



PENDEKATAN PERENCANAAN TATA RUANG WILAYAH DI KOTA DENPASAR

Oleh: Arya Bagus Mahadwijati Wijaatmaja¹

Abstract

The spatial planning of Denpasar proceeds from the evaluation of prior policy through to final draft approval at the national level, in this case the Ministry of Public Works. Numerous institutions in Denpasar are involved in this process, including the regional development bureau, local leaders, professional associations, and a number of related institutions. The adopted approach uses the rational comprehensive model. It has five properties, namely planning characteristics, the role of the state, planning objectives, the scope of planning, and planning methods. This study uses a qualitative approach to evaluate this process focussing on institutions and influential interests. It emphasizes the actors' policies and their networks. Field data are obtained through archival research and focusd interviews.

Keywords: *urban planning, spatial planning*

Abstrak

Perencanaan Tata Ruang Wilayah Kota Denpasar melalui beberapa tahapan, dari evaluasi rencana tata ruang sebelumnya hingga persetujuan rancangan tata ruang tersebut kepada Pemerintah Pusat, dalam hal ini Kementerian Pekerjaan Umum. Sejumlah pihak terlibat dalam proses ini, di antaranya Badan Perencana Pembangunan Daerah Kota Denpasar, seluruh lurah dan kepala desa se-Kota Denpasar, asosiasi profesi, dan sejumlah instansi terkait. Berdasarkan lima uraian mengenai perbandingan perencanaan: karakteristik perencanaan, peran negara, tujuan perencanaan, ruang lingkup perencanaan, dan metode perencanaan, maka pendekatan yang diterapkan dalam perencanaan tata ruang wilayah Kota Denpasar adalah pendekatan rasional komprehensif. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui proses perencanaan tata ruang wilayah di atas, pihak-pihak dan kepentingan yang berpengaruh, serta pendekatan dalam perencanaannya. Dengan pendekatan kualitatif, penelitian ini menekankan pada para aktor kebijakan, jaringan kebijakan, dan pendekatan perencanaan. Data lapangan diperoleh melalui penelusuran dokumen dan wawancara pada sejumlah pihak terkait.

Kata kunci: *perencanaan kota, tata ruang*

Pendahuluan

Aktivitas perencanaan kota mempunyai peran penting dalam membentuk lingkungan perkotaan dan juga gaya hidup bagi masyarakat pada wilayah perencanaan yang bersangkutan. Perencanaan kota pada awalnya muncul sebagai respon terhadap pertumbuhan kota industri modern, yang menghasilkan urbanisasi yang pesat pada abad XIX, terutama di Eropa dan Amerika Utara. Ada sebuah kepercayaan bahwa masalah sosial bisa diselesaikan dengan cara mendesain ulang kota (UN-Habitat 2009).

¹ Program Studi Magister Arsitektur Universitas Udayana.

Hal ini membawa perencanaan sebagai upaya yang berkesinambungan dalam menemukan paradigma yang lebih baik untuk menghadapi kompleksitas lingkungan perkotaan. Dari sinilah kemudian mulai berkembang teori perencanaan sebagai kerangka panduan dalam melakukan perencanaan. Program pada lembaga pendidikan perencanaan secara tipikal mengetengahkan dua model teori perencanaan yaitu teori tentang proses perencanaan dan teori tentang konteks atau konten (substansi) perencanaan misalkan teori tentang struktur ruang kota (Fainstein 2005). Sehingga bisa dikatakan teori perencanaan terdiri atas dua unsur, yaitu unsur hal yang ingin dicapai dan unsur cara untuk mencapainya atau komponen prosedural dan substantif (Klaasen 2003, Rustiadi 2009).

Namun demikian, dalam beberapa dekade terakhir telah muncul paradigma baru mengenai perencanaan dalam memandu perencana dalam dunia praktis atau profesional (Innes 1983, Pallagst 2006). Muncul berbagai pertanyaan terkait bagaimana seharusnya perencana terlibat dalam proses perencanaan. Bagaimana perencana menempatkan diri, apakah sebagai analis yang bebas nilai atau sebagai aktor politik yang efektif dan berkomitmen (pada klien dan masyarakat)? Jika tidak ada satu nilai atau kepentingan publik yang tunggal, bagaimanakah perencana menentukan kepentingan atau nilai mana yang harus diakomodasi? Apakah suatu rencana adalah visi untuk masa depan, sebuah kontrak, atau langkah awal dalam suatu proses pembangunan kota?

Permasalahan tersebut semakin tajam ketika perencanaan kota berkembang menjadi suatu sistem birokratis yang diatur oleh pemerintahan lokal dan diperjelas dengan perangkat peraturan tentang perencanaan kota/wilayah (Thorns 2002). Perkembangan institusionalisasi perencanaan seperti itu telah menyebabkan hadirnya politik sebagai kekuatan dominan dalam membentuk kota (Brooks, 1993). Konsekuensinya, perencanaan tidak lagi menjadi suatu aktivitas mandiri oleh perencana, melainkan sebagai sebuah sistem kegiatan yang melibatkan banyak pihak.

Dalam prakteknya, tidak mungkin membicarakan perencanaan secara terpisah dari konteks institusional dan politik. Kondisi ini menjadi lebih kompleks dengan adanya kesulitan dalam memadankan relasi kekuasaan dalam diskursus perencanaan (Friedmann 1998). Kemudian kompleksitas ini ditambah lagi dengan adanya pandangan bahwa perencanaan sebagai sebuah proses perumusan kebijakan publik yang memiliki *stereotype* sebagai sebuah proses yang kental dengan nuansa teknokratis dan prosedural. Kegiatan ini melibatkan beragam kepentingan dari para pihak yang memegang peranan yang besar dalam menentukan substansi dan hasil perencanaan (Mukhlis 2009).

Praktek perencanaan kota sebagai sebuah proses penyusunan kebijakan publik juga telah dilaksanakan di Bali sejak tahun 1965. Bali yang merupakan salah satu provinsi di Indonesia yang untuk pertama kalinya direncanakan tata ruang wilayahnya. Dalam memenuhi tuntutan perkembangan kota, Pemerintah Bali menerapkan program Pembangunan Prasarana Kota Terpadu (P3KT) atau *Bali Urban Infrastructure Programme* (BUIP) sejak tahun 1986,. Khusus untuk Kota Denpasar, telah memiliki beberapa dokumen perencanaan, antara lain: Peraturan Daerah (yang selanjutnya disebut Perda) No.11 Tahun 1992 tentang Rencana Umum Tata Ruang Kota Denpasar, Peraturan Daerah No.10 Tahun 1999 tentang Rencana Tata Ruang Kota Denpasar (Suarca 2010).

Secara historis, kabupaten-kabupaten di Bali pada awalnya berasal dari pusat-pusat kerajaan. itu yang masing-masing masyarakat lokal di wilayah kerajaan ini memiliki adat istiadat, sistem subak dan pemerintahan sendiri. Struktur masyarakat di tiap-tiap kabupaten yang berbasisan desa-desa pakraman mempunyai wilayah dengan

karakteristiknya sendiri yang tidak hanya menentukan pelaksanaan keagamaan, melainkan juga persoalan sosial dan budaya. Keadaan yang demikian bisa dilihat dari keadaan dan kondisi yang ada di Kota Denpasar. Secara geografis, Kota Denpasar mempunyai luas 12.398 km². Tanahnya merupakan endapan alluvial, yaitu terdiri dari endapan-endapan sungai dan lapukan tanah vulkanik. Semenjak tahun 1958, Denpasar dijadikan sebagai pusat pemerintahan Propinsi Daerah Tingkat I Bali yang selanjutnya mengalami pertumbuhan dan perkembangan yang sangat pesat secara fisik, maupun sosial budaya.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1978, kota Denpasar ditetapkan sebagai kota administratif, yang membawahi tiga kecamatan yakni: Denpasar Barat dengan luas 50,06 km², Denpasar Timur dengan luas 27,73 km² dan Denpasar Selatan yang memiliki luas 46,19 km². Apabila dilihat letak strategis dengan daerah pusat kota, masing-masing kecamatan memiliki jarak yang relatif sama ke pusat kota, yaitu 4-5 km. Kota Denpasar memiliki 16 wilayah kelurahan dan 27 wilayah desa. Selain itu, masih terdapat 35 desa pakraman. Dengan demikian Kota Denpasar berperan sebagai ibukota kabupaten, propinsi dan pusat pengembangan industri pariwisata Indonesia Bagian Tengah (Warsilah 1997).

Jika dibandingkan dengan kota-kota lainnya di Bali Selatan seperti Tabanan atau Gianyar, tampaknya Kota Denpasar mengalami perkembangan yang menonjol terutama dalam aktivitas ekonomi. Perkembangan di sektor perdagangan misalnya menyebabkan berkembangnya kota-kota baru sebagai pusat pemerintahan dan pertumbuhan ekonomi. Sebagaimana halnya dengan perkembangan kota-kota di Indonesia pada umumnya, perkembangan kota Denpasar pada khususnya mengalami persoalan-persoalan fisik kota yang sama. Dengan demikian diperlukan suatu upaya perencanaan kota untuk menanggulangi masalah-masalah tersebut.

Rencana Pemerintah Kota (yang selanjutnya disebut Pemkot) Denpasar untuk merevisi Perda No 10 tahun 1999 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Denpasar sejatinya sudah muncul sejak tahun 2007. Pasalnya, Perda RTRW dimaksud dinilai sudah kadaluwarsa dan kondisi di lapangan sudah banyak yang berubah. Berdasarkan fakta tersebut, Bappeda Kota Denpasar telah merancang revisi Perda RTRW yang akan diberlakukan dalam menata ruang di kota yang berwawasan budaya ini. Pembahasan awal ranperda RTRW ini sudah berlangsung sejak tahun 2007 lalu yang dimotori Bappeda Kota Denpasar (Balipost, 16 Nopember 2009). Dan ranperda tersebut kemudian baru disahkan pada tahun 2011 menjadi Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 27 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Denpasar Tahun 2011 – 2031.

Berdasarkan fenomena di atas, maka diperlukan suatu kajian dalam rangka memperoleh pemahaman tentang proses perencanaan RTRW Kota Denpasar sebagai sebuah proses kebijakan publik. Kajian ini dilaksanakan dengan melakukan studi terkait aktor-aktor yang terlibat dalam penyusunan kebijakan, kepentingan masing-masing aktor dan bagaimana kepentingan tersebut mempengaruhi proses perencanaan tata ruang wilayah di Kota Denpasar. Melalui penelitian ini diharapkan muncul pengetahuan atau pemahaman baru mengenai bagaimana praktek perencanaan kota dilakukan dalam lingkungan kebijakan publik, dalam situasi dan kondisi tertentu di Kota Denpasar. Sehingga nantinya dapat menjadi bahan kajian dan pertimbangan dalam menghadapi perencanaan ke depan.

Proses Penyusunan RTRW Kota Denpasar Tahun 2011 -2031

Penyusunan RTRW dimaksud diinisiasi oleh Bappeda Kota Denpasar dalam sebuah proses yang melibatkan beberapa pihak. Proses tersebut diuraikan dalam uraian di bawah ini.

1. Rapat Evaluasi RTRW

Dalam rangka revisi Perda Nomor 10 Tahun 1999 tentang RTRW Kota Denpasar, maka diadakan rapat untuk membahas evaluasi RTRW Kota Denpasar (Perda Nomor 10 Tahun 1999) bertempat di Bappeda Kota Denpasar pada 19 Mei 2006. Rapat dihadiri seluruh kepala desa/lurah Kota Denpasar. Rapat ini bertujuan memperoleh informasi atau masukan sebagai bahan kajian dalam rangka evaluasi RTRW.

2. Pembahasan Laporan Penyusunan Database Terstruktur dan Evaluasi RTRW Kota Denpasar

Rapat pembahasan ini bertujuan untuk memperoleh masukan dan informasi terhadap Laporan Pendahuluan Penyusunan Database Terstruktur dan Evaluasi RTRW Kota Denpasar. Rapat diselenggarakan di Kantor Bappeda Kota Denpasar pada 27 Juli 2006, dan dihadiri Kepala Bappeda Provinsi Bali, Kepala PU Provinsi Bali, Pimpinan Komisi DPRD Kota Denpasar, Kepala SKPD yang terkait lingkungan Kota Denpasar, institusi pendidikan, asosiasi profesi, PHDI, seluruh bidang di lingkungan Bappeda Kota Denpasar dan seluruh camat di Kota Denpasar.

3. Penyusunan Materi Teknis RTRW Kota Denpasar

Penyusunan Materi Teknis RTRW Kota Denpasar dilakukan oleh Bappeda Kota Denpasar setelah proses pengolahan data menjadi *database* terstruktur dilakukan. Tahapan ini meliputi yang meliputi tahapan sebagai berikut: Analisis pengembangan wilayah, Penyusunan kebijakan dan strategi pengembangan wilayah, Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota, Penyusunan arahan pemanfaatan ruang wilayah, dan Penyusunan ketentuan pengendalian pemanfaatan ruang

4. Pembahasan Materi Ranperda RTRW Kota Denpasar dalam Sidang Pansus I DPRD Kota Denpasar

Pembahasan dilakukan antara Bappeda Kota Denpasar, Bagian Hukum Setda Kota Denpasar bersama dengan Panitia Khusus (Pansus) I RTRW Kota Denpasar pada tanggal 15 Oktober 2008 dan 3 November 2008. Pembahasan mengalami jeda waktu yang cukup lama karena baru disahkannya beberapa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Perda RTRW, seperti UU Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan Perda RTRW Provinsi Bali sebagai payung RTRW Denpasar.

5. Sinkronisasi dan Harmonisasi Substansi Teknis Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Denpasar dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Badung dan Kabupaten Gianyar

Rapat sinkronisasi dihadiri oleh Kepala Bappeda Kota Denpasar, Kepala Litbang Bappeda Kabupaten Badung, Kepala Bappeda Kabupaten Gianyar, DPRD Kota Denpasar, DPRD Kabupaten Badung, DPRD Kabupaten Gianyar, Tim BKPRD Kota Denpasar, BKPRD Kabupaten Badung, serta BKPRD Kabupaten Gianyar, dan diselenggarakan pada tanggal 9 Februari 2010.

Rapat sinkronisasi menghasilkan kesimpulan dan kesepakatan, antara lain: Kebijakan pengembangan struktur ruang makro antar wilayah Kota Denpasar ditetapkan dengan pemanfaatan fungsi Kota sebagai Ibu Kota Provinsi Bali, kawasan perkotaan inti dari Pusat Kegiatan Nasional, Kawasan Strategis Nasional dan Kawasan Metro Sarbagita. Kebijakan dan strategi pengembangan sistem infrastruktur dirancang secara terpadu antar Kota Denpasar dengan kabupaten penyanding beserta sub-sistemnya.

6. Rapat Koordinasi Kelompok Kerja perencanaan Tata Ruang BKPRD Provinsi Bali dalam Pembahasan Ranperda Kota Denpasar tentang RTRW Kota Denpasar

Rapat koordinasi diselenggarakan di Kantor bappeda Provinsi Bali pada tanggal 11 Maret 2010 dan 19 Mei 2010, dengan kegiatan penilaian kelengkapan dokumen materi teknis Ranperda tentang RTRW Kota Denpasar dan penilaian substansi kelengkapan materi teknis Ranperda Kota Denpasar tentang RTRW Kota Denpasar terhadap Perda Provinsi Bali Nomor 16 Tahun 2009-2029 dan Kebijakan Provinsi Bali.

7. Rekomendasi Gubernur Bali tentang Pemberian Persetujuan Substansi Ranperda Kota Denpasar tentang RTRW Kota Denpasar kepada Menteri Pekerjaan Umum

Sekretaris Daerah Kota Denpasar mengirim surat permohonan rekomendasi gubernur untuk persetujuan substansi terhadap Ranperda Kota Denpasar tentang RTRW Wilayah Kota Denpasar pada tanggal 9 Februari 2010. Atas surat tersebut Gubernur Bali kemudian mengirimkan surat kepada Menteri Pekerjaan Umum pada tanggal 24 Mei 2010, yang menyatakan bahwa Rancangan Perda Kota Denpasar tentang RTRW telah dikonsultasikan dan dibahas dalam Rapat Koordinasi Kelompok Kerja Perencanaan Tata Ruang BKPRD Provinsi Bali dan Rapat Pleno BKPRD Provinsi Bali di Kantor Bappeda Provinsi Bali pada tanggal 11 Maret 2010 dan 19 Mei 2010.

8. Persetujuan Substansi atas Ranperda Kota Denpasar tentang RTRW Kota Denpasar 2010-2030 oleh Menteri Pekerjaan Umum

Menteri Pekerjaan Umum pada prinsipnya menyetujui Ranperda Kota Denpasar tentang RTRW Kota Denpasar untuk segera diproses lebih lanjut sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, dengan beberapa catatan, yaitu mengingat Kota Denpasar memiliki RTH seluas 24,12 % dari luas wilayah kota, maka untuk memenuhi ketentuan Pasal 29 ayat (2) UU Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Pemerintah Kota Denpasar agar mengupayakan perwujudan RTH seluas 31,14% dari luas wilayah kota pada akhir tahun rencana sebagaimana tercantum dalam Ranperda Kota Denpasar tentang RTRW Kota Denpasar.

9. Persetujuan Penetapan Ranperda Menjadi Perda Kota Denpasar tentang RTRW Kota Denpasar

Berdasarkan hasil Rapat Paripurna Ke-10 masa persidangan ketiga DPRD Kota Denpasar pada tanggal 28 November 2011 telah menyetujui 13 Ranperda Kota Denpasar termasuk di dalamnya Ranperda tentang RTRW menjadi Perda Kota Denpasar Nomor 27 Tahun 2011 tentang RTRW Kota Denpasar Tahun 2011-2031 (Keputusan DPRD Kota Denpasar Nomor 07 Tahun 2011).



Gambar 1. Proses Penyusunan RTRW Kota Denpasar 2011-2031
Sumber: Penulis

Para Pihak dan Kepentingan yang Berpengaruh dalam Penyusunan RTRW Kota Denpasar

Terdapat dua aspek utama dalam proses pembahasan Ranperda RTRW Kota Denpasar. Yaitu, *pertama*, adalah pihak yang terlibat dalam kebijakan, di mana yang dimaksud di sini adalah orang atau institusi yang mempengaruhi kebijakan tertentu. *Kedua*, jaringan kebijakan, yaitu bagaimana masing-masing pihak dengan gagasan-gagasannya menjalin hubungan (bisa saling mendukung atau bertolak belakang) dalam mempengaruhi kebijakan. Berdasarkan proses penyusunan RTRW Kota Denpasar seperti yang telah diuraikan di atas, maka dapat ditentukan para pihak dan kepentingan yang berpengaruh dalam penyusunan RTRW Kota Denpasar adalah sebagai berikut.

1. Bappeda Kota Denpasar

Bappeda Kota Denpasar memiliki tugas membuat perumusan kebijakan teknis bidang Perencanaan Pembangunan Daerah yang meliputi bidang Sosial Budaya, perekonomian, sarana dan prasarana wilayah, pemerintahan dan aparatur, pendataan dan pelaporan, serta bidang penelitian dan pengembangan, termasuk dalam bidang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Denpasar. Bappeda Kota Denpasar terlibat dalam semua proses penyusunan RTRW, mulai dari tahapan evaluasi hingga pembahasan materi atau substansi RTRW.

2. Seluruh Kepala Desa dan Lurah se-Kota Denpasar

Kepala desa dan lurah dilibatkan dalam tahap evaluasi RTRW Kota Denpasar. Beberapa gagasan yang disampaikan antara lain:

- Lurah Serangan menyampaikan bahwa perumahan masyarakat di Serangan sudah ada sejak lama, dan kondisi sempadan pantai tidak lagi memenuhi ketentuan (Jarak dari pantai rata-rata mencapai lima meter, bahkan kurang). Gagasan mengenai sempadan pantai yang dapat kurang dari lima meter tidak diakomodasi dalam RTRW, sebab dalam Pasal 83 Ayat (3) huruf a, ditulis bahwa sempada pantai dengan jarak paling sedikit 100 (seratus) meter dari titik pasang air laut tertinggi ke arah darat.
- Kepala Desa Sanur Kaja menyampaikan bahwa permasalahan kawasan jalur hijau di Jalan Sedap Malam yang mengalami pembangunan secara masif, sehingga semakin mengurangi kawasan jalur hijau. Gagasan ini diakomodasi secara parsial dalam Pasal 50 huruf a bahwa Jalan Sedap Malam termasuk dalam kawasan peruntukan kegiatan sektor informal, yaitu: pedagang bunga dan tanaman hias, tanpa mendirikan bangunan permanen.
- Lurah Sesetan menyatakan bahwa warga Sesetan yang memiliki lahan di kawasan hutan bakau mengusulkan untuk merubah ketentuan penggunaan lahan di kawasan tersebut. Usul ini tidak diakomodasi dalam RTRW, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 10 Ayat (2) huruf c bahwa memantapkan hutan bakau di Kawasan Denpasar Selatan sebagai kawasan taman hutan raya.

3. DPRD Kota Denpasar

DPRD Kota Denpasar berperan sebagai badan legislatif yang memberikan persetujuan dan pengesahan dari Ranperda menjadi Perda RTRW. DPRD Kota Denpasar dilibatkan dalam tahapan penyusunan berikut ini: Pembahasan Laporan Penyusunan Database Terstruktur dan Evaluasi RTRW Kota Denpasar, Pembahasan Materi Ranperda RTRW Kota Denpasar dalam Sidang Pansus I DPRD Kota Denpasar, Sinkronisasi dan Harmonisasi Substansi Teknis Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Denpasar dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Badung dan Kabupaten Gianyar; dan Persetujuan Penetapan Ranperda Menjadi Perda Kota Denpasar tentang RTRW Kota Denpasar. Pada Rapat Pembahasan Materi Ranperda RTRW Kota Denpasar dalam Sidang Pansus I DPRD Kota Denpasar, disampaikan beberapa usul dan pertanyaan, yang semuanya sudah dijawab dalam rapat tersebut.

4. Asosiasi Profesi

Perwakilan dari REI dan IAI mempertanyakan tolak ukur dalam menentukan lahan terbangun mencapai 64% pada Pembahasan Laporan Penyusunan Database Terstruktur dan Evaluasi RTRW Kota Denpasar, yang sudah dijawab melalui Materi Teknis RTRW Kota Denpasar.

5. Bappeda Kabupaten Badung dan Bappeda Kabupaten Gianyar

Bappeda Kabupaten Badung dan Kabupaten Gianyar terlibat dalam tahap Sinkronisasi dan Harmonisasi Substansi Teknis Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Denpasar dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Badung dan Kabupaten Gianyar. Masing-masing institusi berperan sebagai perwakilan dari masing-masing kabupaten/kota. Hasil dari sinkronisasi adalah kesepakatan bersama antara Walikota Denpasar, Kabupaten Badung dan Kabupaten Gianyar tentang Sinkronisasi dan Harmonisasi Substansi RTRW Kota Denpasar dengan Kabupaten Badung dan Kabupaten Gianyar.

6. Bappeda Provinsi Bali

Bappeda Provinsi Bali terlibat dalam tahapan Pembahasan Laporan Penyusunan Database Terstruktur dan Evaluasi RTRW Kota Denpasar; serta Rapat Koordinasi Kelompok Kerja perencanaan Tata Ruang BKPRD Provinsi Bali dalam Pembahasan Ranperda Kota Denpasar tentang RTRW Kota Denpasar.

Dalam Rapat Koordinasi Kelompok Kerja perencanaan Tata Ruang BKPRD Provinsi Bali, Bappeda Provinsi Bali memberikan masukan dan koreksi, antara lain mengenai kebijakan dan strategi penataan ruang wilayah kota, yaitu: Kebijakan dan strategi penataan ruang kota harus mencantumkan kawasan strategis Kota Denpasar. Kebijakan pengembangan kawasan budidaya prioritas yang mencakup kebijakan pengembangan kawasan andalan di kawasan Denpasar-Ubud-Kintamani (Bali Selatan), serta pengembangan pertanian organik dalam kebijakan dan strategi penataan ruang Kota Denpasar.

Usulan mengenai penentuan kawasan strategis Kota Denpasar diakomodasi dalam Bab VI Penetapan Kawasan Strategis Kota. Usulan tentang kebijakan pengembangan kawasan budidaya prioritas yang mencakup kebijakan pengembangan kawasan andalan di kawasan Denpasar-Ubud-Kintamani (Bali Selatan) diakomodasi dalam Pasal 11 Ayat (4) Huruf b, bahwa: Strategi pengembangan kawasan budidaya kreatif dan unggulan adalah dengan menyelaraskan fungsi-fungsi kegiatan pariwisata, pertanian, industri kecil unggulan untuk mendukung kawasan andalan nasional pada poros pengembangan Kawasan Denpasar – Ubud – Kintamani.

7. Dinas Pekerjaan Umum Provinsi Bali

Dinas Pekerjaan Umum Provinsi Bali terlibat dalam tahap Rapat Koordinasi Kelompok Kerja perencanaan Tata Ruang BKPRD Provinsi Bali dalam Pembahasan Ranperda Kota Denpasar tentang RTRW Kota Denpasar.

Dinas Pekerjaan Umum (PU) Provinsi Bali mengkoreksi tentang kesesuaian prosentase RTHK sebesar 35% yang belum sesuai dengan hasil penjumlahan RTHK Publik 15,75% dan RTHK Privat sebesar 15%. Koreksi lain adalah pencantuman ketinggian bangunan yakni 5 level agar dikoreksi menjadi 15 meter sehingga tidak multitafsir. Dinas PU Provinsi Bali menyarankan untuk mengatur arahan insentif dan bentuk-bentuk insentif dalam Ranperda RTRW Kota Denpasar.

Koreksi atas jumlah RTHK telah diakomodasi dalam Pasal 42 Ayat (4) dan (5) yang menyatakan bahwa RTHK mencapai 36% dari luas wilayah Kota Denpasar, dengan rincian RTHK publik sebesar 20% dan RTHK Privat sebesar 16%. Koreksi atas ketinggian bangunan diakomodasi dalam Pasal 68 Ayat (2) huruf b, bahwa ketinggian bangunan yang memanfaatkan ruang udara dibatasi maksimal 15m.

8. Badan Lingkungan Hidup Provinsi Bali

Badan Lingkungan Hidup (BLH) Provinsi Bali terlibat dalam tahap Rapat Koordinasi Kelompok Kerja perencanaan Tata Ruang BKPRD Provinsi Bali dalam Pembahasan Ranperda Kota Denpasar tentang RTRW Kota Denpasar.

Badan Lingkungan Hidup (BLH) Provinsi Bali mempertanyakan RTH minimal 35% dari luas wilayah kota apakah sudah realitis, mengingat dalam perhitungan memasukkan komponen lahan sawah sebagai komponen RTH yang rawan mengalami alih fungsi

lahan. Untuk menambah luas RTHK perlu dihitung RTHK sepanjang ruas jalan. Usulan ini diakomodasi dalam Pasal 42 Ayat (2) huruf c, yang mengikutsertakan jalur hijau jalan sebagai komponen RTHK.

9. Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Bali

Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Bali terlibat dalam tahap Rapat Koordinasi Kelompok Kerja perencanaan Tata Ruang BKPRD Provinsi Bali dalam Pembahasan Ranperda Kota Denpasar tentang RTRW Kota Denpasar.

Dinas Kelautan dan Perikanan dalam rapat tersebut di atas mengoreksi tentang jarak perairan kabupaten/kota sepanjang 4 mil dirubah menjadi sepertiga wilayah kewenangan provinsi, serta lokasi Marina Serangan yang sedang diusulkan perlu dimasukkan dalam Ranperda RTRW Kota Denpasar.

Koreksi tentang ruang laut tidak diakomodasi dalam RTRW Kota Denpasar, Pasal 4 Ayat (2) menyatakan bahwa Ruang laut terdiri atas wilayah laut paling jauh 4 (empat) mil diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan dan sejauh jarak garis tengah antar wilayah laut kabupaten yang berdekatan. Usulan mengenai Marina di Serangan diakomodasi dalam Pasal 47 ayat (4) huruf a.

10. Gubernur Bali

Gubernur Bali berperan dalam pemberian persetujuan substansi Ranperda Kota Denpasar tentang RTRW Kota Denpasar kepada Menteri Pekerjaan Umum setelah melalui Rapat Koordinasi Kelompok Kerja perencanaan Tata Ruang BKPRD Provinsi Bali dalam Pembahasan Ranperda Kota Denpasar tentang RTRW Kota Denpasar.

11. Menteri Pekerjaan Umum

Menteri Pekerjaan Umum terlibat dalam pemberian persetujuan Ranperda Kota Denpasar tentang RTRW Kota Denpasar untuk segera diproses lebih lanjut sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Jaringan dan Taksonomi Kebijakan

Merujuk pada taksonomi dari policy networks yang dikemukakan Howlett dan Ramesh (1998: 470) ada dua kelompok pelaku kebijakan yaitu negara dan masyarakat, serta ada empat model jaringan kebijakan, yaitu birokratik, partisipatori, jaringan isu dan jaringan pluralis.

Dari pembahasan di atas maka pelaku negara adalah: Bappeda Kota Denpasar, DPRD Kota Denpasar, Gubernur Bali, dan BKPRN, sedangkan pelaku masyarakat/non-negara adalah asosiasi profesi komponen dan masyarakat khususnya, jajaran kepala desa dan lurah se-Denpasar. Melihat dari gagasan dan argumentasi dari para pihak yang telah dikemukakan sebelumnya, terlihat bahwa pihak yang paling dominan dalam mempengaruhi jaringan kebijakan adalah lembaga negara.

Dari data di lapangan, dapat dianalisis dua aspek utama dalam proses pembahasan Ranperda RTRW Kota Denpasar. Yaitu, *pertama*, adalah aktor kebijakan (*policy actors*), di mana yang dimaksud di sini adalah orang atau institusi yang mempengaruhi kebijakan tertentu. *Kedua*, jaringan kebijakan (*policy network*), yaitu bagaimana masing-masing

pihak dengan gagasan-gagasannya menjalin hubungan (bisa saling mendukung atau bertolak belakang) dalam mempengaruhi kebijakan (Howlett dan Ramsesh, 1998).

Tabel 1. Taksonomi *Policy Networks*

Aktor-aktor dominan	Jumlah Anggota	
	Sedikit	Banyak
Negara	Birokratis, sistem klien atau jaringan korporatis	Jaringan pluralis
Masyarakat	Partisipatori, menangkap semua elemen	Jaringan isu

Sumber: Howlett dan Ramsesh, 1998

Secara kuantitas para pihak yang ada dalam jaringan kebijakan ini relatif sedikit dan dengan dominannya lembaga negara, maka model jaringan kebijakan yang terjadi adalah jaringan birokratis, yang bercirikan sistem klien atau jaringan korporatis. Jaringan birokratis ini terjadi dari kelompok kecil anggota DPRD (Pansus RTRW), dan instansi pemerintah, yang sering bekerja sangat erat bersama-sama untuk waktu yang lama. Mereka mengembangkan hubungan pribadi dan saling memiliki ketergantungan sistemik, sehingga "menutup" proses kebijakan dari kontrol populer/masyarakat. Selain itu jaringan birokratis ini juga terjadi secara vertikal, antara Pemerintah Kota Denpasar dan DPRD Kota Denpasar dengan Gubernur Bali dan BKPRN.

Taksonomi Kebijakan Perencanaan Tata Ruang Wilayah di Kota Denpasar

Dari sudut pandang taksonomi kebijakan ada empat model komunitas kebijakan, yaitu, hegemonik, kompetisi, perpecahan dan kekacauan (Howlett dan Ramsesh, 1998).

Tabel 2. Taksonomi dari Komunitas Kebijakan

Adanya dominasi ide	Banyaknya ide	
	Sedikit	Banyak
Ada	Hegemonik	Perpecahan
Tidak ada	Kompetisi	Kekacauan

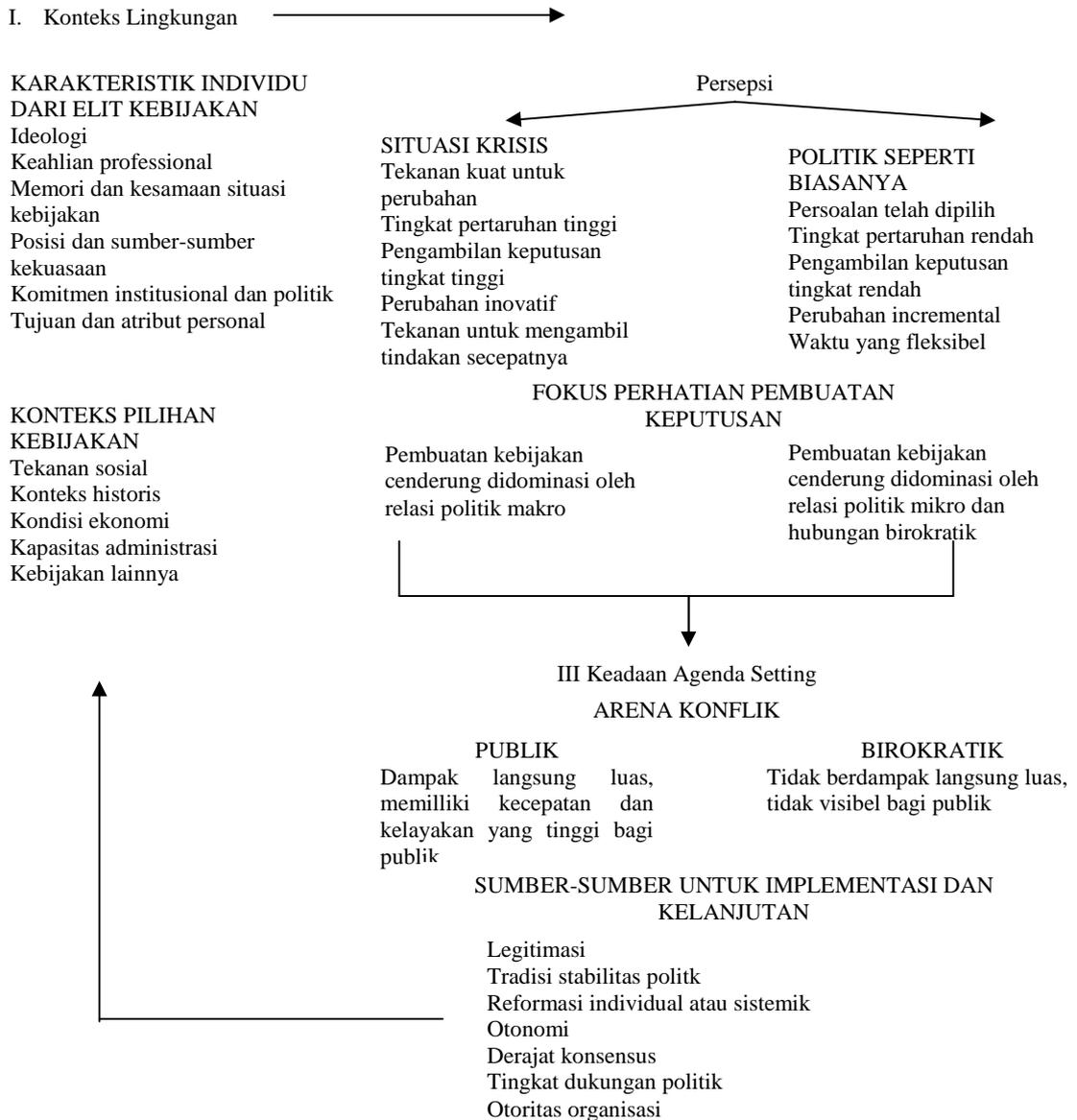
Sumber: Howlett dan Ramsesh, 1998

Walaupun negara menjadi pihak yang dominan, serta adanya sedikit gagasan/ide yang berseberangan dari masing-masing aktor, namun tidak ada dominasi ide atau gagasan yang mewarnai proses pembahasan Ranperda RTRW Denpasar ini. Dengan demikian, maka model taksonomi komunitas kebijakan yang terjadi adalah model kompetisi. Sedangkan dari aspek taksonomi perubahan kebijakan ada empat model perubahan kebijakan yaitu paradigmatik cepat, inkremental cepat, paradigmatik gradual dan inkremental gradual.

Tabel 3. Taksonomi dari Perubahan Kebijakan

Model perubahan	Kecepatan perubahan	
	Cepat	Lambat
Paradigmatik	Paradigmatik cepat	Paradigmatik gradual
Normal	Inkremental cepat	Inkremental gradual

Sumber: Howlett dan Ramsesh, 1998



Gambar2. Aspek Perubahan Kebijakan

Sumber: Howlett dan Ramsesh, 1998

Bila dilihat dari waktu pembahasan yang memakan waktu selama empat tahun dari tahun 2007 sampai 2011. Maka kecepatan perubahan kebijakan yang terjadi adalah perubahan secara lambat. Sedangkan model perubahan yang terjadi tidak bersifat pragmatik, terlihat dari tidak adanya perubahan isu mendasar yang mengakibatkan perubahan substansi Ranperda secara mendasar. Perubahannya terjadi secara bertahap dalam tempo yang

lama, sehingga model perubahan kebijakan yang terjadi adalah perubahan inkremental gradual.

Grindle dan Thomas (1991) mengembangkan sebuah kerangka untuk mendapatkan penjelasan lebih lanjut tentang perubahan kebijakan. Kerangka kerja ini membuat sistematisasi pemikiran mengenai bagaimana konteks bisa mempengaruhi situasi-situasi tertentu, bagaimana situasi-situasi tersebut membentuk pilihan-pilihan, bagaimana opsi-opsi dijelaskan dalam batasan politik, teknis, birokratik dan implikasinya dan bagaimana karakteristik kebijakan mempengaruhi konflik dan sumber-sumber yang diperlukan untuk mengatur upaya pengenalan perubahan kebijakan yang reformatif. (Howlett dan Ramsesh, 1998):

Pendekatan yang Diterapkan dalam Perencanaan Tata Ruang Wilayah di Kota Denpasar

Perencanaan tata ruang wilayah kota merupakan aktivitas yang bersifat teknis, namun sekaligus merupakan fungsi negara yang diformulasikan dalam kebijakan publik, sehingga untuk menentukan pendekatan yang diterapkan dapat dilihat melalui dua sudut pandang, yaitu: perubahan kebijakan publik dan pendekatan berdasarkan atas teori perencanaan.

Perubahan Kebijakan

Penyusunan RTRW Kota Denpasar 2011-2031 berawal dari evaluasi terhadap RTRW Kota Denpasar Tahun 2009, sehingga untuk memahami perubahan kebijakan yang terjadi perlu diketahui agenda setting dan arena konflik dari proses kebijakan RTRW ini.

Keadaan *agenda setting* kebijakan

Dalam menganalisis *agenda setting* kebijakan, ada dua aspek yang menjadi perhatian utama yaitu persepsi dan fokus perhatian kebijakan (Howlett dan Ramsesh, 1998), yang masing-masing dipaparkan lebih lanjut di bawah ini.

Persepsi

Bila melihat alat analisis yang diajukan Grindle dan Thomas (1991) tentang aspek ekonomi politik dari perubahan kebijakan, dapat dilihat bahwa dalam situasi ini keadaan agenda settingnya berada pada garis situasi “politik seperti biasanya”. Keadaan *agenda setting* yang membentuk persepsi pada “politik seperti biasanya” dapat dilihat dari lima variabel, yaitu adanya persoalan yang telah dipilih, tingkat pertarungan rendah, pengambilan keputusan tingkat rendah, perubahan inkremental dan waktu yang fleksibel. Kelima variabel ini ditemukan dalam proses perubahan Perda tentang RTRW ini.

1. Persoalan yang dipilih;

Rencana Pemerintah Kota Denpasar untuk melakukan perubahan Perda No. 10 tahun 1999 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Denpasar sejatinya sudah muncul sejak tahun 2006. Perubahan ini dilandasi pertimbangan bahwa Perda No. 10 tahun 1999 tentang RTRW Kota Denpasar dinilai sudah kadaluwarsa dan kondisi di lapangan sudah banyak yang berubah. Berdasarkan fakta tersebut, Bappeda Kota Denpasar telah merancang revisi Perda RTRW yang akan diberlakukan dalam menata ruang di Kota Denpasar. Pembahasan awal ranperda RTRW ini diprakarsai Bappeda Kota Denpasar

yang melibatkan konsultan perencana untukSecara garis besar permasalahan tata ruang yang dialami Kota Denpasar adalah sebagai berikut:

- a. Terus bertambahnya kebutuhan lahan baru untuk permukiman dalam rangka menampung pertumbuhan penduduk yang demikian cepat dan hal ini menimbulkan meningkatnya kepadatan di Kota Denpasar serta adanya proses densifikasi permukiman ke kawasan pinggiran kota (*urban sprawl*);
- b. Tingginya pertambahan jumlah penduduk terutama pendatang, membutuhkan tambahan sarana dan prasarana perkotaan serta lapangan kerja yang mencukupi;
- c. Besarnya potensi alih fungsi lahan sawah irigasi, akibat tuntutan permukiman dan kegiatan produktif lainnya yang membutuhkan ruang, namun di sisi lain banyak terdapat lahan tidur yang belum termanfaatkan;
- d. Kemacetan lalu lintas pada beberapa ruas jalan utama yang disebabkan kurangnya dukungan sistem infrastruktur terutama jaringan jalan dan terus bertambahnya kepemilikan kendaraan serta bercampurnya arus lalu lintas regional dan lokal pada kawasan perkotaan di Kota Denpasar dan sekitarnya;
- e. Makin mendominasinya kawasan perdagangan dan jasa pada jalan-jalan utama di Kota Denpasar, sehingga Kota Denpasar terkesan lebih cenderung menjadi kota perdagangan ketimbang kota budaya;
- f. Maraknya pelanggaran-pelanggaran terhadap kawasan-kawasan perlindungan setempat seperti kawasan sempadan pantai, Ruang Terbuka Hijau (RTH), sempadan jalan, sempadan sungai, dan radius kawasan suci dan tempat suci;
- g. Mulai berkurangnya kualitas pelayanan air bersih, persampahan, air limbah, drainase akibat daya tampung jaringan yang ada beberapa diantaranya telah mencapai kapasitasnya;
- h. Kurang terintegrasinya pola pemanfaatan ruang terutama di wilayah-wilayah perbatasan antar Kawasan Metropolitan Sarbagita;
- i. Makin memudarnya wajah tata ruang bernuansa budaya Bali baik tata lingkungan, konsep *catuspatha*, tata bangunan maupun wajah arsitektur Bali yang merupakan jati diri unik kota-kota di Bali;
- j. Belum terintegrasinya Struktur Tata Ruang Kawasan Metropolitan Sarbagita, yang dapat mendorong keserasian hubungan fungsional antara Kota Denpasar sebagai kota inti dengan ibukota kabupaten/kecamatan atau pusat-pusat kegiatan lainnya yang berdekatan;
- k. Belum adanya pengaturan tentang pemanfaatan ruang wilayah perairan dan laut sesuai batas kewenangan 4 mil laut untuk pemerintah Kota/Kabupaten; dan
- l. Belum tertuangnya penerapan konsep-konsep mitigasi bencana dalam penataan ruang wilayah Kota Denpasar.

Dari fakta di atas, tampak bahwa inisiatif awal dari perubahan Perda No. 10 tahun 1999 tentang RTRW Kota Denpasar datang dari keinginan untuk melakukan perubahan bukan karena tekanan publik untuk melakukan perubahan. Latar belakang perubahan Perda RTRW ini adalah persoalan yang dipilih bersama antara eksekutif dan legislatif, dalam hal ini Pemerintah Kota Denpasar dan DPRD Kota Denpasar.

2. Tingkat pertaruhan yang rendah

Tidak adanya tekanan yang kuat untuk melakukan perubahan menyebabkan terjadinya tingkat pertaruhan yang rendah. Hal ini tampak dari perubahan *legal drafting* sebanyak enam kali untuk mengakomodasi baik perubahan-perubahan di lapangan maupun penyesuaian dengan peraturan-peraturan baru yang secara hirarkis berada di atas Perda, yaitu Perda No. 16 Tahun 2009 tentang RTRW Provinsi Bali 2009-2029 dan UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

3. Pengambilan keputusan tingkat rendah

Tidak nampak intervensi langsung dari level tertinggi, yakni Walikota Denpasar dan pimpinan DPRD dalam pengambilan keputusan, dikarenakan tidak ada situasi krisis dan tekanan yang mendesak pengambilalihan keputusan pada level tertinggi. Pengambilan keputusan dilakukan pada level SKPD dan Pansus RTRW.

4. Perubahan inkremental

Perubahan secara inkremental memiliki karakteristik konservatif, karena cenderung menisbikan perubahan sosial yang revolusioner (perubahan besar dan dalam waktu relatif singkat), sehingga pendekatan ini kadang dianggap sebagai pendekatan yang pro-interia dan anti-inovasi, sesuai dengan lingkungannya yang relatif sempit dan parsial.

Seperti telah diungkapkan dalam poin analisis sebelumnya, bahwa perubahan yang terjadi adalah perubahan inkremental. Perubahan kebijakan dilakukan secara bertahap dan disesuaikan dengan Perda No. 16 Tahun 2009 tentang RTRW Provinsi Bali 2009-2029 dan UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

5. Waktu yang fleksibel

Tidak adanya tekanan dalam mengesahkan Perda RTRW dengan segera membuat waktu pembahasan Perda RTRW ini bersifat fleksibel. Hal ini terlihat dari waktu pembahasan yaitu dari tahun 2007 hingga tahun 2011.

Fokus perhatian pembuatan kebijakan

Pada bagian analisis mengenai aktor kebijakan sebelumnya dijelaskan bahwa model taksonomi jaringan kebijakan yang terjadi adalah jaringan birokratis yang dihegemoni oleh aktor negara. Dalam proses pembahasan Ranperda RTRW ini, tidak ditemukan adanya pengaruh politik makro yang dapat merubah substansi dari Ranperda RTRW ini. Pembuatan kebijakan cenderung didominasi oleh relasi politik mikro dan hubungan birokratik. Hal ini tampak dari kurangnya partisipasi publik dalam pembahasan Ranperda ini. Relasi yang terjadi adalah relasi antar instansi dalam domain aktor negara. Sehingga proses pembahasan Ranperda ini cenderung tertutup dari kontrol dan tekanan publik.

Situasi “politik seperti biasanya” membawa kebijakan ini pada arena konflik di tingkat birokratik. Seperti telah diuraikan dalam analisis mengenai taksonomi komunitas kebijakan yang terjadi adalah perlombaan ide di dalam komunitas. Perlombaan ide yang terjadi hanya terbatas pada jaringan birokratik yang terbentuk dan tidak meluas kepada pertentangan ide dalam masyarakat.

Pendekatan Perencanaan Berdasarkan Teori Perencanaan

Untuk mengetahui pendekatan perencanaan yang diterapkan dalam Penyusunan RTRW Kota Denpasar, digunakan Perbandingan Pendekatan Perencanaan, yang diuraikan ke

dalam pokok-pokok uraian: karakteristik perencanaan, peran negara, tujuan perencanaan, ruang lingkup perencanaan dan metode perencanaan.

Karakteristik perencanaan

Perencanaan tata ruang wilayah Kota Denpasar dipelopori oleh Bappeda Kota Denpasar yang berperan sebagai lembaga teknis daerah yang bertanggung jawab terhadap perencanaan pembangunan sebagaimana diamanatkan dalam pasal 14, ayat (1), Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa salah satu urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah adalah urusan perencanaan dan pengendalian pembangunan. Kewenangan perencanaan pengendalian tersebut kemudian dipertegas kembali dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, dari 26 (dua puluh enam) urusan sesuai dengan pasal 7, ayat (2), Bappeda sebagai salah satu lembaga teknis daerah yang merupakan unsur pendukung tugas kepala daerah, mengemban 3 (tiga) urusan wajib yang wajib dilaksanakan, yaitu urusan penataan ruang, perencanaan pembangunan dan urusan statistik.

Aktivitas perencanaan yang dilakukan dalam penyusunan RTRW Kota Denpasar berpusat pada Bappeda sebagai institusi yang merencanakan sejak awal hingga melakukan pembahasan substansi dari RTRW Kota Denpasar. Karena sifat perencanaannya yang bersifat teknis dan berpusat pada lembaga negara, yakni Bappeda Kota Denpasar, maka pendekatan perencanaan yang sesuai dengan Teori Pendekatan Perencanaan adalah Pendekatan Rasional Komprehensif.

Peran negara dalam perencanaan tata ruang wilayah

Dalam rangka penyusunan RTRW, Bappeda Denpasar melakukan revisi terhadap Perda No. 10 tahun 1999 tentang RTRW, dengan melalui beberapa tahapan, yang melibatkan perwakilan masyarakat, asosiasi profesi dan instansi terkait. Dalam setiap tahapan muncul berbagai usulan dan masukan yang diterima oleh Bappeda Kota Denpasar dan diakomodasi ke dalam RTRW Kota Denpasar.

Dalam hal ini Bappeda Kota Denpasar sebagai perwakilan negara berperan sebagai perantara netral yang ingin mencapai masyarakat yang stabil dengan pengetahuan teknis, mendengarkan dan menerima aspirasi masyarakat, melakukan pembelajaran bersama dengan para pihak yang dipengaruhi oleh implementasi dari suatu rencana. Berdasarkan peran ini, maka pendekatan yang diterapkan dari sudut pandang peran negara adalah rasional komprehensif, pendekatan advokasi, transaktif dan *consensus building*.

Tujuan perencanaan

Tujuan Penyusunan RTRW Kota Denpasar adalah dalam rangka mewujudkan RTRW sebagai pedoman penataan ruang dan pembangunan bagi pemerintah Kota Denpasar dan pihak-pihak lainnya.

Sasaran yang ingin dicapai dalam penyusunan RTRW Kota Denpasar adalah :

- a. Terwujudnya keterpaduan rencana tata ruang wilayah kota dengan rencana tata ruang wilayah nasional, provinsi serta rencana jangka panjang daerah
- b. Terarahnya pengembangan struktur ruang dan pola ruang wilayah kota yang terintegrasi dengan wilayah yang lebih luas
- c. Terkendalinya pembangunan di Kota Denpasar baik yang dilakukan oleh pemerintah maupun oleh masyarakat;
- d. Terciptanya keserasian pemanfaatan ruang antara kawasan lindung dan kawasan budidaya perkotaan ;
- e. Tersusunnya rencana dan keterpaduan program-program pembangunan di Kota Denpasar;
- f. Terdorongnya minat investasi masyarakat dan dunia usaha.
- g. Terkoordinasinya pembangunan antar kawasan dan antar sektor pembangunan.

Tujuan perencanaan tata ruang wilayah Kota Denpasar yang ingin dicapai secara garis besar adalah peningkatan kualitas lingkungan, yang sejalan dengan tujuan dari pendekatan rasional komprehensif.

Ruang lingkup perencanaan

Ruang lingkup perencanaan adalah Wilayah Kota Denpasar dengan luas daratan keseluruhan 12.778 Ha yang terletak pada koordinat 08°36'20" - 08°44'48" LS dan 115°10'00" - 115°16'26" BT.

Ruang wilayah juga mencakup ruang perairan, sehingga lingkup ruang perairan adalah sejauh batas kewenangan pemerintah Kota/Kabupaten yaitu sejauh 4 mil laut. Sedangkan ruang udara dibahas sampai batas tertentu yang berpengaruh. Selain itu batas pengamatan wilayah daratan juga memperhatikan keterkaitan fungsional dengan wilayah di sekitarnya, terutama Kawasan Metropolitan Sarbagita.

Substansi Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Denpasar sesuai arahan ayat 1, Pasal 26 dan Pasal 28 UU. No. 26 Tahun 2007, menghasilkan output sebagai berikut :

- a. Tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang wilayah kota;
- b. Rencana struktur ruang wilayah kota yang meliputi sistem permukiman perkotaan dan sistem jaringan prasarana wilayah kota;
- c. Rencana pola ruang wilayah kotayang meliputi kawasan lindung kota dan kawasan budi daya kota;
- d. Penetapan kawasan strategis kota;
- e. Rencana penyediaan dan pemanfaatan ruang terbuka hijau;
- f. Rencana penyediaan dan pemanfaatan ruang terbuka nonhijau; dan
- g. Rencana penyediaan dan pemanfaatan prasarana dan sarana jaringan pejalan kaki, angkutan umum, kegiatan sektor informal, dan ruang evakuasi bencana, yang dibutuhkan untuk menjalankan fungsi wilayah kota sebagai pusat pelayanan sosial ekonomi dan pusat pertumbuhan wilayah.
- h. Arahan pemanfaatan ruang wilayah kota yang berisi indikasi program utama jangka menengah lima tahunan; dan
- i. Ketentuan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kota yang berisi ketentuan umum peraturan zonasi, ketentuan perizinan, ketentuan insentif dan disinsentif, serta arahan sanksi.

Secara garis besar ruang lingkup perencanaan tata ruang wilayah Kota Denpasar mencakup aspek fisik, spasial dan sosial ekonomi, sesuai dengan ruang lingkup dari perencanaan rasional komprehensif.

Metode perencanaan

Penyusunan perencanaan RTRW dilakukan dalam beberapa tahap, yaitu:

1. Evaluasi RTRW
2. Pembahasan Laporan Penyusunan Database Terstruktur dan Evaluasi RTRW Kota Denpasar
3. Penyusunan Materi Teknis RTRW Kota Denpasar, yang meliputi tahapan sebagai berikut:
 - a. Analisis pengembangan wilayah
 - b. Penyusunan kebijakan dan strategi pengembangan wilayah
 - c. Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota
 - d. Penyusunan arahan pemanfaatan ruang wilayah
 - e. Penyusunan ketentuan pengendalian pemanfaatan ruang
4. Pembahasan Materi Ranperda RTRW Kota Denpasar dalam Sidang Pansus I DPRD Kota Denpasar
5. Sinkronisasi dan Harmonisasi Substansi Teknis Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Denpasar dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Badung dan Kabupaten Gianyar
6. Koordinasi Kelompok Kerja perencanaan Tata Ruang BKPRD Provinsi Bali dalam Pembahasan Ranperda Kota Denpasar tentang RTRW Kota Denpasar
7. Rekomendasi Gubernur Bali tentang Pemberian Persetujuan Substansi Ranperda Kota Denpasar tentang RTRW Kota Denpasar kepada Menteri Pekerjaan Umum
8. Persetujuan Substansi atas Ranperda Kota Denpasar tentang RTRW Kota Denpasar 2010-2030 oleh Menteri Pekerjaan Umum
9. Persetujuan Penetapan Ranperda Menjadi Perda Kota Denpasar tentang RTRW Kota Denpasar

Tahapan-tahapan di atas dapat dikelompokkan ke dalam metode dari pendekatan komprehensif.

1. Perumusan masalah; dilakukan dengan cara melakukan evaluasi terhadap RTRW Kota Denpasar Tahun 2009-2029, dari evaluasi ini kemudian ditemukan beberapa permasalahan, yang mendorong terjadinya penyusunan RTRW Kota Denpasar Tahun 2011-2031.
2. Pengumpulan data, dilakukan melalui tahapan Penyusunan Database Terstruktur dan Evaluasi RTRW Kota Denpasar, yang menghasilkan berbagai data yang diperlukan termasuk masukan dan usulan dari lembaga dan instansi terkait.
3. Analisis, dilakukan dalam tahapan Penyusunan Materi Teknis RTRW Kota Denpasar, yang meliputi: Kondisi Dan Analisis Fisik Wilayah, Analisis Pola Ruang Wilayah Kota Denpasar, Analisis Sosial Kependudukan, Analisis Sosial Budaya, Analisis Perekonomian Kota Denpasar, Analisis Kondisi dan Kebutuhan Sistem Transportasi, Analisis Sistem Infrastruktur Wilayah, Analisis Kebutuhan Fasilitas, Analisis Kecenderungan Pola Ruang Wilayah, Analisis Struktur Ruang Wilayah
4. Penentuan tujuan dan sasaran, Secara umum tujuan penataan ruang wilayah Kota Denpasar adalah untuk mewujudkan Kota Denpasar yang berwawasan budaya,

nyaman, aman, kreatif, produktif dan berdaya saing, dan berkelanjutan, sejalan dengan rencana pembangunan jangka panjang Kota, Provinsi dan Nasional. Selanjutnya secara khusus Penataan ruang wilayah kota bertujuan untuk mewujudkan:

- a. Ruang wilayah kota yang nyaman, aman, produktif, kreatif, berkelanjutan dan mencerminkan jatidiri budaya Bali;
 - b. Keterpaduan struktur ruang kota dengan Kawasan Metropolitan Sarbagita, wilayah Provinsi Bali dan sistem perkotaan nasional;
 - c. Keterpaduan dan optimalisasi pola ruang kawasan lindung, kawasan budidaya beserta ruang terbuka hijau kota
 - d. Keterpaduan pengendalian pemanfaatan ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan kota yang berwawasan budaya Bali akibat pemanfaatan ruang;
 - e. Keseimbangan dan keserasian perkembangan antar bagian wilayah kota;
 - f. Keseimbangan dan keserasian kegiatan antarsektor; dan
 - g. Ruang wilayah kota yang tanggap terhadap mitigasi dan adaptasi bencana.
5. Perencanaan, dilakukan dalam tahapan Penyusunan Materi Teknis RTRW Kota Denpasar, yang meliputi Rencana Struktur Ruang, Rencana Pola Ruang Wilayah Kota, Rencana Ruang Terbuka Hijau (RTHK), Rencana Pengembangan Kawasan Strategis Kota.
6. Pengambilan keputusan, dilakukan melalui tahapan
- a. Pembahasan Materi Ranperda RTRW Kota Denpasar dalam Sidang Pansus I DPRD Kota Denpasar
 - b. Sinkronisasi dan Harmonisasi Substansi Teknis Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Denpasar dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Badung dan Kabupaten Gianyar
 - c. Koordinasi Kelompok Kerja perencanaan Tata Ruang BKPRD Provinsi Bali dalam Pembahasan Ranperda Kota Denpasar tentang RTRW Kota Denpasar
 - d. Rekomendasi Gubernur Bali tentang Pemberian Persetujuan Substansi Ranperda Kota Denpasar tentang RTRW Kota Denpasar kepada Menteri Pekerjaan Umum
 - e. Persetujuan Substansi atas Ranperda Kota Denpasar tentang RTRW Kota Denpasar 2010-2030 oleh Menteri Pekerjaan Umum
 - f. Persetujuan Penetapan Ranperda Menjadi Perda Kota Denpasar tentang RTRW Kota Denpasar

Kesimpulan

Perencanaan tata ruang wilayah Kota Denpasar dilakukan melalui beberapa tahapan yaitu: (1) Evaluasi RTRW Kota Denpasar 2009-2029; (2) Pembahasan Laporan Penyusunan Database Terstruktur dan Evaluasi RTRW Kota Denpasar; (3) Penyusunan Materi Teknis RTRW Kota Denpasar, yang meliputi tahapan sebagai berikut: (a) Analisis pengembangan wilayah, (b) Penyusunan kebijakan dan strategi pengembangan wilayah, (c) Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota, (d) Penyusunan arahan pemanfaatan ruang wilayah, (e) Penyusunan ketentuan pengendalian pemanfaatan ruang;

Tahapan berikutnya adalah (4) Pembahasan Materi Ranperda RTRW Kota Denpasar dalam Sidang Pansus I DPRD Kota Denpasar (5) Sinkronisasi dan Harmonisasi Substansi Teknis Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Denpasar dengan Rencana Tata Ruang

Wilayah Kabupaten Badung dan Kabupaten Gianyar; (6) Koordinasi Kelompok Kerja perencanaan Tata Ruang BKPRD Provinsi Bali dalam Pembahasan Ranperda Kota Denpasar tentang RTRW Kota Denpasar (7) Rekomendasi Gubernur Bali tentang Pemberian Persetujuan Substansi Ranperda Kota Denpasar tentang RTRW Kota Denpasar kepada Menteri Pekerjaan Umum (8) Persetujuan Substansi atas Ranperda Kota Denpasar tentang RTRW Kota Denpasar 2010-2030 oleh menteri Pekerjaan Umum; serta (9) Persetujuan Penetapan Ranperda Menjadi Perda Kota Denpasar tentang RTRW Kota Denpasar

Para pihak yang terlibat dalam penyusunan RTRW Kota Denpasar 2011-2031 adalah Bappeda Kota Denpasar, Seluruh Kepala Desa dan Lurah se Kota Denpasar, DPRD Kota Denpasar, Asosiasi Profesi, Bappeda Kabupaten Badung dan Bappeda Kabupaten Gianyar, Bappeda Provinsi Bali, Dinas Pekerjaan Umum Provinsi Bali, Badan Lingkungan Hidup Provinsi Bali, Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Bali, Gubernur Bali, serta Menteri Pekerjaan Umum.

Masing-masing pihak memiliki gagasan dan usulan yang disampaikan selama proses penyusunan RTRW Kota Denpasar. Beberapa gagasan tersebut ada yang telah diakomodasi dalam RTRW Kota Denpasar 2011-2031, dan ada beberapa gagasan yang tidak diakomodasi.

Model jaringan kebijakan yang terjadi adalah jaringan birokratis, yang bercirikan sistem klien atau jaringan korporatis. Jaringan birokratis ini terjadi dari kelompok kecil anggota DPRD (Pansus RTRW), dan instansi pemerintah. Walaupun negara menjadi pihak yang dominan, serta adanya sedikit gagasan/ide yang berseberangan dari masing-masing pihak, namun tidak ada dominasi ide atau gagasan yang mewarnai proses pembahasan Ranperda RTRW Denpasar ini. Dengan demikian, maka model taksonomi komunitas kebijakan yang terjadi adalah model perlombaan atau kompetisi gagasan.

Dalam situasi ini keadaan agenda settingnya berada pada garis situasi “politik seperti biasanya”, hal ini dapat dilihat dari lima variabel, yaitu adanya persoalan yang telah dipilih, tingkat pertarungan rendah, pengambilan keputusan tingkat rendah, perubahan inkremental dan waktu yang fleksibel. Relasi yang terjadi adalah relasi antar instansi dalam domain aktor negara. Sehingga proses penyusunan RTRW Kota Denpasar ini cenderung tertutup dari kontrol dan tekanan publik.

Berdasarkan lima uraian mengenai perbandingan perencanaan, yaitu: karakteristik perencanaan, peran negara, tujuan perencanaan, ruang lingkup perencanaan dan metode perencanaan, maka pendekatan yang diterapkan dalam perencanaan tata ruang wilayah Kota Denpasar adalah pendekatan rasional komprehensif.

Daftar Pustaka

- Brooks, M (1993) ‘A Plethora of Paradigms?’ *Journal of the American Planning Association* Vol. 59, No .2, p: 142-45.
- Fainstein, SS (2005) ‘Planning Theory and the City’ *Journal of Planning Education and Research* Vol.25, p: 121-130.
- Friedmann, J (1998) ‘Planning Theory Revisited’ *European Planning Studies*,Vol.59, No.4, p: 482-85.
- Howlett, Michael dan M Ramesh (1998) ‘Policy Subsystem Configurations and Policy Change: Operationalizing the Postpositivist Analysis of the Politics of the Policy Process’ *Policy Studies Journal* Vol. 26, No. 3, p: 466-481.

- Innes, J E (1983) 'Planning Theory and Practice: Bridging the Gap' *Journal of Planning Education and Research* Vol. 3, No. 1 (Summer 1983), p: 35-45.
- Klaasen, I T (2003) *Knowledge- Based Design: Developing Urban & Regional Design Into A Science* Amsterdam: DelfUniversity Press.
- Mukhlis, M (2009) 'Kebijakan dalam Perencanaan Kota Baru Lampung di Natar' Tesis yang tidak dipublikasi Lampung: Universitas Lampung.
- Pallagst, K (2006) 'Growth Management in the San Francisco Bay Area: Interdependence of Theory and Practice' *IURD Working Paper Series 02, Institute of Urban and Regional Development, UC Berkeley*.
- Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 10 tahun 1999 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Denpasar 1999-2019.
- Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 27 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Denpasar Tahun 2011 – 2031
- Peraturan Daerah Provinsi Bali No. 16 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Provinsi Bali 2009-2029
- Rustiadi, E, dkk (2009) *Perencanaan dan Pengembangan Wilayah* Jakarta: Crestpent Press dan Yayasan Obor Indonesia.
- Thorns, D C (2002) *The Transformation of Cities – Urban Theory and Urban Life* New York: Palgrave Macmillan.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.
- United Nations Human Settlements Programme (2007) *Inclusive and Sustainable Urban Planning: A Guide for Municipalities, Volume 1: An Introduction to Urban Strategic Planning* Nairobi: United Nations Human Settlements Programme.

Ucapan Terima Kasih

Terima kasih disampaikan kepada pihak-pihak yang telah membantu proses penyelesaian publikasi ini. Yang pertama penulis ucapkan terima kasih kepada keluarga atas dukungan disegala bidang. Secara khusus penulis ucapkan terima kasih atas saran dan masukan yang telah diberikan oleh Ibu Gusti Ayu Made Suartika, ST., MEngSc., Ph.D dan Ibu Dr. Ir. Widiastuti, MT, serta semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu.