

BELAJAR MELALUI PRAKTIK GLOBAL: PENGATURAN DENSITAS DAERAH DAN BATAS MAKSIMUM KETINGGIAN BANGUNAN

Gusti Ayu Made Suartika*

Abstract

This article focusses on the significance of non-physical aspects in regulating the maximum height of buildings, a determining element of urban density. Here, it addresses global practices that underline this dimension of the issue. The paper uses four significant classifications, namely: (i) safeguarding historical legacies; (ii) implementation of values and practices pertaining to systems of belief; (iii) political objectives; and (iv) the creation and the strengthening of an urban image. Each category impacts on development in regard to space. Overall, they have become determinants in limiting height, they have laid a foundation for the instigation of relevant development control policies, and have even been considered as red lights to the relaxation of a current building height restriction. Similarly, the paper has four sections. The first examines the importance of building height regulation within the context of spatial planning. The second discusses the position of sociospatial issues within the planning process. The third explores the role and position of the four non-physical aspects defined above, in policing building height. The fourth section synthesises effects and conclusion.

Keywords: Perencanaan keruangan (*spatial planning*); ketinggian bangunan (*building height*); sosiospasial isu (*sociospatial issues*)

* Gusti Ayu Made Suartika adalah Dosen Program Studi Arsitektur, Perencanaan Spasial dan Pembangunan Desa & Kota Universitas Udayana (Bali). Email: ayusuartika@yahoo.com.au

Artikel ini disusun untuk dijadikan bahan pertimbangan dalam merespons ide yang memproposisikan perlunya dilakukan ratifikasi terhadap peraturan ketinggian bangunan maksimum 15m yang berlaku di Bali sejak pertengahan tahun 70-an sampai saat ini.

1. Aspek Non-Fisik dalam Perencanaan Keruangan

Chapin (1957) dalam studi awalnya terkait perencanaan keruangan dan tata guna lahan mengidentifikasi tiga faktor penentu patrun keruangan. Salah satunya adalah elemen yang dia kelompokkan dan diberi nama sebagai *socially rooted values* – tata nilai sosial yang telah berurat akar. Pandangan ini kemudian diperdalam oleh Kaiser, Godscalk, Chapin Jr (1995). Dengan peristilahan *social values* disini dimaksudkan berbagai sirkumstansi yang tumbuh dan berkembang di masyarakat, yang eksistensinya khusus dan terkadang unik untuk daerah ataupun sistem sosial tertentu (Cuthbert 2006, Ellis 2002, Evans 2001, Miao 2001, Ouf 2001, Jenks dan Burgess 2000). Chapin berpendapat, kondisi-kondisi ini harus menjadi salah satu latar belakang utama dalam proses instigasi kebijakan-kebijakan strategis perencanaan yang relevan.

Jika diinterpretasikan, komponen yang termasuk dalam tatanilai sosial disini antara lain adalah, sistem kepercayaan, mitos, sejarah, norma, tradisi, budaya, image akan tempat, patriotisme dan nasionalisme (Waters 2000). Kata '*unik*' yang melekat pada masing-masing komponen memunculkan keinginan bahkan kepentingan untuk mempertahankan keberadaannya, agar tidak punah, memperpanjang pelaksanaan tata nilai serta praktik-praktiknya, mengingatkan memori sejarah, mengingatkan jati diri, membangkitkan asa patriotisme dan nasionalisme (politik), menikmati keindahan-keindahan dari fenomena-fenomena yang ada yang dianggap akan mampu menambah kualitas hidup manusia dan lingkungan, atau menjaga tatanan sosial yang sudah dianggap sebagai suatu kebenaran, serta intensi-intensi

lainnya (Hague 2000, Wansborough dan Mageean 2000, Zhang 2000). Semua ini menimbulkan kepentingan untuk melestarikan, baik dalam wujudnya untuk meng-*konservasi*, mem-*preservasi* atau me-*reformasi* sekalipun.

Eksistensi sebuah bangunan sebagai produk arsitektur tentunya tidak terlepas dari kondisi diatas, Termasuk juga, arsitektur tidak terpisahkan dari kebijakan-kebijakan yang eksistensinya dilatarbelakangi oleh beragam sirkumstansi sosial. Pengaturan batas ketinggian bangunan (PBKB) sebagai salah satu wujud

kebijakan yang secara langsung mendeterminasi penampilan fisik sebuah bangunan, eksistensinya tidak terpisahkan dari kondisi sosial yang ada dimana tata aturan tersebut diberlakukan. Malahan, kondisi ini menjadi landasan, bahkan alasan utama, akan kepentingan pengaturan serta penentuan batas ketinggian bangunan.



Gambar 1 Kota Paris

Sumber: Rosss, free copyright image for education purposes

2. Tinggi Bangunan dan Perencanaan Keruangan

Sistem perencanaan – *planning systems* – dan elemen-elemen penjabarannya bersifat khusus dan spesifik, disesuaikan dengan konteks dimana perencanaan dikonsepsualisasikan, diimplementasikan, dan disanksikan. Akan tetapi satu hal umum dalam kasus ini adalah persepsi akan perencanaan yang bermakna penentuan kebijakan, pengaturan, pengawasan dan aktivitas kontrol. Ketiganya dikonsepsualisasikan sebagai usaha merekonsiliasi, menyeimbangkan pemenuhan kebutuhan di masyarakat – *society* –, peningkatan ekonomi, dan pelestarian lingkungan (Raemaekers 2000). Esensi perencanaan khususnya dirasakan dalam memediasi konflik-konflik yang muncul akibat terjadinya perbedaan kepentingan antar ketiga kelompok kebutuhan ini. Termasuk dalam hal ini konflik-konflik kepentingan berkaitan dengan pengaturan batas ketinggian bangunan (PBKB).

Each country is addressing planning and design issues in different ways, through different legal and administrative frameworks, with different systems of planning and building control, and in different physical context with different development regimes. Each is struggling with similar problems – how to gain consensus on rules and regulations to allow clear and objective evaluation of projects; what trade-offs to make between generality and precision, flexibility and certainty, mandatory controls and guidance; how to ensure appropriate review processes that balance skill and lay perspectives; and how to ensure fair treatment for applicants and third parties, and maintain a control process that is efficient and effective, appropriately resourced and skilled (Punter 1999, p.1).

Setiap negara menangani isu-isu perencanaan dan desain dengan cara yang berbeda, melalui framework hukum dan administrasi yang berbeda, dengan system perencanaan dan kontrol pembangunan yang berbeda, dan dalam konteks fisik dan regime pembangunan yang berbeda. Masing-masing berjuang dengan beragam permasalahan yang mirip – bagaimana mencapai kesepakatan dalam tata aturan dan regulasi yang memungkinkan pelaksanaan evaluasi proyek secara jelas dan obyektif; tawar menawar yang mungkin

dilaksanakan antara hal-hal yang bersifat umum dan khusus; fleksibilitas dan kepastian; pengawasan dan pengaturan; bagaimana menjamin terlaksananya proses review yang tepat yang menjaga keseimbangan antara kemampuan dan pandangan; dan bagaimana meyakinkan perlakuan yang adil bagi beragam aplikasi dan pihak-pihak ketiga, dan bagaimana mewujudkan serta melihara proses kontrol yang efisien dan efektif, yang didukung dengan sumber daya yang tepat dan berkompeten (Punter 1999, p.1).

Hong Kong misalnya, landasan awal pengaturan PBKP adalah memperluas tersedianya ruang – *floor space*. Akan tetapi pada saat yang sama, kebijakan ini secara ultimate ditujukan untuk mendatangkan keuntungan ekonomis – *profits* (Cuthbert 1985). Keuntungan kepada pemerintah melalui transaksi – *lease* – lahan, dan keuntungan kepada developer. Kondisi ini memunculkan biaya tambahan yang dibebankan kepada konsumen sebagai pemakai terakhir. Dalam mekanisme yang bagaimana proses ini terjadi, sehingga konflik kepentingan semaksimalnya dijaga pada level minimum atau tereliminasi sama sekali? Disinilah pentingnya perencanaan, yang notabena merupakan produk regulatori yang dirumuskan oleh pemerintah atau partnernya yang ditunjuk, untuk memastikan bahwa proses pemunculan keuntungan dan pemenuhan kebutuhan keruangan terjadi pada kerangka yang seimbang. Termasuk, tanpa dominasi kepentingan ekonomi dari privat sektor di atas pemenuhan kebutuhan keruangan dasar masyarakat serta lingkungan.

Jika dikaitkan dengan siapa yang merumuskan produk regulasi perencanaan ini, sekali lagi masing-masing negara memiliki sistemnya tersendiri. Hong Kong misalnya, dengan ukuran area administrasinya yang relatif kecil, tugas perencanaannya dilaksanakan oleh satu Departemen Perencanaan (Ng 2005). Sedangkan di Amerika Serikat, permasalahan ini diserahkan ke masing-masing negara bagian – *state*. Negara bagian Washington DC memiliki Act tersendiri terkait PBKB,

yang tidak sama dengan negara bagian lainnya. Sama halnya dengan Kyoto, Xian, dan Beijing di Republik Rakyat China. PBKB dari masing-masing sistem perencanaan dituangkan dalam rencana pembangunan yang dilengkapi mekanisme pengawasan implementasinya beserta konsekuensi legal dan sanksi hukum jika terjadi pelanggaran.

Di Inggris contohnya, sebelum diinstigasikannya kebijakan perencanaan keruangan yang berlaku sekarang, mengalami hal semacam. Pemerintah tidak memiliki hak absolut untuk mengintervensi pembangunan yang dilaksanakan di atas tanah yang berada di zone yang tidak boleh dibangun. Pelaksanaan rencana tata ruang sering kali bersandar pada kerelaan si pemilik lahan untuk mentaati aturan atau mempertahankan hak pembangunan di atas lahan yang dimilikinya. Sebagai pemecahan masalah negara harus mengeluarkan dana yang cukup besar untuk mengganti nilai ekonomis lahan jika sistem kebijakan dan ide pelestarian diputuskan untuk dimenangkan. Kendalanya di sini adalah, negara tidak selalu memiliki sumber daya finansial yang cukup untuk tujuan ini, mengingat beragamnya pos pengeluaran dengan prioritas yang sama, atau malahan pada skala prioritas yang lebih tinggi, yang harus ditalangin pada saat yang sama.

Seiring nafas konservasi kota dalam rangka mempertahankan sosiospasial legasi serta pelestarian lingkungan sehingga Inggris mengeluarkan kebijakan baru yang menempatkan kebijakan perencanaan serta rencana pembangunan keruangan diatas berbagai hak individu yang melekat pada kepemilikan lahan. Dengan kata lain, jika lahan yang dimiliki seseorang, bertepatan dengan zona-zona terlindung, maka – dengan atau tanpa persetujuan si pemilik hak atas lahan – tidak ada pembangunan yang diizinkan atau tidak diberikan lampu hijau sesuai rambu-rambu yang berlaku untuk pembangunan di daerah terlindung. Sirkumstansi semacam ini tidak dihadapi Hong Kong, karena lahan secara penuh dikuasai negara. Akan

tetapi dalam kasus ini, negara harus dilengkapi dengan sistem dan kebijakan perencanaan yang jelas, sebelum konflik serta kekacauan pembangunan keruangan terjadi.

Untuk negara-negara maju yang didukung dengan sumber daya finansial yang besar, revitalisasi kota mungkin menjadi jawaban jika terjadi kekacauan dalam pembangunan keruangan sebagai akibat absennya payung perencanaan yang menyeluruh dan berkelanjutan. Seiring pertumbuhan ekonomi yang pesat, modernitas, dan stabilitas politik yang telah dicapai dalam 40 tahun terakhir pembangunannya, Singapura dan Hong Kong telah melaksanakan program ini secara intensif. Semuanya dilaksanakan dalam usaha mereka meningkatkan kualitas kehidupan yang bisa diberikan kepada penduduk kota yang tinggal di dalamnya serta image kota secara keseluruhan.

3 Sosiospasialitas dalam Pengaturan Batas Ketinggian Bangunan

Artikel ini mendefinisikan empat kategori konsep aspek sosiospasial yang telah menjwai dan melandasi kelahiran beragam produk kebijakan dalam membatasi ketinggian maksimum bangunan di berbagai daerah perencanaan yang distudi. Keempat kategori konseptual tersebut melingkupi: (i) pelestraian legasi sejarah; (ii) implementasi tata nilai serta praktik-praktik yang berkaitan sistem kepercayaan; (iii) tujuan politik; dan (iv) perwujudan dan penguatan image sebuah daerah perencanaan. Pengelompokan ini tidak terlepas dari ide *socially rooted values* dalam proses perencanaan keruangan yang pada awalnya diperkenalkan oleh Chapin (1957). Seperti telah disebutkan sebelumnya, pentingnya ide ini ditekankan kembali oleh Kaiser, Godscalk, Chapin Jr (1995) dalam studi mereka terkait pembangunan keruangan yang berkelanjutan.

Untuk mengetahui lebih lanjut, bagaimana keempat kategori konsep sosiospasial diatas diimplementasikan dan dijadikan basis dalam praktik PBKB yang ada, bisa disimak dari

beberapa contoh studi kasus yang didemonstrasikan pada bagian berikut ini.

Di Paris, kota yang didesain oleh Georges-Eugène Haussmann di sepanjang abad ke-19 memiliki cerita tersendiri tentang PBKB. Di kota yang dijuluki kota terromantis di dunia, bangunan tidak boleh melebihi 37 m atau 18 m di beberapa area di pusat kota. Para pengambil keputusan secara ketat mentaati tata aturan ini, kecuali untuk pembangunan Tower Mountparnasse, dengan ketinggian yang melebihi 200 m (59 lantai), yang dibangun dari akhir tahun 60-an hingga awal tahun 70-an. Pelanggaran yang mengizinkan pembangunan skyscraper yang menjulang tinggi meraih langitnya kota Paris ini di satu sisi menuai banyak protes. Akan tetapi di sisi lain, hal ini telah memperkuat kesetiaan Parisian – orang Paris – untuk setiap kesempatan membatasi ketinggian struktur. Usaha ini dianggap krusial dalam rangka mempertahankan Paris sebagai salah satu kota terindah di dunia, dengan perjalanan sejarah yang melebihi 4000 tahun.

Dari hasil kajian terhadap beberapa sumber literatur, PBKB di kota Paris secara dominan dilandasi fondasi kuat untuk mempertahankan karakter, image kota Paris itu sendiri, selain keinginan untuk mempertahankan serta melanjutkan legasi yang diwariskan Haussmann kepada generasi Parisian ke berikutnya. Alasan mendasar ke berikutnya adalah usaha untuk mempertahankan kualitas kehidupan Parisian dengan terpeliharanya akses pandang ke langit (angkasa), baik di malam maupun siang hari. Pandangan ini dianggap sebagai elemen fundamental sebuah kehidupan kota. Paris menyadari, jika akses pandangan ke langit akan mempengaruhi interaksi – baik secara fisik maupun psikologis – keseharian yang terjadi di dalam kota itu sendiri. Ini pada akhirnya merupakan faktor penentu tingkat kenyamanan, kebahagiaan penduduk yang bertempat tinggal di dalam kota itu sendiri. Lebih lanjut ditekankan bahwa, keberadaan bangunan tinggi hanya secara logika akan mereduksi

kesempatan Parisian untuk menikmati langit, angkasa, sirkulasi udara yang menyejukan, beserta keindahan dan kenyamanan yang dimunculkan semua ini.

Contoh berikutnya, Washington DC, Ibu Kota negara Amerika Serikat, salah satu negara bagian Amerika Serikat, juga memiliki PBKB yang ketat. PBKB di kota yang sering kali dijuluki Eropanya Amerika, diawali perjuangan keras dua 'Bapak Bangsa Amerika': George Washington dan Thomas Jefferson yang dengan penuh heroisme memperjuangkan Washington – ibu kota USA – sebagai *low city*.

Kepentingan akan regulasi ini semakin dirasa kebutuhannya dengan didirikannya apartment The Cairo di Q Street NW dengan ketinggian 160 kaki (± 53 m). Kongres Amerika akhirnya mengeluarkan Act di tahun 1910 tentang ketinggian bangunan. Act ini menstipulasi bahwa PBKB disesuaikan dengan lebar jalan utama di sekitar site dari bangunan yang akan didirikan. Ketinggian yang diizinkan tidak melebihi lebar jalan utama ditambah 20 kaki (± 6.6 m) (Lewis dalam Washington Post, 26/05/2007). Jadi semakin lebar jalan, semakin tinggi ketinggian bangunan yang diizinkan.

Seperti halnya Paris, American Act 1910 ini menekankan pentingnya akses pandangan ke langit, sirkulasi



Gambar 2 Tower Mountparnasse
Sumber: Adrian Pingstone

udara, dan terjadinya harmonisasi antara bangunan dengan lingkungan sekitarnya, sebagai komponen yang harus dipertahankan jika kualitas kehidupan di daerah perkotaan akan dijaga dan diperpanjang dampak positif yang dimunculkannya. Selain memiliki nilai historis, Act 1910 juga memiliki misi mempertahankan pandangan terhadap *Washington Monument* dan the *United States Capitol* sebagai struktur tertinggi dari ibu kota negara yang terdiri dari beragam negara bagian (Rybczynski dalam <http://urbanplacesandspaces.blogspot.com/2008/04/cairo-hotel-washington-dc.html>, diakses 10/07/08).



Gambar 3 Washington Monument
Sumber: Dilliff, free copyright image for education purposes

Tidak ada bangunan yang diizinkan melebihi ketinggian Washington Monument sebagai bangunan yang didedikasikan untuk George Washington, dan the Capitol, dimana aktivitas Konggres dipusatkan. Jadi keberadaan PBKB di Washington DC memiliki multi peran. Pertama memiliki pandangan sejarah, kedua, merupakan usaha pemenuhan kebutuhan dasar penduduk kota ini, ketiga, berperan politik, nasionalisme & patriotisme, dan keempat, mempertahankan image Washington sebagai *Low City*.

Akan tetapi, seiring perkembangan pembangunan daerah perkotaan, keberadaan PBKB baik Paris maupun di Washington DC menimbulkan beragam pertanyaan. Hal ini



Gambar 4 Washington Capitol
Sumber: Cachopony, free copyright image for education purpose

berlanjut dengan munculnya keinginan-keinginan dari kelompok tertentu untuk melakukan perubahan menuju relaksasi batas ketinggian bangunan. Di Paris misalnya, Bertrand Delanoë – Mayor kota Paris dari partai Sosialis – berhasil meyakinkan Paris Council pada bulan Juli 2008, akan pentingnya memberi izin pembangunan struktur yang melebihi batas ketinggian 37 m (Samuel dalam Telegraph UK 8/07/ 2008).

Delanoë berargumentasi bahwa, relaksasi ini merupakan keharusan sebagai solusi terhadap masalah keruangan yang Sangat serius yang Paris sedang hadapi, yaitu kurangnya jumlah perumahan – permukiman – yang tersedia bagi Parisian. Ketinggian bangunan yang melebihi 37 m, secara langsung dipandang akan memberi kesempatan dibangunnya apartment bertingkat tinggi di dalam kota. Persetujuan Council ini diberikan walau bertentangan dengan hasil jajak pendapat yang menunjukkan lebih dari dua per tiga Parisian menolak pemberian kelonggaran terhadap batas ketinggian bangunan yang berlaku saat ini.

Seiring usaha dari mayor dari partai buruh untuk kota Paris, kota London di Inggris telah mendahului dengan perubahan kebijakan yang sama. Sampai dengan abad ke-20 skyline di London dibatasi oleh ketinggian *House of Parliament* (dimana Big



Gambar 5 Cairo Hotel, DC
Sumber: Koleksi Pribadi



Gambar 6 Parliament House London
Sumber Adrian Pingstone, free copyright image for education purposes

Ben berada) dan *St's Paul Cathedral* (Simon, 1996). Di tahun 1956 mulai diizinkan relaksasi terhadap pembatasan ketinggian bangunan (Attoe, 1981; Simon, 1996). London County Council (LCC) merumuskan delapan kriteria yang dipertimbangkan dalam mengevaluasi sebuah proposal pembangunan gedung bertingkat tinggi, yaitu intrusi pandangan visual, lokasi, ukuran site, bayangan bangunan, karakter lokal, pengaruhnya terhadap sungai Thames (yang melintasi kota London) dan ruang terbuka, kualitas design arsitektur, dan pemandangan yang dimunculkan di malam hari (Holmes, 2004).

Di tahun 1969, the Greater London Council (GLC), penerus dari London County Council, mengidentifikasi tiga zone regulasi untuk konstruksi bangunan tinggi, i) area yang tidak tepat untuk bangunan tinggi; ii) area yang sensitive terhadap pengaruh visual yang dimunculkan oleh bangunan tinggi; iii) are dimana bangunan tinggi kemungkinan besar diizinkan (Simon, 1996). The GLC merumuskan kriteria untuk masing-masing zone dan melengkapinya dengan montase photo sebagai acuan alat pengaturan dan penilaian (Attoe, 1981). Perubahan terhadap kebijakan ini terus berlanjut, mengarah pada pembukaan pintu regulasi terhadap pembangunan gedung bertingkat tinggi. Kondisi ini semakin menjauhi pembangunan kota London dari ide konservasi peninggalan gedung bernilai sejarah melalui pelestarian dan pemerataan kesempatan untuk menikmati pemandangan terhadap bangunan-bangunan bersejarah ini (Holmes 2004). Perkembangan peraturan yang berlaku saat ini melihat bangunan tinggi sebagai landmark kreatif yang meningkatkan karakter kota London (Mayor Kota London, 2002).



Gambar 7 St's Paul Cathedral, London
Sumber: Thuresson, free copyright image for education purposes

Sementara itu keinginan untuk memformulasikan PBKB juga terjadi untuk kota Washington. Relevansi PBKB di Washington DC telah menjadi bahan perdebatan yang berkepanjangan antara group yang pro dan kontra akan pemberian kelonggaran terhadap batas ketinggian bangunan yang ada. Berbeda halnya dengan kondisi di Paris, posisi Act 1910 Washington, secara hukum, belum tergoyahkan. Washington tetap mempertahankan batas ketinggian bangunan yang dimiliki saat ini.

Contoh kali ini adalah kota Kyoto – Kyodo – di Jepang, ibu kota tua dari negeri Sakura. Jika keberadaan PBKB di Paris dan Washington dipertanyakan, maka eksistensi peraturan yang sama di kota Kyoto malah menunjukkan arah yang berlawanan. PBKB Kyoto diperkuat secara legal hukum dan penerapannya. Mayor kota Kyoto, Yorikane Masumoto telah berhasil memperketat batas ketinggian bangunan dari 31 m – pada zone tertentu – menjadi 15, dan dari ketinggian 45 m menjadi 31 m – pada zone tertentu pula – (Japan Times 02/09/2007). Kalangan akademik dan para pemerhati perkembangan kota di Jepang sangat menghargai keberhasilan Yorikane Masumoto ini. Khususnya, jika kesuksesan ini dikaitkan dengan misi penghormatan serta usaha Jepang mempertahankan Kyoto sebagai kota tua bersejarah.

Pemerhati perkembangan kota-kota di Jepang Sangat memandang perlu jika perkembangan daerah perkotaan Kyodo memiliki penampilan yang kalem jauh dari gebyar-gebyor gemerlapnya kehidupan modern. Hal ini diperlukan untuk membedakan kota ini dengan dengan kota Tokyo maupun



Gambar 8 Kyoto
Sumber: Koleksi pribadi

Osaka, metropolisnya Jepang (Kerr 1996). Secara bersamaan, pengetatan PBKB di Kyoto ini juga dibarengi pelarangan terhadap pemasangan iklan di atas atap, termasuk iklan dengan atau tanpa lampu berkelap-kelip. Semua ini ditujukan untuk pelestarian Kyoto sebagai kota yang mewakili Jepang pada masa pra-modernisasi.

Keseriusan pemerintah Kyoto ini bukan usaha yang bersifat setengah-setengah. Pemerintah bahkan menyediakan pinjaman khusus bagi para pemilik bangunan untuk membangun kembali bangunan-bangunan yang tidak memenuhi tata aturan yang baru. Pemberian pinjaman dana ini juga ditujukan para pemilik bangunan dan bisnis (mencapai 650 bangunan) yang mengharuskan sarana periklanan, akan tetapi bertentangan dengan tata aturan periklanan baru yang berlaku. Pemerintah memberikan tenggang waktu tujuh tahun masa transisi sebelum peraturan batas ketinggian bangunan dan periklanan Kyoto 2007 bisa diimplementasikan secara penuh.

Contoh keberikutnya adalah kota Xi'an, Xhaanxi Province, People Republic of China (PRC). Dalam sejarah Negeri Tiongkok, kota Xi'an merupakan kota tua yang memiliki posisi yang khusus. Kota ini telah menjadi pusat kerajaan dari 13 dinasti besar dan kecil di China, sebuah posisi yang tidak dimiliki oleh kota manapun di negeri ini, termasuk kota besar seperti Beijing, Shanghai, maupun Guangzhou (Schiller dan Evans 2000). Posisi geografis yang strategis di pusat dataran Cina, dengan dikelilingi gunung serta sungai, memberi keunggulan tersendiri kepada Xi'an, baik dari segi keamanan maupun pemenuhan pada tata nilai tradisional Feng Shui. Sebagian peninggalan pusat kota tua Xi'an masih tetap berdiri sampai saat



Gambar 9 Drum Tower, Xi'an
Sumber: Dokumentasi pribadi

ini, walau keberadaannya telah banyak mengalami perubahan. Seperti halnya dengan berbagai eksisting pusat kota kuno pada umumnya, pusat kota Xian (sampai sekarang tetapi dijadikan sebagai pusat kota) dikelilingi aliran air dan dibatasi tembok kota yang tinggi.

Kota Xi'an memiliki PBKB yang menyatakan bahwa bangunan yang dibangun dengan jarak satu kilometer dari tembok kota, tidak diizinkan melebihi ketinggian tembok kota itu sendiri atau sebuah bangunan yang disebut Drum Tower yang merupakan pusat orientasi (Interview Liu, Yu 14/09/2008). PBKB Xi'an diberlakukan dengan tujuan melindungi keberadaan pusat kota sebagai tempat yang dengan legasi sejarahnya tersendiri, mempertahankan image kota, serta mengatur kepadatan area di sekitar kota tentunya. Akan tetapi, dalam kenyataan, perkembangan kota sampai saat laporan ini ditulis, pelanggaran terhadap produk regulasi ini telah berada pada level yang tidak terkontrol. Beragam bangunan yang melebihi ketinggian tembok kota telah dibangun dalam radius yang kurang dari 1km dari tembok kota. Pemandangan yang ada menggambarkan seolah-olah tata aturan terkait batas ketinggian bangunan tidak ada sama sekali.

Hal yang sama juga terjadi di ibu kota PRC, yaitu Beijing dimana secara aturan, seseorang tidak diizinkan membangun sebuah struktur dengan ketinggian yang melebihi 60 m. Akan tetapi pada kenyataannya, beragam skyscraper telah diberi lampu hijau. Salah satu bangunan kontroversial di kota ini adalah dizinkannya pembangunan China Central Televisi dengan ketinggian 230 meter, dan the World



Gambar 10 Apartment dengan ketinggian melebihi Drum Tower Xi'an
Sumber: Dikumentasi pribadi

Trade Centre dengan ketinggian 330 meter (China Daily, dalam http://www.chinadaily.com.cn/english/doc/2005-03/03/content_421298.htm, diakses 10/08/08). Secara keseluruhan, China memiliki aturan ketinggian bangunan maksimum yang diizinkan adalah 0.7 dari jarak dua buah bangunan (Interview Liu, Yu 14/09/2008).

Tentunya keunikan latar belakang sosial yang menginspirasi PBKB tidak terbatas pada beberapa kasus yang telah dipaparkan di atas. Kasus-kasus ini merupakan contoh yang diharapkan akan memberi pengertian bahwa ketinggian bangunan tidak hanya secara fisik sebagai produk regulasi yang bersangsi hukum, tetapi memiliki sangsi konseptual sosial yang secara inheren bertujuan memperpanjang keberlangsungan beragam tatanan sosial, termasuk tata nilai sejarah, tradisi ritual, politik, serta image dari sebuah daerah/kota.



Gambar 11 CCTV Beijing
Sumber: David Lam, free copyright image for education purposes

4. Kesimpulan

Dari pembahasan di atas dengan jelas bisa disimak nuansa non-fisik dalam penentuan batas ketinggian bangunan. Keempat kategori sosiospasial yang didefinisikan dalam artikel ini memiliki peran dan porsinya masing-masing dalam menentukan seberapa jauh pengaturan ketinggian bangunan dibatasi atau diizinkan. Ini direfleksikan dalam eksisting kebijakan sejenis di satu tempat dengan di tempat lain yang memiliki penekanan isu sosial yang berbeda-beda. Artikel ini menyimpulkan jika diversitas ini merupakan konsekuensi dari adanya keragaman dalam perjalanan sejarah, latar belakang tradisi dan budaya, kehidupan politik, serta kebijakan urban planning terkait karakter kota yang

ingin ditonjolkan oleh sebuah daerah perencanaan.

Pemahaman akan beragam aspek sosial telah membangunkan kesadaran kita jika pembatasan ketinggian maksimum bangunan bukan hanya bersifat fungsional-mekanistik, yang hanya mengatur tinggi struktur secara metrik dengan berbagai sanksi legal terhadap beragam wujud pelanggarannya. Pengaturan ini akan tetapi mengandung makna yang lebih jauh dan terkadang tersembunyi, yang seringkali bukan merupakan bagian tata nilai yang diperkenalkan oleh kebijakan perencanaan negara – *state planning policy*. Tetapi merupakan tata nilai yang berasal dari konsensus lokal, yang diadopsi dari komunitas tertentu dimana kebijakan bersangkutan diberlakukan dan disanksikan secara hukum.

Ini terkait dengan ide perencanaan modern sebagai sebuah proses yang sangat spesifik, tergantung dimana – tempat – produk perencanaan dikonformasi, dan untuk siapa – group masyarakat – produk perencanaan tersebut didedikasikan. Berbicara mengenai tempat dan masyarakat dalam perencanaan inilah yang melandasi pentingnya pemahaman tentang aspek sosiospasial dalam pengaturan batas ketinggian bangunan. Kepentingan ini sangatlah fundamental, khususnya jika dikaitkan dengan permasalahan peningkatan kebutuhan akan ruang (lahan) yang saban waktu semakin membubung, di satu sisi, dan keterbatasan ruang (lahan) yang tersedia untuk memenuhi kebutuhan ini, di sisi lain.

Aturan pembatasan ekspansi struktur secara vertikal dipandang tidak kondusif, tidak berpartisipasi dalam memecahkan permasalahan ini. Pembatasan ketinggian bangunan dianggap menjadi pendorong utama perambahan lahan secara horisontal, yang berakibat pada ketidak efektifan dalam pemanfaatan lahan dan pembangunannya. Sirkumstansi ini merupakan fenomena kompleks dalam penentuan arah perencanaan pembangunan daerah, kondisi yang telah diilustrasikan oleh berbagai studi kasus yang disajikan dalam

artikel ini. Penanganan terhadap fenomena ini merupakan tugas yang tidak mudah untuk dihandel. Pertanyaan berikut ini, mungkin akan membantu: penentuan produk kebijakan dalam perencanaan keruangan merupakan proses integral yang secara holistik mempertimbangkan aspek ekonomi, sosial, dan lingkungan alamiah (Suartika 2007, 2008a, 2008b).

DAFTAR PUSTAKA

(China Daily, dalam http://www.chinadaily.com.cn/english/doc/2005-03/03/content_421298.htm, diakses 10/08/08).

Attoe, W. (1981) *Skylines: Understanding and Molding Urban Silhouettes* Chichester: John Wiley & Sons.

Chapin Jr, F S. (1957) *Urban land Use United Governments of America* (New York): Harper & Brothers Publisher.

Cuthbert, A R (1985) *Architecture, Society and Space. The High Density Question Revisited*. Progress in Planning 24, Oxford (UK): Pergamon Press, p: 71-160.

Cuthbert, A R (2006) *The Form of Cities: Political economy and Urban Design* United Kingdom: Blackwell Publishing.

Ellis, C (2002) The new urbanism: critiques and rebuttals *The Journal of Urban Design* 7 (3), p: 261- 292.

Evans, G (2001) *Cultural Planning: An Urban Renaissance?* New York: Routledge.

Hague, C (2000) 'What is Planning and What do Planners do?' in Allmendinger, P, Prior, A, and Raemaekers, J (Eds.) *Introduction to Planning Practice* Chichester (England): John Willey & Sons, Ltd.

Holmes, S. (2004) 'The History and Effects of Changes, Past and Present, to London's Skyline,' <http://www.users.brookes.ac.uk/01231893/>, Diakses 08/09/2008.

Hong Kong SAR Government (1999) *Sustainable Development in Hong Kong for the 21st Century: Second Statge Consultation Document* Hong Kong SAR: Hong Kong SAR Government.

Japan Times (02 Sept.2007) 'Kyoto Enforces Ad Ban, Building Height Changes' in *Japan Times* Japan.

Jenks, M and Burgess, R (2000) *Compact Cities: Sustainable Urban Forms*

- for Developing Countries* London: Spon
- Kaiser, E.J, D R Godschalk, F S Chapin Jr (1995) *Urban land Use Planning* United Governments of America: University of Illinois Press.
- Kerr, Alex (1996) *Lost Japan* (4th ed.) Vic., Australia: Hawthorn.
- Layman, R. *Rents and Height Limits* in <http://urbanplacesandspaces.blogspot.com/2008/05/rents-and-height-limits.html> accessed 06/06/08).
- Lewis, R.K. (26 May 2007) 'There is Nothing Sacred about the Building Height Limit' dalam *Washington Post* The United States of America.
- Mayor of London (2002) *The Draft London Plan: Draft Spatial Development Strategy for Greater London* London: Greater London Authority.
- Miao, P (2001) *Public Places in Asian Pacific Cities* Amsterdam: Kluwer.
- Ng, E. (2005) 'Towards a Better Building and Urban Design in Hong Kong' *Proceedings for International Conference "Passive and Low Energy Cooling for the Built Environment"* May 2005, Santorini, Greece.
- Orbash, A (2000) *Tourists in Historic Towns* London: Spon.
- Ouf, A M S (2001) Authenticity and the sense of place in urban design *The Journal of Urban design* 6 (1).
- Punter, J. (1999) *Design Guidelines in American Cities: A Review od Design Policies and Guidance in Five West Coast Cities* Liverpool (USA): Liverpool University Press.
- Raemaekers, J (2000) 'Planning for Sustainable Development' in Allmendinger, P, Prior, A, and Raemaekers, J (Eds.) *Introduction to Planning Practice* Chichester (England): John Willey & Sons, Ltd.
- Rybczynski, W in <http://urbanplacesandspaces.blogspot.com/2008/04/cairo-hotel-washington-dc.html>, diakses 10/07/08.
- Samuel, H (8 Juli 2008) 'Paris Mayor Proposes High-Rise Changes to City Skyline' in *Telegraph*. United Kingdom.
- Schiller, S., Evans, J.H. (2000) 'Urban Climate and Compact Cities in Developing Countries' in Jenks, M, Burgess, R (Eds.) *Compact Cities Sustainable Urban Forms for Developing Countries* London: Spon Press, Taylor & Francis Group
- Simon, R.D. (1996) Skyscrapers and the New London Skyline: 1945-1991, *The Electronic Journal of Architecture*, <http://architronic.saed.kent.edu/v5n2/v5n2.06a.html>, Diakses 08/09/2008.
- Smith, C.H. (07/11/2005) 'The Downside of Density' <http://www>.

- oftwominds.com/blogjan06/bldg-heights2.html, diakses 08/07/2008.
- Smith, C.H. (21/06/2006) 'Building Height, Density and Liveability' <http://www.oftwominds.com/blogjan06/bldg-heights2.html>, accessed 8/07/2008.
- Suartika, G.A.M. (2008a) 'Kajian Produk Regulasi Keruangan: Mempertanyakan Batas Ketinggian Bangunan Di Bali' *Proceedings Seminar Jelajah Negeri Seri ke-3: Ajeg Bali: Tradisionalitas dalam Modernitas*, Werdhapura (Sanur), Bali, 1-3 Juli.
- Suartika, G.A.M. (2008b) 'Arsitektur Organik Dan Tradisi Keruangan: Setinggi Pohon Nyiur Di Bali' *Proceedings Seminar Arsitektur Nusantara*, Surabaya 12 September.
- Suartika, G A M (2007) 'Territoriality and the market system – Adat land vs. state regulations on land matters in Bali' *Habitat International Journal*, 31 (2007): 167-176.
- Wansborough, M and Mageean, A (2000) The role of urban design in cultural regeneration *The Journal of Urban Design* 5 (2), p: 181-198.
- Waters, M (2000) *Globalisation* 2nd ed. London: Routledge.
- Williams, K., Burton, E., and Jenks, M.(Eds.) (2000) *Achieving Sustainable Urban Form* London: E & FN Spon.
- Zhang, X Q (2000) High rise and high density compact urban form. The development of Hong Kong, in Jenks, M and Burgess, R *Compact Cities: Sustainable Urban Forms for Developing Countries* London: Spon.