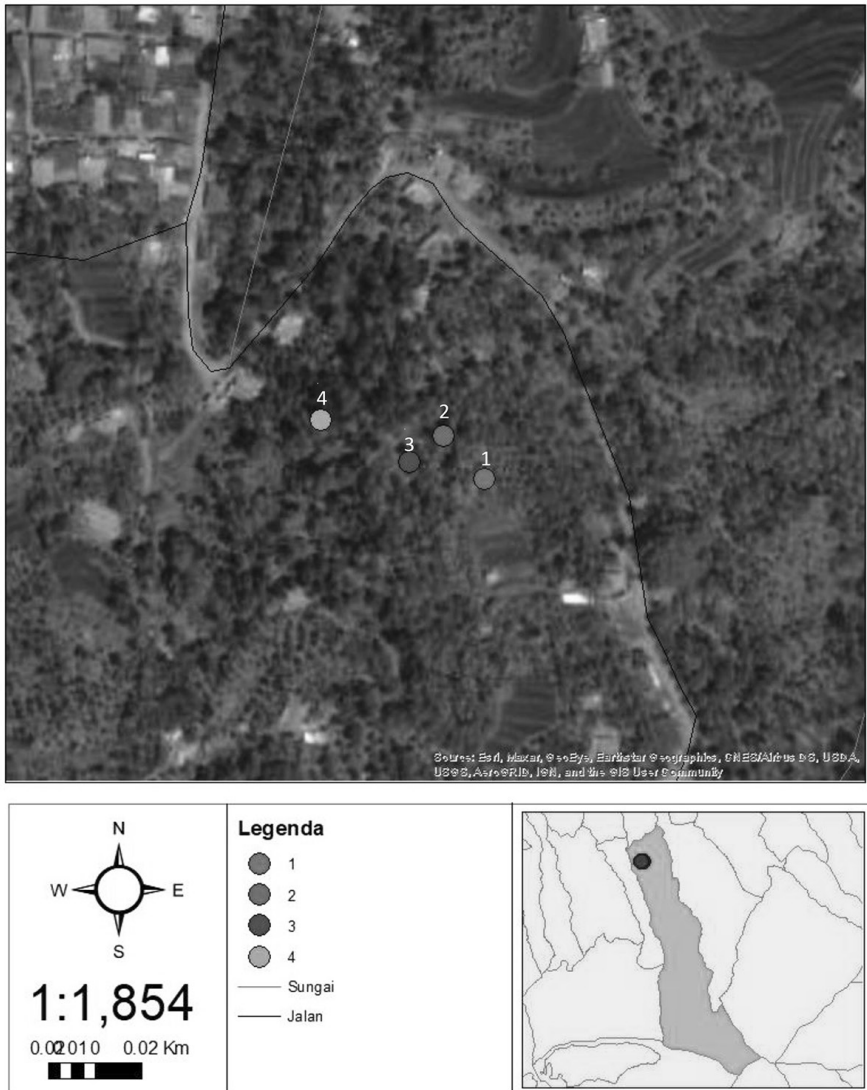
Jepang masuk Pegayaman sekitar tahun 1942. Seperti yang dituturkan oleh Hassan Sagir, 98 tahun, saksi sejarah masuknya Jepang di Desa Pegayaman. Ia masih berusia sekitar 15 tahun saat itu. Sebanyak 60-80 orang prajurit datang ke Desa Pegayaman dengan tujuan membangun benteng pemantau yang sekarang sering di sebut sebagai “pelindungan” oleh warga sekitar. Benteng atau pelindungan tersebut bertujuan untuk memantau musuh dari Laut Bali. Jepang menilai bahwa Desa Pegayaman yang terletak di dataran tinggi sehingga cocok sebagai tempat memantau keberadaan musuh di Laut Bali. Desa Pegayaman sendiri terletak 475 meter dari permukaan laut.

Pembangunan seluruh pelindungan berjalan selama satu tahun. Tenaga kerjanya sendiri adalah warga Desa Pegayaman yang harus menjalani kerja paksa. Bahan dasar dari pelindungan tersebut berupa batu bata yang diambil secara paksa dari rumah-rumah warga desa. Direkatkan dengan campuran semen dan tumbukan dari batu bata. Warga Desa Pegayaman diperintahkan untuk membangun empat bangunan yang semua pintu masuknya menghadap Laut Bali. Selain empat bangunan tersebut warga juga diperintahkan untuk membangun rumah pohon untuk pos pemantau yang bahannya dari bambu. Sayangnya titik dari rumah pohon ini sulit ditentukan karena pohon yang digunakan sudah ditebang dan kesulitan memperkirakan letak pohon tersebut oleh narasumber. Tapak asli dari bangunan ini adalah persawahan yang kemudian menjadi kebun cengkeh hingga saat ini. Bangunan pelindungan ini tidak menempel pada gua seperti banyak peninggalan Jepang lainnya di Bali, tetapi merupakan bangunan tunggal sehingga cocok dengan definisi Chawari tentang bangunan bunker .

Pembangunan bangunan pelindungan ini berjalan selama satu tahun dan hanya dipergunakan Jepang selama 1,5 tahun saja. Keberadaan Jepang di Desa Pegayaman hanya 2,5 tahun. Hal ini diakibatkan oleh kekalahan Jepang di Perang Dunia ke-2, sehingga benteng tersebut ditinggalkan begitu saja. Kemudian benteng tersebut dimanfaatkan oleh NICA (Pasukan Gabungan Belanda). Bila melihat yang disampaikan Nyoman S. Pendit dalam Buku Bali Berjuang, kemungkinan besar pembangunan pelindungan di Desa Pegayaman bersamaan dengan pembuatan gua-gua di sekitar Candi Kuning.

Peninggalan bangunan pelindungan yang ada di Desa Pegayaman berada di Banjar Timur Jalan. Banjar ini berada di pusat permukiman Desa Pegayaman. Dua bangunan masih relatif utuh, satu bangunan sudah tertutup tanah, dan satu bangunan lagi sudah dibongkar. Bangunan yang sudah dibongkar hanya menyisakan sejengkal batu bata pondasinya. Untuk memudahkan penjelasan, setiap peninggalan ditandai sebagai titik 1,2,3 dan 4. Penjelasan dari masing-masing tinggalan dijabarkan sebagai berikut:



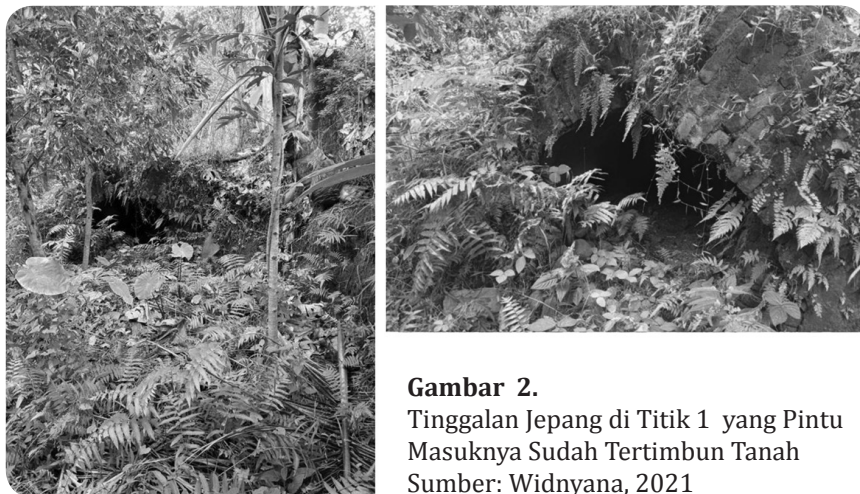


**Gambar 1.** Sebaran Titik Tinggalan Jepang di Desa Pegayaman  
Sumber: Indraguna , 2021

**Tabel 1.** Deskripsi Tinggalan Jepang di Titik 1

Informasi	Keterangan
Nama	Titik 1
Alamat	Banjar Timur Jalan, Desa Pegayaman , Kecamatan Sukasada, Kabupaten Buleleng, Provinsi Bali
Kordinat	Latitude : -8.182647 Longitude : 115.134231
Pemilik Lahan	Bapak Takrib
Fungsi Bangunan	Terduga sebagai pos pemantau dan penyimpanan senjata
Tahun Pembuatan	1942-1943
Material Bangunan	Batu bata
Ukuran Bangunan	Memiliki Panjang sekitar 6 m dengan ketebalan struktur bata sekitar 70 cm merupakan bangunan tunggal dengan 1 pintu masuk.
Kondisi tapak awal	Persawahan
Kondisi saat ini	Lubang masuk tertimbun tanah. Hanya terlihat bagian atas bangunan

Sumber : Analisa, 2021



**Gambar 2.**

Tinggalan Jepang di Titik 1 yang Pintu Masuknya Sudah Tertimbun Tanah

Sumber: Widnyana, 2021

**Tabel 2.** Deskripsi Tinggalan Jepang di Titik 2

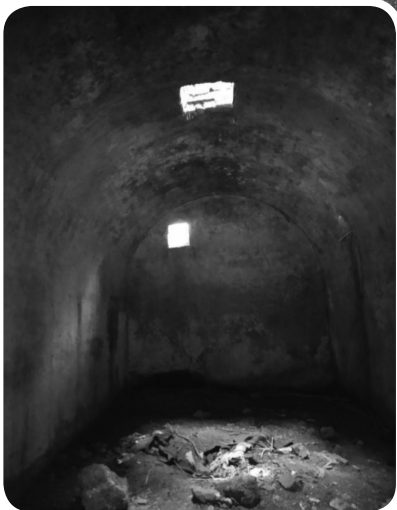
Informasi	Keterangan
Nama	Titik 2
Alamat	Banjar Timur Jalan, Desa Pegayaman , Kecamatan Sukasada, Kabupaten Buleleng , Provinsi Bali
Kordinat	Latitude : -8.176342 Longitude : 115.139008
Pemilik Lahan	Tanah Wakaf Desa Pegayaman
Fungsi Bangunan	Terduga digunakan sebagai pos pemantau dan penyimpanan senjata. Ciri khas pada bangunan ini adalah adanya lubang pada bagian atas bangunan yang konon di gunakan sebagai lubang pengintaian dan menembak musuh. Sehingga diperkirakan dulunya ada semacam tangga besi untuk mencapai bagian lubang atas bangunan. Pada bagian samping bangunan terdapat lobang ventilasi berbentuk kotak yang tampaknya juga digunakan sebagai lubang pengintaian. Melihat bentuk bangunan dan letak lubang pengintaian yang ada dibagian atas, ada kemungkinan bangunan ini juga sebagai bangunan pertahanan bila terjadi serangan udara.
Tahun Pembuatan	1942-1943
Material Bangunan	Batu bata. Kemungkinan bagian luar diplester. Tampak dari sisa plesteran di bagian depan bangunan dan juga bagian dalam bangunan.
Ukuran Bangunan	Panjang bangunan 6 meter dengan ketinggian bangunan 3 meter, lebar sekitar 4 meter. Tampaknya tidak memiliki pintu dan jendela karena tidak terdapat engsel.
Kondisi tapak awal	Persawahan . Bangunan menghadap ke laut
Kondisi saat ini	Rusak namun struktur bangunan masih relatif bisa dikenali. Saat memasuki bangunan, bagian dalam lebih turun dari kondisi luar bangunan. Tapak telah menjadi perkebunan cengkeh.

Sumber: analisa , 2021



**Gambar 3.** Pintu Masuk Bangunan di Titik 2  
Sumber: Widnyana, 2021

**Gambar 4.**  
Bagian Belakang Bangunan  
Sudah Setengah Tertutup Tanah  
Sumber: Widnyana, 2021



**Gambar 5.**  
Bagian Dalam Bangunan  
Sumber: Widnyana, 2021

**Tabel 3.** Deskripsi Tinggalan Jepang di Titik 3

<b>Informasi</b>	<b>Keterangan</b>
Nama	Titik 3
Alamat	Banjar Timur Jalan, Desa Pegayaman , Kecamatan Sukasada, Kabupaten Buleleng , Provinsi Bali
Kordinat	Latitude : -8.176250 Longitude : 115.138717
Pemilik Lahan	Tanah Wakaf Desa Pegayaman
Fungsi Bangunan	Terduga berfungsi sebagai pos pemantau dan penyimpanan senjata. Pada bagian depan bangunan terdapat semacam pijakan bata yang diduga digunakan untuk membidik dan meletakkan senjata. Bangunan ini relatif istimewa dari segi bentuk karena memiliki bentuk yang berbeda dibandingkan dengan bangunan tinggalan Jepang yang lain di Desa Pegayaman. Memiliki 2 pintu dan saling terhubung. Bangunan titik 3 letaknya relatif dekat dengan bangunan di titik 2, masih di tanah wakaf Desa Pegayaman.
Tahun Pembuatan	1942-1943
Material Bangunan	Batu bata yang dipleseter. Masih terlihat pada bagian luar dan dalam bangunan.
Ukuran Bangunan	Panjang bangunan sekitar 6 m, tinggi belum bisa diperkirakan karena bagian dalam bangunan tergenang air sehingga tidak bisa diukur. Tebal struktur bata sekitar 1 m. Tidak memiliki pintu. Tidak tampak ada engsel pintu pada bagian depan bangunan.
Kondisi Tapak Awal	Persawahan . Bangunan menghadap ke laut.
Kondisi saat ini	Struktur bangunan masih relatif bisa dikenali. Bagian dalam bangunan tergenang air sehingga tidak bisa dimasuki. Tapak saat ini merupakan perkebunan cengkeh.

Sumber: Sumber: Analisis, 2021

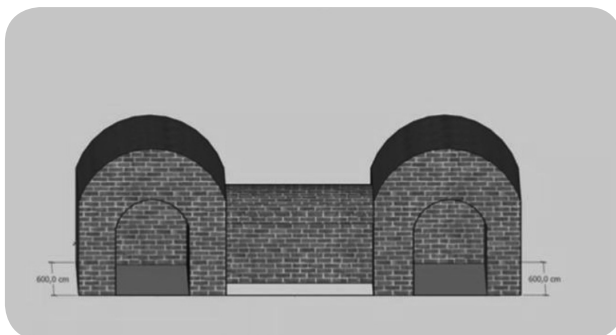




**Gambar 6.** Bagian Depan Bangunan di Titik 3. Sumber: Widnyana, 2021



**Gambar 7.** Sisi Luar Bangunan yang Diplester . Sumber: Kardinal, 2020



**Gambar 8.**  
Perkiraan Bentuk  
Bangunan di Titik 3  
Sumber: Widnyana,  
2021

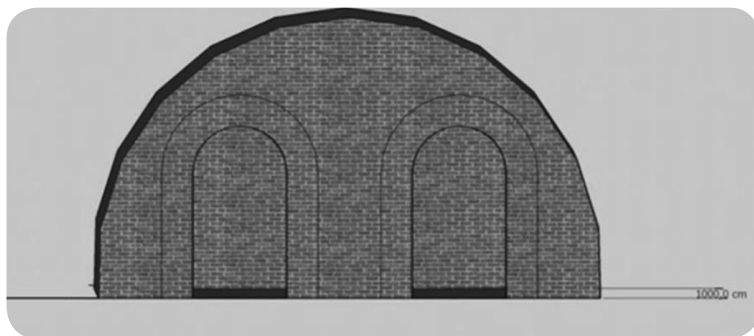
**Tabel 4.** Deskripsi Tinggalan Jepang di Titik 4

Informasi	Keterangan
Nama	Titik 4
Alamat	Banjar Timur Jalan, Desa Pegayaman, Kecamatan Sukasada, Kabupaten Buleleng, Provinsi Bali
Kordinat	Latitude : -8.176505 Longitude : 115.138519
Pemilik Lahan	Tanah Milik Hassan Jazri
Fungsi Bangunan	Bangunan ini hanya tersisa pondasinya, dimana diperkirakan dahulu bangunan ini merupakan Barak yang menjadi tempat tinggal pasukan Jepang saat di Pegayaman.
Tahun Pembuatan	1942-1943
Material Bangunan	Batu bata
Ukuran Bangunan	Menurut narasumber bangunan ini memiliki luas bagian dalam 60 meter pegeri dan memiliki 2 pintu masuk.
Kondisi Tapak Awal	Kebun
Kondisi saat ini	Bangunan sudah dibongkar. Hanya menyisakan sedikit sekali pondasi bangunan.

Sumber : Analisa, 2021



**Gambar 9.** Kondisi Bangunan di Titik 4 yang Sudah Rata dengan Tanah  
Sumber: Widnyana, 2021



**Gambar 10.** Perkiraan Bentuk Kamp Tentara Jepang  
Sumber: Widnyana, 2021

#### 4. Signifikansi Tinggalan Jepang di Desa Pegayaman

Dari Bentuk bangunan yang dijumpai di Desa Pegayaman ini, bangunan perlindungan bisa dikategorikan sebagai bangunan sejenis bunker. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia bunker bisa berarti (1) Lubang perlindungan di bawah tanah; (2) Ruang yang dipakai untuk pertahanan dan perlindungan dari serangan musuh, biasanya berupa tumpukan pasir; dan (3) Tempat dalam kapal untuk menyimpan bahan bakar (arang atau minyak). Bangunan perlindungan Jepang di Desa Pegayaman tidak berada di bawah tanah, tetapi di permukaan dan memiliki fungsi sebagai pertahanan dan perlindungan dari serangan musuh.

Bila mengkomparasi definisi bunker Jepang menurut Chawari dilihat dari segi bahannya, terdapat perbedaan karena bunker di Desa Pegayaman ini menggunakan material batu bata dan di plester. Bunker di Pegayaman menggunakan material batu bata bukan cor. Mungkin ketersediaan bahan yang menjadi pertimbangan penggunaan batu bata. Untuk hal ini perlu ditelusuri lebih lanjut. Demikian juga untuk *finishing*-nya. Umumnya bunker Jepang tidak *difinishing*. Pola yang tercetak pada bagian dinding dikarenakan lapisan kayu yang digunakan dalam proses cor. Karena itu, diperlukan selesai cepat sehingga biasanya tidak dilakukan *finishing*.



Tinggalan Jepang di Desa Pegayaman dicari nilai signifikansinya berdasarkan kriteria yang tercantum pada Undang-Undang No 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya BAB III Pasal 5 , yaitu: (1) Berusia 50 tahun atau lebih; (2) Mewakili masa gaya paling singkat berusia 50 tahun; (3) Memiliki arti khusus bagi sejarah, ilmu pengetahuan, pendidikan, agama, dan/atau kebudayaan; dan (4) Memiliki nilai budaya bagi penguatan kepribadian bangsa.

**Tabel 5.** Signifikansi Tinggalan Jepang di Desa Pegayaman

No	Bangunan	Kriteria	SB	B	C	K	SK	Keterangan
1	Bangunan Pelindungan (Bunker) di Desa Pegayaman	Berusia 50 tahun	√					Bangunan dibangun tahun 1942-1943 sehingga umur bangunan saat ini adalah 79 tahun
		Memiliki masa gaya paling singkat 50 tahun	√					Bangunan di titik 1 memiliki kemiripan dengan bangunan di titik 2, Sedangkan bunker di titik 3 memiliki bentuk yang berbeda dengan adanya penghubung diantara kedua ceruk bunker.  Berdasarkan bahannya bunker ini berbahan batu bata bukan cor semen..  Penggunaan batu bata dengan sistem struktur beban merata seperti ini mungkin dipilih karena keterbatasan teknologi saat itu dan juga ketersediaan material bangunan di lokasi. Karena sistem struktur dan materialnya sehingga memiliki ketebalan dinding sekaligus atap antara 70 cm-100 cm.

No	Bangunan	Kriteria	SB	B	C	K	SK	Keterangan
								<p>Secara teknis/konstruktif sistem lengkung (vaults) dapat diterapkan pada suatu bangunan yang bagian atasnya diperkirakan mempunyai gaya beban yang berlebih. Beban ini merupakan gaya yang berasal dari atas kemudian diteruskan secara merata ke dinding dan pondasi bunker sehingga menjadi satu kesatuan.</p> <p>Merujuk pada ciri-ciri bunker Jepang menurut Chawari (2016), bangunan bunker ini pada bagian atap lebih mirip dengan bunker belanda yang biasanya memiliki atap lengkung .Dari segi tampilan pun dipilester baik didalam dan diluar bangunan sehingga menunjukkan bangunan bunker ini dipersiapkan dengan baik berbeda dengan bunker-bunker Jepang yang biasanya unfinished karena dikerjakan secara cepat. Tetapi dari segi posisi sangat mencirikan bunker Jepang yang biasanya dibangun ditempat-tempat yang sulit dijangkau seperti misalnya didaerah pegunungan dengan kemiringan yang cukup terjal.</p> <p>Keunikan ini menjadikannya bunker yang istimewa. Gaya bunker ini mewakili perpaduan gaya bunker Jepang dan Belanda.</p>

No	Bangunan	Kriteria	SB	B	C	K	SK	Keterangan
		Memiliki arti khusus bagi ilmu pengetahuan.	√					Sumber daya budaya merupakan representasi dari budaya dan lingkungan. Oleh karena itu, sumber daya budaya mempunyai potensi tinggi untuk kegiatan penelitian. Nilai penting ilmu pengetahuan adalah manfaat atau kegunaan sebagai media atau wahana pembelajaran terhadap berbagai disiplin ilmu terkait . Berdasarkan hasil identifikasi keberadaan bunker / bangunan pelindungan di Desa Pegayaman , dapat digunakan untuk kepentingan ilmu pengetahuan. Ilmu pengetahuan yang dimaksud adalah arkeologi, teknik arsitektur dan sipil serta ilmu tentang perang. Penelitian secara institusional dapat dilakukan oleh Dinas-dinas terkait yang berhubungan dengan upaya pendataan dan penetapan status mengingat bangunan ini belum memiliki status bangunan cagar budaya. Penelitian yang dilakukan secara individu akan memperkaya khasanah keilmuan tentang bangunan bunker di Bali.

No	Bangunan	Kriteria	SB	B	C	K	SK	Keterangan
		Memiliki arti khusus bagi sejarah	√					<p>Memiliki arti penting bagi sejarah Bali tentang bagaimana bentuk pertahanan yang di buat Jepang di Bali selama Perang Dunia II. Bagaimana bentuk bangunan pertahanan yang dimiliki Jepang di daerah Bali utara, sebagai titik pengamatan ke laut Bali dari daerah tinggi.</p> <p>Menjadi bukti penjajahan Jepang yang dialami oleh masyarakat Buleleng khususnya Desa Pegayaman yang menjadi tenaga kerja paksa untuk membangun bunker pertahanan (pelindungan) serta kamp tentara Jepang. Antara titik bangunan 1-4 memiliki satu kesatuan cerita keberadaan militer Jepang di Desa Pegayaman.</p>
		Memiliki arti khusus bagi pendidikan	√					<p>Sebagai sarana pendidikan dan media pembelajaran untuk generasi muda. Paling tidak dalam satu periode kesejarahan nusantara maupun dalam konteks perang Pasifik pada saat perang dunia ke II. Sehingga generasi yang akan datang juga dapat mengetahui bagaimana sejarah daerahnya yang dapat dipelajari dari keberadaan bunker / Pelindungan ini.</p>

No	Bangunan	Kriteria	SB	B	C	K	SK	Keterangan
		Memiliki arti khusus bagi kebudayaan	√					Sistem pertahanan berupa bunker dengan konstruksi batu batanya merupakan pencapaian teknologi. Dalam sejarah perang dunia, peperangan tidak hanya pertempuran antara serdadu, tetapi juga pada persaingan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi antara dua negara yang berperang.  Tinggalan Jepang di Bali banyak di dominasi oleh bunker berbentuk goa sehingga bunker di Desa Pegayaman menjadi penting untuk dilindungi.
		Memiliki arti khusus bagi Agama					√	Bunker ini tidak memiliki arti khusus bagi agama
		Memiliki nilai budaya bagi penguatan kepribadian bangsa	√					Tidak banyak ada peinggalan Jepang di Kabupaten Buleleng dan Juga di Propinsi Bali. Peninggalan di Pegayaman menjadi bagian dari saksi sejarah masuknya Jepang di Bali terutama di Kabupaten Buleleng. Memberikan penguatan terhadap jati diri sebagai bangsa yang merdeka dan memiliki hak yang sama dengan bangsa-bangsa lainnya.

Sumber: analisa 2021

Keterangan: Berdasarkan tabel diatas bobot penilaian untuk signifikansi cagar budaya adalah :

SB (Sangat Baik) : 10 B (Baik): 9 C: Cukup: 8 K: Kurang: 7 SK: Sangat

Kurang: 6

Berdasarkan penilaian signifikansi untuk cagar budaya berdasarkan 8 kriteria diperoleh penilaian sebagai berikut: Bangunan tinggalan Jepang berupa 3 bangunan bunker/pelindungan yang terletak di Banjar Timur Jalan, Desa Pegayaman, Kecamatan Sukasada Kabupaten Buleleng memperoleh 7 kriteria dengan penilaian sangat baik ;  $7 \times 10 = 70$  dan 1 kriteria sangat kurang;  $6 \times 1 = 6$ . Sehingga signifikansi penilaian cagar budaya untuk bangunan ini adalah  $70 + 6/8 = 9,5$ . Dari nilai tersebut dapat disimpulkan bahwa bangunan bunker/pelindungan di Desa Pegayaman layak untuk di tetapkan sebagai bangunan cagar budaya.

## **5. Penutup**

Bangunan bunker di Desa Pegayaman atau yang dikenal oleh masyarakat Pegayaman sebagai pelindungan memiliki nilai signifikansi yang tinggi sebagai bangunan cagar budaya tinggalan masa pendudukan Jepang di Kabupaten Buleleng. Tulisan ini baru sebatas melakukan signifikansi, belum sampai melakukan arahan perlindungan secara keruangan terhadap bangunan cagar budaya apabila nanti tinggalan ini bisa didaftarkan sebagai bangunan cagar budaya oleh pemerintah Kabupaten Buleleng. Kiranya arahan tata ruang akan dapat menjadi penelitian lebih lanjut untuk memperkaya khasanah ilmu pengetahuan dibidang ilmu perencanaan wilayah.

## Daftar Pustaka

- Chawari, Muhammad. 2017. Spesifikasi dan Asal Sarana Pertahanan Asing yang Ada di Pulau Madura: Bunker Jepang Vs Bunker Belanda. *Berkala Arkeologi SANGKHAKALA*. 19. 58. 10.24832/bas.v19i1.23.
- Chawari, Muhammad. 2013. Sistem Pertahanan Jepang di Jawa; Studi Berdasarkan Tinggalan Gua Jepang di Banyumas, Jawa Tengah. *Berkala Arkeologi*, 33(1), 79-92.
- FADLI, Muhammad Rijal; KUMALASARI, Dyah. SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA PADA MASA PENDUDUKAN JEPANG. *Sejarah dan Budaya: Jurnal Sejarah, Budaya, dan Pengajarannya*, [S.l.], v. 13, n. 2, p. 189-205, dec. 2019. ISSN 2503-1147. Available at: <<http://journal2.um.ac.id/index.php/sejarah-dan-budaya/article/view/10276>>. Date accessed: 25 june 2021.
- Pendit, Nyoman S. (2008). Bali Berjuang. *Sarad*. Denpasar  
<https://www.cnindonesia.com/nasional/20210614141525-31-654074/perjanjian-kalijati-awal-mula-pendudukan-jepang-di-indonesia>, diunduh tanggal 24 juni 2021.





# Pengarusutamaan Jasa Ekosistem dalam Perencanaan Pengembangan Sektor Pertambangan Berkelanjutan: Studi Kasus Wilayah Kabupaten Manokwari, Papua Barat

Wayan Damar Windu Kurniawan

## 1. Pendahuluan

### 1.1 Latarbelakang

**K**oridor Papua dan Papua Barat dalam MP3EI (Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia) dicanangkan oleh pemerintah sebagai pengembangan energi, pangan, perikanan, dan tambang nasional. Sektor energi dan tambang merupakan unggulan Provinsi Papua dan Papua Barat, yang didukung oleh kondisi bentuk lahan di ekoregion Papua yang memiliki banyak sekali potensi geologis. Selain potensi energi dan tambang, ekoregion Papua juga memiliki potensi yang berlimpah pada sektor kehutanan. Ada banyak sekali sebaran wilayah hutan dengan kerapatan tinggi, yang secara ekologis bermanfaat bagi kelangsungan ekosistem. Salah satu wilayah kabupaten yang memiliki potensi dalam sektor kehutanan adalah Kabupaten Manokwari. Selain itu, untuk mendukung

pengembangan pembangunan ekonomi Indonesia, khususnya di Papua Barat, perlu dilakukan pengembangan sektor transportasi agar tidak menghambat rantai distribusi sektor-sektor yang bernilai ekonomis, khususnya sektor pertambangan. Pemanfaatan lahan dan sumber daya alam dalam mendukung pertambangan tanpa memperhatikan kondisi alam yang berkenaan dengan karakteristik hutan serta pengembangan transportasi yang tidak mengganggu keseimbangan ekosistem, dapat menjadi bencana bagi wilayah.

Pengembangan ekstensif pemanfaatan sumberdaya alam dan lingkungan hidup di ekoregion Papua pada sektor pertambangan memberikan dampak lingkungan pada meningkatnya kerusakan dan/atau pencemaran lingkungan serta menurunnya daya dukung dan daya tampung lingkungan baik secara kuantitas maupun kualitas, sehingga pemanfaatan sumber daya alam harus dilakukan secara bijaksana. Hutan, area pertambangan, maupun jaringan /simpul transportasi di Kabupaten Manokwari merupakan satu kesatuan yang berisi sumber daya alam hayati yang wajib dikelola secara profesional, terencana dan terpadu karena manfaatnya yang begitu besar bagi lingkungan dan kehidupan masyarakat. Manfaat tersebut tercermin dari perannya sebagai pelindung sistem penyangga kehidupan terutama karena fungsi hidrologis (penguatan DAS, produksi air dan penjagaan degradasi tanah dan lahan), penyediaan bahan pangan dan oksigen pengendalian iklim serta sumber plasma nutfah. Khususnya pada kondisi/karakteristik hutan. Oleh karena itu, pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam pada sektor pertambangan di kawasan ini harus dilakukan dengan prinsip keberlanjutan.

Pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan pada sektor pertambangan dalam kaitannya dengan upaya perlindungan kepada masyarakat tidak terlepas dari persoalan pengaturan ruang baik untuk pemanfaatan maupun upaya perlindungan apa yang perlu

dilakukan guna menjamin prinsip berkelanjutan tetap dianut dalam pelaksanaan pemanfaatan SDA LH. Berdasarkan hal tersebut sangat penting dilakukan pengarusutamaan konsepsi jasa ekosistem dalam rangka merumuskan mekanisme perencanaan pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup pada sektor pertambangan. Rencana pengelolaan tersebut harus berisikan desain zonasi pengaturan pemanfaatan serta arahan perlindungan pada ekosistem-ekosistem yang berkaitan dengan sektor pembangunan. Tulisan ini secara khusus mengambil contoh wilayah Kabupaten Manokwari, yang jika dilihat secara kewilayahan, kabupaten ini cukup berkembang, tutupan lahan hutan masih cukup tinggi, pengembangan simpul transportasi menjadi prioritas, namun disisi lain potensi pertambangan relatif menjanjikan. Tulisan ini merupakan sebuah gagasan dalam pengarusutamaan jasa ekosistem, sehingga dapat dirumuskan mekanisme perencanaan pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup (SDA LH) pada sektor pertambangan di tiap unit-unit pengelolaan yang ditentukan berdasarkan unit administrasi distrik dan unit ekoregion.

### ***1.2 Konsep Jasa Ekosistem***

Perencanaan pengelolaan sumberdaya alam dan lingkungan hidup untuk mendukung sektor pertambangan berkelanjutan di Kabupaten Manokwari pada prinsipnya dapat menggunakan acuan jasa ekosistem. Jasa ekosistem dipilih sebagai basis perencanaan karena secara konseptual berisikan manfaat yang diperoleh manusia dari alam, baik itu dalam sudut pandang penyediaan kebutuhan manusia, maupun kemampuan ekosistem dalam menyerap atau menampung pencemar di atasnya. Ekosistem itu sendiri merupakan entitas yang kompleks yang terdiri atas komunitas tumbuhan, binatang dan mikroorganisme yang dinamis beserta lingkungan abiotiknya yang saling berinteraksi sebagai satu kesatuan unit fungsional (MA, 2005). Fungsi ekosistem

adalah kemampuan komponen ekosistem untuk melakukan proses alam dalam menyediakan materi dan jasa yang dibutuhkan untuk memenuhi kebutuhan manusia, baik secara langsung maupun tidak langsung (De Groot, 1992). Jasa ekosistem adalah keuntungan yang diperoleh manusia dari ekosistem (MA, 2005).

Jasa ekosistem dikategorikan menjadi empat, yaitu meliputi jasa penyediaan (*provisioning*), jasa pengaturan (*regulating*), jasa budaya (*cultural*), dan jasa pendukung (*supporting*) (MA, 2005). Berdasarkan empat kategori ini dikelaskan ada 23 kelas klasifikasi jasa ekosistem, yaitu (De Groot, 2002) :

- A. Jasa penyediaan: (1) bahan makanan, (2) air bersih, (3) serat, bahan bakar dan bahan dasar lainnya (4) materi genetik, (5) bahan obat dan biokimia, (6) spesies hias.
- B. Jasa Pengaturan: (7) Pengaturan kualitas udara, (8) Pengaturan iklim, (9) Pencegahan gangguan, (10) Pengaturan air, (11) Pengolahan limbah, (12) Perlindungan tanah, (13) Penyerbukan, (14) Pengaturan biologis, (15) Pembentukan tanah.
- C. Budaya: (16) Estetika, (17) Rekreasi, (18) Warisan dan identitas budaya, (20) Spiritual dan keagamaan, (21) Pendidikan.
- D. Pendukung: (22) Habitat berkembang biak, (23) Perlindungan plasma nutfah

Menurut sistem klasifikasi jasa ekosistem dari *Millenium Ecosystem Assessment* (2005), jasa ekosistem dikelompokkan menjadi empat fungsi layanan, yaitu jasa penyediaan (*provisioning*), jasa pengaturan (*regulating*), jasa pendukung (*supporting*), dan jasa kultural (*cultural*), dengan rincian pada Tabel 1.

**Tabel 1.** Jenis Jasa Ekosistem

Klasifikasi Layanan Ekosistem	Definisi Operasional
Fungsi Penyediaan ( <i>provisioning</i> )	
1 Pangan	Hasil laut, pangan dari hutan (tanaman dan hewan), hasil pertanian & perkebunan untuk pangan, hasil peternakan
2 Air bersih	Penyediaan air dari tanah (termasuk kapasitas penyimpanannya), penyediaan air dari sumber permukaan
3 Serat ( <i>fiber</i> )	Hasil hutan, hasil laut, hasil pertanian & perkebunan untuk material
4 Bahan bakar ( <i>fuel</i> )	Penyediaan kayu bakar dan bahan bakar dari fosil
Fungsi Pengaturan (Regulating)	
1 Pengaturan iklim	Pengaturan suhu, kelembaban dan hujan, pengendalian gas rumah kaca & karbon
2 Pengaturan tata aliran air & banjir	Siklus hidrologi, serta infrastruktur alam untuk penyimpanan air, pengendalian banjir, dan pemeliharaan air
3 Pencegahan dan perlindungan dari bencana	Infrastruktur alam pencegahan dan perlindungan dari kebakaran lahan, erosi, abrasi, longsor, badai dan tsunami
4 Pemurnian air	Kapasitas badan air dalam mengencerkan, mengurai dan menyerap pencemar
5 Pengolahan dan penguraian limbah	Kapasitas lokasi dalam menetralkan, mengurai dan menyerap limbah dan sampah
6 Pemeliharaan kualitas udara	Kapasitas mengatur sistem kimia udara
7 Pengaturan penyerbukan alami ( <i>pollination</i> )	Distribusi habitat spesies pembantu proses penyerbukan alami
8 Pengendalian hama & penyakit	Distribusi habitat spesies <i>trigger</i> dan pengendali hama dan penyakit

Klasifikasi Layanan Ekosistem		Definisi Operasional
Fungsi Budaya ( <i>Cultural</i> )		
1	Spiritual & warisan leluhur	Ruang & tempat suci, peninggalan sejarah, peninggalan leluhur
2	Tempat tinggal & ruang hidup ( <i>sense of place</i> )	Ruang untuk tinggal dan hidup sejahtera, jangkar “kampung halaman” yang punya nilai sentimental
3	Rekreasi & ecotourism	Fitur lansekap, keunikan alam, atau nilai tertentu yang menjadi daya tarik wisata
4	Ikatan budaya, adat, pola hidup	Keterikatan komunitas dan hubungan sosial, pelestarian keragaman budaya (misalnya komunitas nelayan, komunitas adat, masyarakat pedalaman, dll.)
5	Estetika	Keindahan alam yang memiliki nilai jual
6	Pendidikan & pengetahuan	Memiliki potensi untuk pengembangan pendidikan dan pengetahuan
Fungsi Pendukung ( <i>Supporting</i> )		
1	Pembentukan lapisan tanah & pemeliharaan kesuburan	Kesuburan tanah
2	Siklus hara ( <i>nutrient</i> )	Kesuburan tanah, tingkat produksi pertanian
3	Produksi primer	Produksi oksigen, penyediaan habitat spesies
4	Biodiversitas	Tingkat keanekaragaman hayati suatu ekosistem

Rencana pengelolaan sumberdaya alam dan lingkungan hidup untuk mendukung sektor pertambangan berkelanjutan di Kabupaten Manokwari ini menitikberatkan pada tujuan, manfaat, dan permasalahan yang dapat ditimbulkan dari pengembangan dan/ atau pemanfaatan sektor pertambangan. Sehingga, tidak semua jasa ekosistem yang ada dalam Tabel 1 digunakan dalam merumuskan kebijakan pengelolaan SDALH. Hanya 11 jasa ekosistem yang menurut penulis relevan digunakan sebagai basis acuan perencanaan

pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup di sektor pertambangan yaitu Jasa Penyediaan Pangan, Air Bersih, Bahan Bakar, Iklim Lokal, Pencegahan Kebencanaan, Pemurnian Air, Penguraian Limbah, Kualitas Udara, Daya Tarik Hutan, Pembentukan Lapisan Tanah dan Biodiversitas.

Perumusan kebijakan pengelolaan sumberdaya alam dengan pendekatan jasa ekosistem dilakukan dengan menggunakan dua variabel utama (Muta'ali, 2015) yaitu *landscape based proxy* (ekoregion bentuk lahan) dan *landcover/landused based proxy* (penutup/penggunaan lahan).

## **2. Pembahasan**

### **2.1 Penilaian Jasa Ekosistem**

Ada banyak teknik penilaian jasa ekosistem yang berkembang, tergantung dari konteks pengelolaan lingkungan hidup yang ingin dicapai. Salah satu teknik penilai jasa ekosistem yang relatif mudah dan dapat diterapkan pada kondisi data spasial di Indonesia adalah berdasarkan koefisien jasa yang diperoleh melalui teknik *pairwise comparison*. Koefisien jasa melalui teknik *pairwise comparison* ini dilakukan terhadap variabel atau parameter jasa ekosistem yaitu parameter bentuk lahan dan parameter tutupan lahan. Sementara itu, analisis *Pairwise Comparison*, menjadi bagian awal dari proses pelaksanaan metode AHP yang menghasilkan indek atau bobot suatu variabel dalam proses pengambilan keputusan. Matrik *pairwise* memberikan perbandingan berpasangan yang menggambarkan kontribusi relatif atau pengaruh setiap elemen terhadap masing-masing tujuan atau kriteria yang setingkat di atasnya. Dalam hal ini peran masing-masing jenis liputan lahan atau ekoregion. Perbandingan dilakukan berdasarkan pilihan atau "*judgment*" dari panel pakar dengan menilai tingkat kepentingan suatu variabel jenis liputan lahan

atau ekoregion dibandingkan jenis lainnya dalam kaitannya dengan jasa ekosistem tertentu.

Berdasarkan dua nilai koefisien jenis ekoregion dan liputan lahan tersebut disusun Koefisien Jasa Ekosistem (KJE) dengan melakukan tahapan *Scalling* Nilai KJE. Proses *scalling* nilai KJE dilakukan dengan persamaan sebagai berikut:

$$\frac{\sqrt[2]{KJE_{lc} \times KJE_{eco}}}{\max \sqrt[2]{KJE_{lc} \times KJE_{eco}}}$$

Keterangan

- KJElc : Koefisien Jasa ekosistem liputan lahan
- KJEEco : Koefisien Jasa Ekosistem ekoregion
- Maks ( $\sqrt{KJElc \times KJEEco}$ ) : Nilai maksimal dari hasil sintesis indeks

**2.2 Penilaian Indeks Jasa Ekosistem**

Indek Jasa Ekosistem adalah nilai indek yang menunjukkan besar kecilnya nilai jenis-jenis jasa ekosistem. Nilai indeks jasa ekosistem berkisar antara 0 (kecil) – 5 (besar), yang ditampilkan menurut administrasi atau unit wilayah perencanaan. Nilai Indek Jasa Ekosistem (IJE) pada hakekatnya adalah variasi nilai skor/koefisien Jasa Ekosistem yang dibobot dengan luas poligon (area). Secara singkat dirumuskan sebagai berikut:

$$IJE_{i,x} = \frac{(KJE_{i,a} \times LP_a) + (KJE_{i,b} \times LP_b) + (KJE_{i,c} \times LP_c) + \dots\dots (KJE_{i,n} \times LP_n)}{LA_{tot}}$$

Keterangan

- $IJE_{i,x}$  = Nilai Indek Jasa Ekosistem Jenis i (misalnya pangan) di wilayah x (misalnya kecamatan atau wp tertentu)
- $KJE_{i,x}$  = Koefisien/skor Jasa Ekosistem Jenis i (misalnya pangan) di poligon a
- $LP_a$  = Luas Poligon a dengan nilai KJE a
- $LA_{tot}$  = Luas Poligon Total



Indek Jasa Ekosistem (IJE) ditampilkan menurut unit analisis wilayah administrasi atau pola pemanfaatan lahan untuk membandingkan secara relatif nilai jasa ekosistem antar wilayah administrasi atau pola pemanfaatan lahan.

Indek Komposit Jasa Ekosistem adalah nilai gabungan dari indeks jenis-jenis jasa ekosistem yang diperoleh dengan cara melakukan perhitungan rata-rata (*mean*). Indek Komposit Jasa Ekosistem ini merupakan dasar dari penentuan arahan pengelolaan suatu wilayah agar sesuai dengan kondisi layanan ekosistem sektor pertambangan. Adapun formulasi IKJE adalah sebagai berikut :

$$IKJE_{i,x} = \frac{IJE_{i,x} + IJE_{j,x} + IJE_{k,x} + IJE_{l,x} + IJE_{m,x}}{\sum IJE}$$

#### Keterangan

$IKJE_{i,x}$  = Indek komposit jasa ekosistem untuk sektor tertentu (jasa ekosistem terpilih)

$IJE_{i,x}$  = Indek jasa ekosistem i (misalnya pangan, air bersih, serat, bahan bakar sumberdaya genetik) , diwilayah x

$\sum IJE$  = Jumlah jasa ekosistem

Indeks komposit ini juga dijadikan sebagai dasar dalam penentuan pengaruh suatu rencana pengembangan sektor pertambangan di unit wilayah tertentu terhadap fungsi jasa ekosistemnya, melalui perbandingan antara indeks jenis jasa ekosistem dengan Indeks komposit jasa ekosistem. Jika  $IJE >$  dari  $IKJE$ , maka suatu unit wilayah memiliki pengaruh positif terhadap fungsi jasa ekosistemnya, dan sebaliknya. Berdasarkan hal ini kemudian indeks jasa ekosistem dapat dikelompokkan berdasarkan indeks jasa yang memiliki faktor manfaat, dan yang memiliki faktor resiko.

### *Nilai Faktor Manfaat Jasa Ekosistem*

Internalisasi nilai faktor manfaat dan resiko dalam konteks perencanaan pengembangan sektor pertambangan berkelanjutan ini erat kaitannya dengan daya dukung dan daya tampung. Daya dukung secara umum memiliki makna kemampuan ekosistem dalam mendukung kegiatan manusia di atasnya, sementara itu daya tampung merupakan batas kemampuan alam dalam menampung beban pencemar, baik udara, tanah, dan air. Disisi lain, pengelolaan sektor pertambangan di suatu wilayah dapat menekankan pada manfaat langsung yang diperoleh dari alam, serta resiko atau dampak yang mungkin timbul dari pelaksanaan sektor tersebut. Manfaat jasa ekosistem menunjukkan kemampuan alam dalam memberikan manfaat secara langsung pada sektor pembangunan di atasnya. Oleh karena itu, dalam konteks jasa ekosistem, jenis jasa yang dapat digolongkan sebagai Nilai manfaat pada sektor pembangunan dapat dilihat pada Tabel 2.

**Tabel 2.** Klasifikasi Jenis Jasa sebagai factor Manfaat pada Sektor Kehutanan

No.	Jenis Jasa	Keterangan
1.	Jasa Penyediaan Pangan	Ekosistem memberikan manfaat berupa penyediaan bahan pangan secara alami bagi makhluk hidup di atasnya (tidak terbatas pada manusia). Pangan dapat berasal dari lahan pertanian, hasil hutan, perkebunan, maupun perairan.
2.	Jasa Penyediaan Air Bersih	Ekosistem memberikan manfaat langsung berupa air bersih yang dapat dikonsumsi oleh makhluk hidup, baik berupa air permukaan maupun air tanah.
3.	Jasa Penyediaan Serat	Alam memberikan manfaat berupa hasil hutan, hasil laut, hasil pertanian & perkebunan untuk material, misalnya kayu, akar (yang bisa digunakan untuk bahan material),
4.	Jasa Penyediaan energi / bahan bakar	Ekosistem secara alami memiliki potensi dalam pemenuhan energi maupun bahan bakar (berupa kayu bakar, fosil, gas bumi, dll)
5.	Jasa Penyediaan Sumber Daya Genetik	Kemampuan ekosistem secara alami untuk mendukung dan memberikan manfaat atau potensi dalam konteks pembibitan tanaman, hewan, dan bioteknologi (bahan obat dan biokimia)

No.	Jenis Jasa	Keterangan
6.	Jasa Rekreasi & Ecotourism	Keunikan alam, atau fitur lansekap yang berpotensi menjadi daya tarik wisata
7	Jasa Estetika (keindahan alami)	Keindahan alam yang memiliki nilai jual
8.	Jasa Ruang Hidup	Kemampuan ekosistem memberikan kenyamanan tempat tinggal bagi manusia

Tabel 2 menunjukkan bahwa ekosistem secara alami dapat memberikan manfaat tertentu bagi kelangsungan hidup manusia serta keberlanjutan rantai makanan dalam ekosistem. Dalam konteks manfaat, besaran nilai manfaat yang diberikan suatu ekosistem kepada manusia atau makhluk hidup di atasnya ditentukan oleh dua faktor utama, yaitu Tutupan Lahan dan Fitur Bentuk Lahan. Tutupan lahan merupakan faktor luar (eksogen) yang mempengaruhi kemampuan ekosistem dalam memberikan manfaat kepada manusia, sementara itu bentuk lahan merupakan faktor internal (endogen) yang mempengaruhi potensi ekosistem dalam mendukung kegiatan manusia di atasnya. Secara teknis, nilai manfaat pada sektor-sektor tertentu ditunjukkan dalam indikator positif atau negatif. Positif berarti ekosistem dapat memberikan manfaat bagi keberlanjutan sektor pembangunan, sementara itu negatif memiliki arti bahwa alam tidak dapat memberikan manfaat bagi sektor. Formula yang digunakan dalam menentukan nilai manfaat ini adalah sebagai berikut:

$$NMJE = IDDJE_i - \sum IDDJE$$

NMJE = Nilai Manfaat Jasa Ekosistem

IDDJE<sub>i</sub> = Indeks Daya Dukung Berbasis Jasa EKosistem

$\sum$ IDDJE = Indeks Daya Dukung Berbasis Jasa EKosistem Rata - rata pada wilayah kajian

### *Nilai Resiko Jasa Ekosistem*

Jasa ekosistem selain berfungsi sebagai daya dukung juga dapat bertindak selaku daya tampung atau kapasitas alam dalam menampung beban pencemar, baik di udara, air, maupun tanah. Sehingga dari sisi daya tampung lingkungan, jasa ekosistem pada dasarnya memiliki pengaruh tertentu bagi kelangsungan hidup makhluk hidup di atasnya. Dalam konteks sektor pembangunan, pengaruh yang diberikan ekosistem pada suatu sektor disebut sebagai Nilai Resiko. Kata resiko digunakan untuk menitikberatkan paradigma perlindungan lingkungan dalam pemanfaatan dan pengelolaan sektor pembangunan untuk kesejahteraan manusia. Sehingga, secara teknis, jika nilai Resiko bernilai positif berarti ekosistem tidak berdampak merusak atau dapat menampung/mendukung kegiatan manusia di atasnya, dengan kata lain kegiatan manusia tidak berpotensi merusak ekosistem. Sementara itu, jika nilai resiko bernilai negatif (-) bermakna bahwa ekosistem tidak dapat menampung beban pencemar atau ekosistem memiliki potensi tercemar atau bahkan memiliki resiko degradasi lahan. Jenis jasa ekosistem yang dapat digolongkan sebagai faktor resiko pengelolaan sektor pembangunan dapat dilihat pada Tabel 3.

**Tabel 3.** Klasifikasi Jenis Jasa sebagai Faktor Resiko  
Pengelolaan Sektor Kehutanan

No.	Jenis Jasa	Keterangan
1.	Jasa pengaturan iklim lokal	Resiko yang ditimbulkan terhadap suhu lokal, kelembapan udara dan curah hujan, serta pengendalian gas rumah kaca
2.	Jasa Tata Aliran Air (drainase alami)	Resiko yang ditimbulkan pada kemampuan ekosistem untuk menata aliran air secara alami atau sebagai fungsi drainase alami.
3.	Jasa Pengaturan kebencanaan	Resiko kebencanaan yang ditimbulkan dari aktifitas manusia, baik berupa longsor lahan, erosi, banjir limpasan, dan kebakaran hutan
4.	Pemurnian air	Resiko yang ditimbulkan terhadap kualitas air dari bahan pencemar yang masuk kedalamnya.

No.	Jenis Jasa	Keterangan
5.	Pengolahan Limbah	Resiko yang ditimbulkan terhadap kualitas tanah, air, dan udara dari bahan limbah / sampah yang ada didalamnya.
6.	Jasa pengaturan kualitas udara	Resiko tercemarnya atau menurunnya kualitas udara dari aktifitas yang ada diatasnya
7.	Penyerbukan alami	Resiko menurunnya kemampuan spesies tertentu, maupun angin dalam proses penyerbukan secara alami pada tumbuhan
8.	Pengendalian hama & penyakit	Resiko meningkatnya hama dan/atau penyakit dalam suatu lahan
9.	Jasa pendukung pembentukan & pemeliharaan lapisan tanah	Resiko terganggunya proses pembentukan dan pemeliharaan tanah secara alami
10.	Jasa pendukung siklus hara	Resiko menurunnya atau terganggunya siklus hara pada suatu lahan
11.	Jasa pendukung produktifitas primer	Resiko rusaknya habitat spesies alami / endemic akibat terganggunya sistem rantai makanan dalam suatu kawasan hutan
12.	Jasa pendukung biodiversitas	Resiko menurunnya keanekaragaman hayati disuatu wilayah

Tabel 3 menunjukkan bahwa ekosistem memiliki resiko tertentu dalam menampung kegiatan manusia diatasnya. Dalam konteks pengelolaan sektor pembangunan, nilai resiko ini dipengaruhi oleh dua faktor utama yaitu faktor eksternal (eksogen) berupa tutupan lahan (kerapatan vegetasi) dan faktor internal (endogen) berupa kondisi geomorfologi (bentuk lahan). Formula yang digunakan dalam menentukan nilai manfaat ini adalah sebagai berikut;

$$NRJE = IDTJE_i - \sum IDTJE$$

NRJE = Nilai Resiko Jasa Ekosistem

IDTJE<sub>i</sub> = Indeks Daya Tampung Berbasis Jasa Ekosistem

$\sum IDTJE$  = Indeks Daya Tampung Berbasis Jasa Ekosistem Rata - rata pada wilayah

*Arahan Prioritas Pengelolaan Sektor berdasarkan Indeks Jasa Ekosistem* Jasa Ekosistem pada suatu sektor dibuat berdasarkan tumpangsusun unit lahan, jasa ekosistem, serta peta pendukung lainnya. Skema desain yang ditunjukkan pada tabel 4 tentunya dapat disesuaikan dengan rencana pemerintah atau rencana nasional. Secara teknis operasional, pemetaan arahan prioritas ini dilakukan dengan plotting nilai resiko dan manfaat LH dalam sumbu kartesian. Sumbu X menunjukkan nilai manfaat, sumbu Y menunjukkan nilai resiko.

**Tabel 4.** Skema Desain Arahan Prioritas  
Pengelolaan Unit Lahan Sektor Pembangunan

Nilai Manfaat LH	Nilai Resiko LH	Arahan Prioritas Pengelolaan
Nilai + Fungsi jasa ekosistem dapat mendukung kegiatan/ aktivitas manusia di atasnya.	Nilai + Aktivitas/kegiatan manusia tidak menimbulkan dampak signifikan atau aman bagi ekosistem	PRIORITAS 1
Nilai - Fungsi jasa ekosistem tidak mampu mendukung kegiatan/aktivitas manusia di atasnya	Nilai + Aktivitas/kegiatan manusia tidak menimbulkan dampak signifikan atau aman bagi ekosistem	PRIORITAS 2
Nilai + Fungsi jasa ekosistem dapat mendukung kegiatan/ aktivitas manusia di atasnya.	Nilai - Aktivitas/kegiatan manusia menimbulkan dampak signifikan atau tidak aman bagi ekosistem	PRIORITAS 3
Nilai - Fungsi jasa ekosistem tidak mampu mendukung kegiatan/aktivitas manusia di atasnya	Nilai - Aktivitas/kegiatan manusia menimbulkan dampak signifikan atau tidak aman bagi ekosistem	PRIORITAS 4

Sementara itu rekomendasi pemanfaatan sektor pembangunan berdasarkan nilai manfaat dan resiko tutupan lahan dirumuskan berdasarkan skema desain arahan ditunjukkan pada Tabel 5.

**Tabel 5.** Skema Desain Arahan/Rekomendasi Pemanfaatan Sektor Pembangunan Berdasarkan Pengaturan Zonasi ITBX

Manfaat JE	Resiko JE	Manfaat Kondisi PL	Resiko Kondisi PL	ITBX Rekomendasi Pemanfaatan Sektor Pertambangan
+	+	+	+	I / A
+	+	+	-	T / M
+	+	-	+	T / M
+	-	+	+	T / M
-	+	+	+	T / M
+	+	-	-	B / K
+	-	+	-	B / K
+	-	-	+	B / K
-	+	+	-	B / K
-	+	-	+	B / K
+	-	-	-	X / L
-	+	-	-	X / L
-	-	-	+	X / L
-	-	+	-	X / L
-	+	-	-	X / L
-	-	-	-	X / L

(Keterangan; I = Dijinkan, T = Terbatas, B = Bersyarat, X = Dilarang, A = Aman, M = Modifikasi, K = Konservasi, L = lindungi ketat)

Suatu wilayah perencanaan diberikan ijin rekomendasi untuk pemanfaatan atau pengembangan sektor pertambangan jika memiliki nilai manfaat yang positif baik secara alamiah (jasa ekosistem) maupun dari kondisi eksistingnya, serta wilayah tersebut tidak memiliki dampak signifikan / aman ketika dimanfaatkan untuk sektor pembangunan tertentu. Ijin yang dimaksudkan disini hanya sebatas “peluang” untuk memanfaatkan suatu wilayah pada sektor pembangunan tertentu, sehingga ijin dalam rekomendasi sektor ini TIDAK BOLEH diartikan sebagai ijin pelaksanaan pemanfaatan. Sementara itu, terbatas berarti peluang pemanfaatan terbatas pada sumberdaya tertentu yang bersesuaian. Bersyarat berarti peluang pemanfaatan memiliki syarat – syarat khusus, sesuai dengan kondisi alamiah dan eksisting yang ada di suatu wilayah. Jangka waktu pelaksanaan target pengelolaan SDALH baru bisa dirumuskan jika prioritas pengelolaan serta rekomendasi pemanfaatan sektor telah berhasil ditentukan. Suatu unit pengelolaan akan dilaksanakan dalam rentang Jangka Pendek jika pengelolaannya diarahkan pada Prioritas 1, serta memiliki rekomendasi pemanfaatan diijinkan (I) dan Terbatas (T). Sementara itu Pengelolaan SDALH suatu unit masuk dalam rentang Jangka Menengah jika pengelolaannya diarahkan pada prioritas 1 namun dengan rekomendasi bersyarat (B) atau dilarang (X), atau diarahkan pada prioritas 2 dengan rekomendasi diijinkan (I).

### ***2.3 Model Hasil Perencanaan Pengembangan Sektor Pertambangan Berkelanjutan Berbasis Jasa Ekosistem***

Perencanaan pengembangan sektor pertambangan berbasis jasa ekosistem akan menghasilkan perencanaan yang holistik dengan tetap mengedepankan asas berkelanjutan. Sehingga hasil perencanaan yang dimaksud harus mampu menjawab jenis jasa ekosistem apa saja yang dapat dimanfaatkan, bersyarat atau jasa yang memiliki



nilai resiko sehingga diperlukan upaya - upaya mitigasi. Paradigma yang dikembangkan dalam model perencanaan pengembangan sektor pertambangan berbasis jasa ekosistem ini mengacu pada dua sudut pandang, yaitu: sudut pandang nilai manfaat dan sudut pandang nilai resiko. Lain daripada itu, mekanisme perencanaan yang dihasilkan dapat memberikan gambaran jangka waktu pelaksanaan pengembangan/pemanfaatan sektor pertambangan. Tabel 6 merupakan hasil perumusan rencana pengembangan sektor pertambangan berbasis jasa ekosistem.

**Tabel 6.** Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Berbasis Jasa Ekosistem untuk Pengembangan Sektor Pertambangan di Kabupaten Manokwari

No	Unit Perencanaan	Rekomendasi Sektor Tambang	WAKTU PE-RENCANA-AN											
			P1	P2	P5	C3	R1	R3	R4	R5	R6	S1	S4	
			Keterangan; P1= Penyediaan Pangan, P2 = Air Bersih, P4 = Energi/bahan bakar, C3 = estetika, R1 = iklim, R3 = bencana, R4 = pemurnian air, R5 = penguraian limbah, R6 = kualitas udara, S1 = lapisan tanah, S4 = biodiversitas A = Aman, M = Modifikasi, K = Konservasi, L = dilindungi, I = diijinkan sesuai RTRW, T = terbatas, B = bersyarat, X = tidak disarankan											
1	Manokwari Barat - Lembah antar perbukitan/ Pegunungan Lipatan (Intermountain Basin)	X	B	B	I	A	K	M	M	L	K	A	M	JANGKA PANJANG
2	Manokwari Barat - Pegunungan Lipatan	T	X	X	X	A	A	K	M	L	A	K	A	JANGKA PANJANG
3	Manokwari Barat - Pesisir	X	B	X	B	A	L	K	M	K	M	M	M	JANGKA PANJANG

## Pengarusutamaan Jasa Ekosistem dalam Perencanaan Pengembangan ...

No	Unit Perencanaan	Rekomendasi Sektor Tambang													WAKTU PE-RENCANAAN
			P1	P2	P5	C3	R1	R3	R4	R5	R6	S1	S4		
4	Manokwari Barat - Rataan Terumbu (Reef flat)	X	X	X	X	A	A	A	M	L	A	K	A	JANGKA PANJANG	
5	Manokwari Selatan - Dataran Aluvial	I	X	I	T	K	K	M	L	L	K	A	A	JANGKA PENDEK	
6	Manokwari Selatan - Lembah antar perbukitan/ Pegunungan Lipatan (Intermountain Basin)	X	X	X	X	A	K	M	A	L	A	A	A	JANGKA PANJANG	
7	Manokwari Selatan - Pegunungan Lipatan	I	X	B	X	A	A	K	M	L	A	K	A	JANGKA PENDEK	
8	Manokwari Selatan - Pesisir	X	B	X	B	A	L	K	M	K	M	M	M	JANGKA PANJANG	
9	Manokwari Timur - Lembah antar perbukitan/ Pegunungan Lipatan (Intermountain Basin)	X	X	X	B	M	K	M	A	L	A	A	A	JANGKA PANJANG	
10	Manokwari Timur - Pegunungan Lipatan	X	X	X	T	M	A	L	M	L	A	K	A	JANGKA PANJANG	
11	Manokwari Timur - Pesisir	X	B	X	B	A	L	K	M	K	M	M	M	JANGKA PANJANG	

## Pengarusutamaan Jasa Ekosistem dalam Perencanaan Pengembangan ....

No	Unit Perencanaan	Rekomendasi Sektor Tambang													WAKTU PE- RENCANA- AN
			P1	P2	P5	C3	R1	R3	R4	R5	R6	S1	S4		
12	Manokwari Utara - Dataran Aluvial	I	T	X	T	K	K	A	M	L	K	A	A	JANGKA PENDEK	
13	Manokwari Utara - Lembah antar perbukitan/ Pegunungan Lipatan (Intermountain Basin)	X	B	X	I	L	K	A	M	L	A	A	M	JANGKA PANJANG	
14	Manokwari Utara - Pegunungan Lipatan	I	X	X	X	A	A	K	M	L	A	K	A	JANGKA PENDEK	
15	Manokwari Utara - Pesisir	X	B	X	B	A	L	K	M	K	M	M	M	JANGKA PANJANG	
16	Masni - Dataran Aluvial	I	I	X	T	K	K	A	L	L	K	A	K	JANGKA PENDEK	
17	Masni - Pegunungan Lipatan	I	X	B	X	A	A	K	M	L	A	K	A	JANGKA PENDEK	
18	Masni - Pesisir	X	B	X	B	A	L	K	M	K	M	M	M	JANGKA PANJANG	
19	Prafi - Dataran Aluvial	B	I	X	I	L	L	M	M	L	K	A	L	JANGKA PANJANG	
20	Prafi - Pegunungan Lipatan	I	X	B	X	A	A	K	M	L	A	K	A	JANGKA PENDEK	
21	Sidey - Dataran Aluvial	I	T	X	T	K	K	A	L	L	K	A	A	JANGKA PENDEK	
22	Sidey - Pegunungan Lipatan	I	X	B	X	A	A	K	M	L	A	K	A	JANGKA PENDEK	

Pengarusutamaan Jasa Ekosistem dalam Perencanaan Pengembangan ....

No	Unit Perencanaan	Rekomendasi Sektor Tambang													WAKTU PE-RENCANA-AN
			P1	P2	P5	C3	R1	R3	R4	R5	R6	S1	S4		
23	Sidey - Perbukitan Lipatan	X	B	X	B	L	A	K	M	L	A	A	M	JANGKA PANJANG	
24	Sidey - Pesisir	X	B	X	B	A	L	K	M	K	M	M	M	JANGKA PANJANG	
25	Sidey - Pesisir (Coast)	X	X	X	X	M	A	M	M	L	A	A	A	JANGKA PANJANG	
26	Tanah Rubuh - Lembah antar perbukitan/ Pegunungan Lipatan (Intermountain Basin)	I	X	X	X	A	K	A	M	L	A	A	A	JANGKA PENDEK	
27	Tanah Rubuh - Pegunungan Lipatan	I	X	B	X	A	A	K	M	L	A	K	A	JANGKA PENDEK	
28	Tanah Rubuh - Pesisir	X	B	X	B	A	L	K	M	K	M	M	M	JANGKA PANJANG	
29	Warmare - Dataran Aluvial	X	I	I	I	L	L	M	L	L	K	A	L	JANGKA PANJANG	
30	Warmare - Lembah antar perbukitan/ Pegunungan Lipatan (Intermountain Basin)	X	X	B	B	A	L	M	M	L	A	A	A	JANGKA PANJANG	
31	Warmare - Pegunungan Lipatan	I	X	B	X	A	A	K	M	L	A	K	A	JANGKA PENDEK	

### **3. Penutup**

Tulisan ini pada dasarnya merupakan gagasan dalam perencanaan pengembangan sektor pertambangan berkelanjutan berbasis jasa ekosistem. Sehingga perencanaan pengembangan sektor pertambangan dapat didasarkan atas dua sudut pandang sekaligus, yaitu nilai faktor manfaat dan faktor resiko yang menyertainya. Hal yang perlu diperhatikan dalam aplikasi jasa ekosistem dalam perencanaan pengembangan sektor pertambangan ini adalah sebagai berikut:

1. Perencanaan Pengelolaan SDA LH sektor pertambangan di Kabupaten Manokwari harus diawali dari pengaturan zonasi berdasarkan nilai manfaat dan nilai resiko yang ada dalam jenis jasa ekosistem yang bersesuaian.
2. Perencanaan pengembangan berbasis jasa ekosistem dalam tulisan ini menggunakan 2 paradigma, yaitu paradigma “pemanfaatan”, dan paradigma “perlindungan”.
3. Paradigma pemanfaatan berisikan pengaturan zonasi dengan arahan diijinkan (I), Terbatas (T), Bersyarat (B), dan dilarang (X).
4. Paradigma perlindungan berisikan arahan perlindungan/pengelolaan spesifik pada jenis jasa tertentu dengan arahan aman untuk dikelola (A), membutuhkan modifikasi alami/buatan dalam perlindungannya (M), perlu dilakukan konservasi/rehabilitasi hutan dan lahan (K), dan harus diawasi dengan sangat ketat (L).
5. Pengaturan zonasi yang dimuat dalam tulisan ini didasarkan atas gabungan dua unit lahan, yaitu unit administrasi distrik, dan unit ekoregion. Sehingga keduanya dalam dokumen ini disebut sebagai unit pengelolaan dengan 31 zonasi/unit pengelolaan.
6. Unit pengelolaan yang ada ditetapkan prioritas pengelolaannya (sudut pandang pemanfaatan), sehingga dari prioritas pengelolaan ini bisa ditentukan jangka waktu perencanaan pengelolaan SDA LH.

Unit pengelolaan ini diatur juga berdasarkan penetapan kriteria zonasi matriks ITBX (dijinkan, Terbatas, Bersyarat, dan diLarang)

7. Perencanaan Jangka Pendek memiliki durasi 1 – 4 tahun didasarkan pada arahan Prioritas 1, serta memiliki rekomendasi pemanfaatan diijinkan (I) dan Terbatas (T). Jangka Menengah memiliki durasi waktu perencanaan 5 - 8 tahun didasarkan pada arahan Prioritas 1 dengan rekomendasi Bersyarat atau dilarang, atau Prioritas 2 namun harus pada rekomendasi zonasi diijinkan (I). Diluar ketentuan tersebut masuk pada perencanaan jangka panjang dengan durasi waktu perencanaan 8 – 10 tahun.

### Daftar Pustaka

- Berghofer Agustin, et al. 2015. *ValuES Project Report: Analysis of 19 Ecosystem Services Assessment for Different Purposes*. Helmholtz Zentrum fur Umweltforschung Leipzig GmbH: Leipzig, Germany.
- Common International Classification for Ecosystem Services. 2010. *Proposal for a Common Intenational Classification of Ecosystem Goods and Services (CICES) for Integrated Environmental and Economic Accounting*. United Nation.
- Gao-di XIE, et al. 2008. Expert Knowledge Based Valuation Method of Ecosystem Services in China. *Journal of Natural Resources*. Institute of Geographic Science and Natural Resources, Beijing.
- Hein L, Koppen Kv, de Groot R, van Ierland E. 2006. Spatial scales, stakeholders and the valuation of ecosystem services. *Ecological Economics* 57 (2): 209 – 228.
- Haines-Young, et al. 2011. *Indicators of ecosystem service potential at European Scales: Mapping marginal Changes and trade-off*. Elsevier.

- Millenium Ecosystem Assesment. 2005. *Ecosystems and Human Well-Being*. ISLAND PRESS. Washington, USA.
- Muta'ali Lutfi. 2015. *Teknik Analisis Regional*. Badan Penerbit Fakultas Geografi, UGM. Yogyakarta
- Wilson MA, Howarth RB. 2002. Discourse-based valuation of ecosystem services: establishing fair outcomes through group deliberation. *Ecological Economics* 41 (3): 431 - 443.





## TENTANG PENULIS



**Dr. Ir. Nyoman Sukamara, CES** yang dilahirkan di Desa Sembiran 31 Agustus 1959. Saat ini adalah Widyaiswara Ahli Utama pada Badan Pemberdayaan Sumber Daya Manusia (BPSDM) Provinsi Bali. Kecintaan pada dunia pendidikan membawanya ke profesi ini, yang telah digelutinya sejak 2009, setelah menjejak karier PNS sebagai Kepala Bappeda 2007-2008 dan Kepala Dinas

Pekerjaan Umum 2001-2006 ke duanya di Kabupaten Karangasem. Kecintaan pada dunia pendidikan juga disalurkan dalam profesi sebagai dosen luar biasa di Program Studi Perencanaan Wilayah dan Kota FT UNHI, sejak awal PS ini didirikan pada tahun 2010. Profesi di bidang pendidikan di dua ranah yaitu widyaiswara yang lebih menekankan pada praktik (kompetensi) dan dosen yang lebih menekankan pada *knowledge* “memaksa” Nyoman Sukamara mempelajari berbagai hal dan menjadikan membaca/belajar sebagai kebutuhan dan sekaligus hobi. Putra asli desa tua ini, menamatkan pendidikan formal Doktor Ilmu Ekonomi di Universitas Udayana (2018), Magister dalam Bidang Manajemen Perkotaan dari ENTPE Lyon, Prancis (1995) dan Sarjana Teknik Arsitektur ITS (1985). Ketertarikan pada bidang sosial, membawa pria beristrikan Ni Luh Putu Sri Puspadi dan mempunyai seorang putri Ni Made Laras Purnamasari dan seorang putra Nyoman Langgam Nugrahawidhi ini aktif di beberapa organisasi, komunitas sosial kemasyarakatan: Swastika Bali, Ecosanur, Mahagotra Catur Sanak Bali Mula. Saat ini, Nyoman Sukamara adalah Ketua Asosiasi Profesi Widyaiswara (APWI) Provinsi Bali, setelah sebelumnya selama 2 periode menjadi Koordinator Widyaiswara BPSDM Proivinsi Bali. Email: [laraslanggam@gmail.com](mailto:laraslanggam@gmail.com)



**Ir. I Gusti Putu Anindya Putra, MSP** lahir di Kota Blitar, Jawa Timur pada tanggal 13 April 1955. Sesudah menamatkan pendidikan Jurusan Arsitektur Fakultas Teknik Universitas Udayana Bali (1985), penulis kemudian melanjutkan studi S2 Jurusan Perencanaan Wilayah dan Kota di Institut Teknologi Bandung (ITB) yang lulus pada tahun 1991. Mengawali karier pada Kanwil PU

Provinsi Bali pada Unit Perencanaan (*Unit Planning*), kemudian dipinjam pada Dinas Tata Kota Kotamadya Denpasar, kemudian mengabdikan pada Badan Perencanaan Pembangunan Pemerintah Kota Denpasar, kembali ditugaskan sebagai Kepala Dinas Tata Kota dan Bangunan Pemerintah Kota Denpasar, terakhir menjadi Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Pemerintah Kota Denpasar. Selain aktif dalam karier birokrasi, penulis juga aktif dalam organisasi profesional, seperti menjadi anggota *Bali Human Ecology Study Group* (Bali HESG) sejak tahun 2000, Bidang Komunikasi & Pelestarian Arsitektur dan anggota Profesional Ikatan Arsitek Indonesia (IAI) Cabang Bali (2003-2007), Wakil Ketua dan anggota Profesional Ikatan Ahli Perencanaan Indonesia (IAP) Cabang Bali (2000-2006), Bidang Komunikasi dan Anggota Ikatan Alumni ITB Cabang Bali (2002-2005), Wakil Ketua Masyarakat Transportasi Indonesia (MTI) Cabang Bali (2003-2007), Kelompok Ahli Pembangunan Pemerintah Kota Denpasar sejak tahun 2016 sampai sekarang, dan menjabat sebagai Kepala Badan Kreatif Denpasar sejak Desember tahun 2016. Penulis merupakan inisiator pembentukan dan dosen pada Program Studi Perencanaan Wilayah dan Kota Fakultas Teknik Universitas Hindu Indonesia (Unhi) sejak tahun 2010 sampai sekarang, serta menjabat sebagai Kepala Pusat Studi Pembangunan Perkotaan dan Wilayah (PSP2W) Unhi sejak tahun 2015. Sejak tahun 2019 sebagai Nayaka Majelis Desa Adat (MDA) Provinsi Bali dan saat ini sebagai kandidat Doktor di bidang Agama dan Kebudayaan pada Program Pascasarjana Universitas Hindu Indonesia. Email: [igpanindya@gmail.com](mailto:igpanindya@gmail.com)



**Dr. I Komang Gede Santhyasa, ST, MT** menyelesaikan pendidikan S1 di Jurusan Arsitektur di bidang Perancangan Kota di Universitas Gadjah Mada (UGM) tahun 2002, S2 Program Magister Perencanaan Wilayah dan Kota di Universitas Brawijaya (UB) tahun 2007, dan S3 Program Doktor Pariwisata dengan konsentrasi Perencanaan Pariwisata di Universitas Udayana

(Unud) tahun 2020. Selain tercatat sebagai dosen juga menjabat sebagai Dekan Fakultas Teknik Universitas Hindu Indonesia (sejak Pebruari 2018), yang sebelumnya pernah menjabat sebagai Ketua Program Studi Perencanaan Wilayah dan Kota (2010 - 2018). Terlibat aktif dalam konsorsium Asosiasi Sekolah Perencanaan Indonesia (ASPI). Penulis juga aktif sebagai peneliti pada Pusat Studi Pembangunan Perkotaan dan Wilayah (PSP2W) Universitas Hindu Indonesia. Fokus penelitiannya mencakup perencanaan spasial, *human settlement*, perencanaan dan pengembangan pariwisata. Email: santhyasa@unhi.ac.id



**Komang Wirawan, ST, M.Par** adalah alumni Program Studi Magister Kajian Pariwisata, Program Pascasarjana Universitas Udayana. Ia menyelesaikan pendidikan strata satu di Program Studi Perencanaan Wilayah dan Kota, Universitas Gadjah Mada. Kini ia aktif sebagai pengajar dan Sekretaris Prodi di S1 Perencanaan Wilayah dan Kota, Universitas Hindu Indonesia

dengan bidang konsentrasi perencanaan pariwisata. Di institusi yang sama aktif sebagai pengurus dan peneliti di Pusat Studi Pembangunan Perkotaan dan Wilayah. Terlibat aktif dalam pengembangan peta sepeda dan peta hijau di Sanur bersama ECO Sanur. Email: wirawan@unhi.ac.id



**Wahyudi Arimbawa, ST, M.Ars** lahir di Dompu, 11 April 1983. Menamatkan pendidikan Sarjana Perencanaan Wilayah dan Kota di Institut Teknologi Nasional Malang pada tahun 2007. Melanjutkan pendidikan pada Program Magister Arsitektur dengan konsentrasi Perencanaan dan Manajemen Pembangunan Desa-Kota di Universitas Udayana pada tahun 2018. Saat ini aktif sebagai dosen

pada Program Studi Perencanaan Wilayah dan Kota di Universitas Hindu Indonesia. Menjabat sebagai sekretaris Pusat Studi Pembangunan Perkotaan dan Wilayah (PSP2W). Penulis juga tercatat sebagai Ahli Madya Perencanaan Wilayah dan Kota pada Ikatan Ahli Perencanaan Provinsi Bali. Aktif sebagai praktisi tata ruang di Bali. Berpengalaman lebih dari 10 tahun sebagai konsultan pemerintah, khususnya dalam penyusunan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR), masterplan kawasan dan RTBL. Saat ini aktif melakukan pendampingan kepada pemerintah daerah dalam penyusunan kajian-kajian perkotaan dan wilayah. Email: [wahyudiarimbawa@unhi.ac.id](mailto:wahyudiarimbawa@unhi.ac.id)



**I Nyoman Harry Juliarthana, ST, M.Sc** dosen tetap Program Studi Perencanaan Wilayah dan Kota, Universitas Hindu Indonesia memiliki latar belakang pendidikan S1 Teknik Arsitektur dan S2 Rancang Kota (*Urban Design*) dari Universitas Gadjah Mada (UGM). Saat ini melakukan kegiatan akademik maupun profesional dengan konsentrasi arsitektur, lanskap, perkotaan hingga wilayah.

Pembangunan kekotaan di pulau Bali menjadi ketertarikannya saat ini. Email: [harryjuliarthana@gmail.com](mailto:harryjuliarthana@gmail.com)



**Komang Ayu Sari Galih, ST, MM** lahir di Surakarta pada tahun 1990. Tahun 2012 menyelesaikan pendidikan S1 Perencanaan Wilayah dan Kota Universitas Gadjah Mada, kemudian melanjutkan kembali pada jenjang S2 di Universitas Udayana dengan konsentrasi Manajemen SDM. Saat ini aktif sebagai Dosen Tetap Program Studi Perencanaan Wilayah dan Kota, Fakultas Teknik, Universitas Hindu Indonesia. Selain itu, juga aktif sebagai praktisi profesional dalam bidang yang sama. Email: komanggalih@gmail.com



**Ni G.A. Diah Ambarwati Kardinal, ST,MT** menamatkan sarjana pada Jurusan Arsitektur Fakultas Teknik Universitas Udayana (2003) dan Magister Rancang Kota pada Sekolah Arsitektur, Perencanaan dan Pengembangan Kebijakan (SAPPK) ITB (2009). Tahun 2012 menjadi dosen tetap di Program Studi Perencanaan Wilayah dan Kota, Fakultas Teknik, Universitas Hindu Indonesia. Sejak Februari 2018 menjabat sebagai Ketua Program Studi Perencanaan Wilayah dan Kota, Fakultas Teknik, Universitas Hindu Indonesia. Selain sibuk mengajar, penulis juga aktif sebagai peneliti. Fokus penelitiannya di bidang pelestarian budaya yang berkaitan dengan keruangan. Terlibat aktif dalam pengembangan peta Jelajah Pusaka Denpasar, Sanur dan Nyuh Kuning bersama *i-discover* Hongkong, Eco Sanur dan Badan Pelestarian Pusaka Indonesia. Pernah menjadi Pengurus Ikatan Arsitek Indonesia (IAI) Daerah Bali 2017-2020 Bidang Pengkajian, Pelestarian & Green Desain. Saat ini sebagai Wakil Koordinator ASPI Wilayah Bali dan Lombok. Email: diahkardinal@unhi.ac.id



**Wayan Damar Windu Kurniawan, S.Si., M.Sc** lahir di Singaraja pada 28 November 1989, selain mengajar di Universitas Hindu Indonesia dan Universitas Pendidikan Ganesha, juga aktif berperan sebagai tim ahli Daya Dukung dan Daya Tampung Lingkungan Hidup berbasis Jasa Ekosistem di Pusat Pengendalian Pembangunan Ekoregion (PPPE) Bali & Nusa Tenggara, serta PPPE Papua.

Bidang keahlian terkait Pengelolaan DAS serta Jasa Ekosistem diperolehnya sejak menempuh studi Magister Perencanaan dan Pengelolaan Pesisir dan DAS di Fakultas Geografi UGM. Selain itu, bidang keilmuan penginderaan jauh dan sistem informasi geografis sangat melekat pada matakuliah yang diampunya selama ini, yang diperolehnya semenjak menempuh studi sarjana di Jurusan Kartografi dan Penginderaan Jauh, Fakultas Geografi, UGM. Email: wayandwk@gmail.com