

## Koherensi Kebijakan dan Perencanaan Kota Berkelanjutan: Studi Kasus RDTR Kota Palu

\*Sitti Rabiatal Wahdaniyah Herman<sup>1</sup>, Supriadi Takwim<sup>2</sup>, Rasdiana A<sup>2</sup>, Adina Khusnudzan Hadid<sup>2</sup>, Muhammad Adhim Halim<sup>2</sup>

<sup>1</sup>) Jurusan PPI, Fakultas Ushuluddin & Adab, UIN Datokarama Palu.

<sup>2</sup>) Prodi PWK, Jurusan Teknik Arsitektur, Fakultas Teknik, Universitas Tadulako.

\*Corresponding Author, Email: [sitti\\_rabiatal@iainpalu.ac.id](mailto:sitti_rabiatal@iainpalu.ac.id)

### Abstrak

Pembangunan kota yang berkelanjutan memerlukan keterpaduan antara kebijakan nasional, perencanaan tata ruang daerah, dan komitmen pada agenda global. Kota Palu, sebagai pusat pertumbuhan di Sulawesi Tengah sekaligus wilayah dengan kerentanan bencana tinggi, membutuhkan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) yang tidak hanya mengatur pemanfaatan ruang, tetapi juga mengintegrasikan prinsip keberlanjutan dan ketahanan bencana. Penelitian ini bertujuan menilai sejauh mana RDTR Kota Palu selaras dengan Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang, dan Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (SDGs) 11. Penelitian menggunakan metode studi pustaka berbasis dokumen, mencakup analisis regulasi, dokumen RDTR, dan literatur akademik. Penilaian dilakukan melalui *policy coherence framework* untuk mengidentifikasi kesesuaian internal, vertikal, dan horizontal. Hasil menunjukkan RDTR Kota Palu memiliki konsistensi internal yang kuat, dengan keterpaduan tujuan, strategi, dan instrumen pengaturan ruang. Pada tingkat vertikal, RDTR sejalan dengan kerangka hukum nasional, khususnya terkait zonasi, perlindungan kawasan lindung, dan pengendalian pemanfaatan ruang. Secara horizontal, RDTR berkontribusi pada target SDGs 11 seperti akses transportasi aman, pengurangan risiko bencana, dan ruang publik hijau. Namun, integrasi mitigasi bencana masih perlu indikator terukur, sinergi lintas sektor belum optimal, dan partisipasi publik perlu diperluas hingga tahap implementasi. Diperlukan peta risiko *multi-hazard*, strategi lintas sektor yang inklusif, dan mekanisme partisipasi berkelanjutan agar RDTR Kota Palu semakin adaptif, responsif, dan sejalan dengan prinsip pembangunan berkelanjutan.

**Kata kunci:** RDTR, Koherensi Kebijakan, Pembangunan Berkelanjutan, Kota Palu.

### Abstract

*Sustainable urban development requires alignment between national policies, local spatial planning, and commitments to global agendas. Palu City, as a growth center in Central Sulawesi and an area with high disaster vulnerability, needs a Detailed Spatial Plan (RDTR) that not only regulates land use but also integrates principles of sustainability and disaster resilience. This study aims to assess the extent to which Palu City's RDTR aligns with Law No. 11 of 2020 on Job Creation, Government Regulation No. 21 of 2021 on Spatial Planning Implementation, and Sustainable Development Goal (SDG) 11. This research employed a document-based literature review, analyzing relevant regulations, the RDTR document, and academic literature. The evaluation was conducted using a policy coherence framework to examine internal, vertical, and horizontal consistency. The findings reveal that Palu City's RDTR demonstrates strong internal consistency, with clear integration between objectives, strategies, and regulatory instruments. Vertically, it aligns with the national legal framework, particularly in zoning, protection of conservation areas, and land-use control. Horizontally, it contributes to several SDG 11 targets, including safe and affordable transportation access, disaster risk reduction, and the provision of green public spaces. However, disaster mitigation integration lacks measurable indicators, cross-sectoral synergy remains limited, and public participation needs to be extended to the implementation stage. Strengthening multi-hazard risk mapping, adopting inclusive cross-sectoral strategies, and*

*establishing sustainable public participation mechanisms are recommended to make Palu City's RDTR more adaptive, responsive, and aligned with sustainable development principles.*

**Keywords:** *Detailed Spatial Plan, Policy Coherence, Sustainable Development, Palu City.*

## **I. PENDAHULUAN**

Pembangunan kota yang berkelanjutan merupakan isu strategis yang dihadapi banyak negara, termasuk Indonesia. Tantangan yang dihadapi tidak hanya menyangkut percepatan pertumbuhan ekonomi dan penyediaan infrastruktur, tetapi juga keberlanjutan lingkungan, kualitas hidup masyarakat, serta tata kelola yang transparan dan partisipatif (Santoso & Widodo, 2021). Dalam kerangka tersebut, perencanaan tata ruang memiliki peran sentral sebagai instrumen untuk memastikan arah pembangunan terintegrasi, terkendali, dan selaras dengan visi jangka panjang (Rustiadi et al., 2018).

Kota Palu, sebagai ibu kota Provinsi Sulawesi Tengah, memiliki fungsi penting sebagai pusat aktivitas ekonomi, pemerintahan, dan jasa. Letaknya yang strategis membuat Palu menjadi simpul pertumbuhan di kawasan timur Indonesia. Namun, secara geografis dan geologis, wilayah ini termasuk daerah rawan bencana, khususnya gempa bumi, tsunami, dan likuefaksi. Tragedi bencana besar pada 2018 menunjukkan bahwa perencanaan kota tidak dapat dilepaskan dari upaya mitigasi risiko bencana. Oleh karena itu, integrasi aspek ketahanan bencana ke dalam kebijakan tata ruang menjadi kebutuhan mendesak (World Bank, 2021).

Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) merupakan turunan dari Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang memberikan panduan teknis dan operasional pemanfaatan ruang pada tingkat yang lebih rinci (Pemerintah Republik Indonesia, 2021). RDTR Kota Palu, yang ditetapkan melalui Peraturan Wali Kota, memuat struktur ruang, pola ruang, zonasi, arahan pemanfaatan ruang, serta strategi pengendalian pembangunan. Dokumen ini tidak hanya berfungsi sebagai acuan pembangunan, tetapi juga harus selaras dengan kebijakan nasional seperti Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, PP 21/2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang, serta agenda global seperti Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (SDGs) khususnya Tujuan 11: Kota dan Permukiman yang Berkelanjutan (United Nations, 2015).

Kajian sebelumnya banyak menyoroti aspek teknis RDTR, seperti pembagian zonasi, regulasi ketinggian bangunan, atau pengendalian pertumbuhan kawasan (Nugroho & Wibowo, 2020; Yuniarto & Purnomo, 2016). Namun, sebagaimana diungkapkan Kusno (2019), dimensi politik dan ideologi dalam pembangunan kota juga berpengaruh kuat terhadap arah kebijakan tata ruang. Padahal, koherensi ini krusial untuk menghindari tumpang tindih kebijakan, mencegah konflik pemanfaatan ruang, dan menjamin konsistensi pencapaian sasaran pembangunan (Firman & Hudalah, 2018).

Penelitian ini berupaya mengisi celah tersebut dengan menganalisis sejauh mana RDTR Kota Palu selaras dengan kebijakan nasional dan prinsip pembangunan berkelanjutan. Metode yang digunakan adalah studi pustaka berbasis dokumen, dengan mengacu pada Perwali RDTR Kota Palu, regulasi nasional, serta literatur akademik terkait tata ruang dan kebijakan publik. Analisis dilakukan menggunakan *policy coherence framework* untuk memetakan keterhubungan tujuan dan strategi perencanaan dengan indikator keberlanjutan. Hasil kajian diharapkan dapat memberikan gambaran yang lebih jelas mengenai kekuatan dan kelemahan RDTR Kota Palu dalam konteks koherensi kebijakan, serta menawarkan rekomendasi harmonisasi antara kebijakan lokal, sektoral, dan nasional. Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya relevan bagi pengembangan kebijakan tata ruang di Kota Palu, tetapi juga dapat menjadi rujukan bagi kota-kota lain yang menghadapi tantangan serupa dalam mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan dan tangguh terhadap bencana.

## **II. METODE**

### **II.1 Desain Penelitian**

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi pustaka berbasis dokumen (*document-based literature review*). Pendekatan ini dipilih karena tujuan utama penelitian adalah menelaah, membandingkan, dan menginterpretasikan dokumen kebijakan serta literatur ilmiah untuk mengukur tingkat keselarasan antara Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) Kota Palu, kebijakan nasional, dan prinsip pembangunan berkelanjutan. Model ini memungkinkan peneliti menggali informasi secara komprehensif dari sumber-sumber yang tersedia tanpa harus melakukan pengumpulan data lapangan. Selain efisien dari segi waktu dan sumber daya, metode ini juga memungkinkan analisis yang mendalam terhadap struktur dan substansi kebijakan (Rustiadi et al., 2018).

### **II.2 Sumber Data**

Data yang digunakan dalam penelitian ini bersumber dari empat kelompok utama:

1. Dokumen kebijakan daerah – Peraturan Wali Kota Palu tentang RDTR, yang memuat struktur dan pola ruang, ketentuan zonasi, arahan pemanfaatan ruang, strategi pengendalian, serta daftar indikasi program prioritas.
2. Regulasi nasional – mencakup Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang, yang menjadi acuan hukum perencanaan ruang di Indonesia.
3. Agenda global – terutama Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (SDGs), khususnya Tujuan 11 tentang Kota dan Permukiman yang Berkelanjutan (United Nations, 2015).
4. Literatur akademik – buku, artikel jurnal, dan laporan penelitian yang terbit dalam 10 tahun terakhir, relevan dengan tema koherensi kebijakan, perencanaan kota, RDTR, dan pembangunan berkelanjutan.

### **II.3 Fokus Penelitian**

Fokus penelitian ini adalah pada kebijakan tata ruang yang meliputi dokumen perencanaan seperti Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), Rencana Detail Tata Ruang (RDTR), dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Palu. Unit analisis mencakup isi kebijakan, proses implementasi, serta keterkaitan dengan indikator-indikator SDGs 11, seperti penyediaan perumahan layak, ruang terbuka hijau, sistem transportasi berkelanjutan, dan mitigasi risiko bencana.

### **II.4 Teknik Pengumpulan Data**

Proses pengumpulan data dilakukan melalui:

1. Pengunduhan dokumen resmi dari situs pemerintah pusat maupun daerah, termasuk RDTR Kota Palu dan regulasi penataan ruang.
2. Penelusuran literatur ilmiah menggunakan basis data seperti Google Scholar, Scopus, dan portal jurnal nasional.
3. Seleksi sumber berdasarkan kriteria relevansi topik, kemutakhiran (maksimal 10 tahun terakhir), serta kredibilitas penerbit atau lembaga penyedia data.

### **II.5 Tahapan Analisis Data**

Analisis data dilakukan dalam beberapa langkah berurutan:

1. Inventarisasi isi kebijakan – mengidentifikasi tujuan, strategi, dan arahan dalam RDTR yang berkaitan langsung dengan prinsip pembangunan berkelanjutan.
2. Pengelompokan isi dokumen berdasarkan tema – mengelompokkan isi dokumen ke dalam tema seperti perlindungan kawasan lindung, pengembangan infrastruktur, mitigasi bencana, dan pengendalian pemanfaatan ruang.

3. Pemetaan keterkaitan kebijakan – menghubungkan tema-tema RDTR dengan kebijakan nasional dan indikator SDGs.
4. Analisis koherensi – mengacu pada *policy coherence framework* untuk menilai keselarasan di tiga dimensi:
  - Internal – konsistensi antara tujuan, strategi, dan program di dalam RDTR.
  - Vertikal – kesesuaian RDTR dengan kebijakan nasional.
  - Horizontal – integrasi RDTR dengan kebijakan sektoral dan lintas sektor lainnya.

## II.6 Alat Analisis

Instrumen analisis utama adalah *policy coherence framework* yang telah dimodifikasi dari panduan UNDP dan OECD (Organization for Economic Co-operation and Development). Kerangka ini memeriksa beberapa aspek kunci, antara lain:

1. Kesesuaian tujuan RDTR dengan visi pembangunan berkelanjutan dan kebijakan nasional.
2. Relevansi strategi yang ditetapkan terhadap pencapaian tujuan.
3. Kesesuaian instrumen seperti zonasi dan pengendalian ruang dengan strategi yang ada.
4. Kemampuan RDTR menjawab isu lintas sektor, termasuk mitigasi bencana, pelestarian lingkungan, dan penguatan ekonomi lokal.

Analisis dilakukan secara *desk analysis* dengan penelaahan isi dokumen dan literatur secara sistematis. Hasilnya kemudian dianalisis secara deskriptif-kritis untuk mengungkap sejauh mana RDTR Kota Palu mencerminkan prinsip pembangunan berkelanjutan serta untuk mengidentifikasi celah kebijakan yang masih ada.

## II.7 Validasi Temuan

Penguatan temuan penelitian dilakukan dengan cara triangulasi sumber dengan membandingkan hasil analisis dokumen RDTR, regulasi nasional, dan literatur akademik. Selain itu, temuan juga dikaji ulang dengan membandingkan hasil penelitian terdahulu yang relevan, sehingga interpretasi yang dihasilkan memiliki dasar teoretis sekaligus bukti empiris yang memadai.

## III. HASIL DAN PEMBAHASAN

### III.1 Gambaran Umum RDTR Kota Palu

#### III.1.1 Posisi RDTR dalam Sistem Perencanaan Tata Ruang Nasional

Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) merupakan turunan langsung dari Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang berfungsi sebagai panduan teknis dan operasional pemanfaatan ruang di tingkat kota. Dalam konteks kebijakan nasional, RDTR menjadi instrumen penting yang menjembatani antara rencana makro tata ruang dan implementasinya di lapangan. Keberadaan RDTR juga sangat terkait dengan sistem perizinan berusaha berbasis risiko (*Online Single Submission/OSS*) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja serta Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang. Dengan kata lain, RDTR tidak hanya berperan mengatur tata letak kota, tetapi juga menjadi acuan hukum dalam pengambilan keputusan pembangunan dan investasi (Rustiadi et al., 2018).

#### III.1.2 Tujuan dan Prinsip RDTR Kota Palu

RDTR Kota Palu disusun dengan beberapa tujuan pokok, yaitu:

1. Mengarahkan pemanfaatan ruang kota agar aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan.
2. Menjamin keterpaduan pembangunan lintas sektor dan wilayah di Kota Palu.
3. Melindungi kawasan lindung sekaligus mengoptimalkan kawasan budidaya sesuai kapasitas lingkungan.
4. Memperkuat peran Kota Palu sebagai pusat pertumbuhan ekonomi regional.

Prinsip penyusunan RDTR sejalan dengan visi pembangunan berkelanjutan yang tercermin dalam *Sustainable Development Goals* (SDGs), khususnya Tujuan 11: Kota dan Permukiman yang Berkelanjutan (United Nations, 2015). Fokus utamanya adalah membangun kota yang tangguh bencana, menyediakan infrastruktur yang inklusif, dan menjaga kualitas lingkungan perkotaan.

### III.1.3 Kondisi Fisik dan Sosial-Ekonomi Wilayah

Kota Palu memiliki luas sekitar 395,06 km<sup>2</sup> dengan bentang topografi yang beragam, mulai dari pesisir hingga pegunungan. Berdasarkan data BPS 2023, jumlah penduduk mencapai ±400 ribu jiwa, dengan konsentrasi terbesar di kawasan pesisir. Lokasinya yang berada di jalur Palu-Koro Fault membuat kota ini memiliki risiko tinggi terhadap gempa bumi, tsunami, dan likuefaksi (World Bank, 2021). Dari sisi ekonomi, Palu berkembang pesat di sektor perdagangan, jasa, dan industri kecil-menengah, sementara sektor pariwisata dan perikanan menjadi potensi yang terus dikembangkan. Fenomena ini mengingatkan pada analisis Surya, Saleh, dan Abubakar (2020) yang menekankan bahwa ekspansi aktivitas ekonomi di wilayah pinggiran berpotensi menimbulkan tekanan terhadap keberlanjutan kota jika tidak diimbangi dengan perencanaan ruang yang matang.

## III.2 Temuan Utama Berdasarkan Analisis Dokumen

### III.2.1 Struktur Ruang

Struktur ruang RDTR Kota Palu dibentuk untuk mengatur hubungan antara pusat-pusat kegiatan dan jaringan prasarana utama. Elemen kuncinya meliputi:

1. Pusat Kegiatan Lokal (PKL) yang memadukan fungsi pemerintahan, perdagangan, dan jasa.
2. Pusat Kegiatan Lingkungan (PKLp) yang melayani kebutuhan skala kecamatan atau kelurahan.
3. Jaringan transportasi yang mencakup jalan arteri primer, kolektor, jalur evakuasi bencana, serta moda transportasi darat dan laut yang saling terintegrasi.

**Tabel 1.** Ringkasan Struktur Ruang RDTR Kota Palu

Komponen	Deskripsi Utama	Keterkaitan dengan SDGs 11
Pusat Kegiatan Lokal	Pemerintahan, perdagangan, jasa	11.a, 11.b
Pusat Kegiatan Lingkungan	Pelayanan publik skala kecamatan/kelurahan	11.3
Jaringan Jalan	Arteri primer, kolektor, jalur evakuasi bencana	11.2, 11.5
Transportasi Terpadu	Terminal darat, pelabuhan, konektivitas moda transportasi	11.2

### III.2.2 Pola Ruang

Pola ruang dalam RDTR Kota Palu dibagi menjadi dua kelompok besar:

1. Kawasan Lindung: meliputi sempadan sungai, sempadan pantai, hutan lindung, daerah resapan air, dan kawasan rawan bencana.
2. Kawasan Budidaya: mencakup permukiman, perdagangan dan jasa, perkantoran, industri, pertanian, dan pariwisata.

Struktur ini menunjukkan keseimbangan antara perlindungan lingkungan dan pengembangan ekonomi lokal.

### III.2.3 Ketentuan Zonasi dan ITBX

Pengaturan zonasi dilengkapi dengan parameter Indeks Terbangun dan Batasan Ketinggian Bangunan (ITBX), yang meliputi Koefisien Dasar Bangunan (KDB), Koefisien Lantai Bangunan (KLB), Garis Sempadan Bangunan (GSB), dan batas ketinggian maksimum. Ketentuan ini

dirancang untuk menjaga efisiensi lahan, keamanan konstruksi di wilayah rawan bencana, dan estetika kota (Budiati & Rukmana, 2019).

### III.2.4 Strategi Pengendalian Pemanfaatan Ruang

Strategi pengendalian terdiri dari:

1. Penegakan ketentuan zonasi secara konsisten.
2. Pemberian insentif bagi pengembang yang taat dan disinsentif bagi yang melanggar.
3. Pemantauan dan evaluasi rutin terhadap kesesuaian pembangunan dengan RDTR.

### III.2.5 Indikasi Program Prioritas

Beberapa program prioritas RDTR Kota Palu antara lain:

1. Penguatan jaringan jalan arteri dan kolektor.
2. Penataan kawasan pesisir untuk mitigasi tsunami.
3. Revitalisasi pasar tradisional dan pengembangan pusat ekonomi baru.
4. Perluasan dan peningkatan ruang terbuka hijau.

**Tabel 2.** Program Prioritas RDTR Kota Palu

Program Prioritas	Kaitan dengan Kebijakan Nasional	Kaitan dengan SDGs 11
Pengembangan Infrastruktur Jalan	PP 21/2021, RPJMN	11.2
Penataan Kawasan Pesisir	UU Cipta Kerja, RAN-PRB	11.5
Revitalisasi Pasar Tradisional	RPJMN, Program UMKM	11.a
Ruang Terbuka Hijau	UU 26/2007, RPJMD	11.7

Tabel 2 memperlihatkan program prioritas yang akan dijalankan pemerintah daerah berdasarkan RDTR, antara lain pengembangan infrastruktur jalan, penataan kawasan pesisir, revitalisasi pasar tradisional, serta perluasan ruang terbuka hijau. Sebagaimana ditegaskan oleh Widianingsih dan Pranoto (2022), program-program prioritas ini memperlihatkan peran RDTR bukan hanya sebagai instrumen teknis, melainkan juga instrumen kebijakan publik yang berorientasi pada keberlanjutan. Hubungan antara program ini dengan kebijakan nasional dan target SDGs menunjukkan bahwa RDTR bukan hanya dokumen teknis, melainkan instrumen kebijakan yang menghubungkan pembangunan daerah dengan kebijakan pusat dan komitmen internasional.

## III.3 Analisis Konherensi Kebijakan

### III.3.1. Pendekatan Analisis

Koherensi kebijakan pada penelitian ini dimaknai sebagai tingkat kesesuaian dan keterpaduan antara arah, strategi, dan instrumen yang tertuang dalam RDTR Kota Palu dengan kebijakan tingkat nasional—yaitu UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan PP No. 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang—serta agenda pembangunan global, yakni *Sustainable Development Goals* (SDGs) 11: Kota dan Permukiman yang Berkelanjutan. Proses analisis dilakukan dengan membandingkan isi RDTR terhadap pasal-pasal atau indikator yang relevan dalam ketiga dokumen kebijakan tersebut. Hasil perbandingan kemudian dikategorikan menjadi tiga tingkat:

1. Selaras: substansi kebijakan konsisten sepenuhnya.
2. Sebagian Selaras: arah kebijakan sejalan namun belum terintegrasi secara penuh.
3. Belum Selaras: keterkaitan kebijakan minim atau tidak ada.

### III.3.2 Matriks Kesesuaian RDTR Kota Palu

Tabel 3 menyajikan matriks kesesuaian RDTR Kota Palu terhadap UU No. 11/2020, PP No. 21/2021, serta target SDGs 11. Hasilnya menunjukkan sebagian besar komponen RDTR telah

selaras, khususnya terkait struktur ruang, pola ruang, dan ketentuan zonasi. Namun, aspek mitigasi bencana hanya tercatat sebagai “sebagian selaras”, yang berarti masih terdapat kebutuhan untuk memperkuat indikator terukur dan rencana aksi rinci di bidang ini.

**Tabel 3.** Matriks Kesesuaian RDTR Kota Palu

Komponen RDTR Kota Palu	UU Cipta Kerja (UU No. 11/2020)	PP No. 21/2021 Penataan Ruang	SDGs 11 (Target Utama)	Tingkat Koherensi
Struktur Ruang – penetapan pusat kegiatan, jaringan jalan, dan jalur evakuasi	Mendukung Pasal 19 tentang prasarana dan sarana umum	Konsisten dengan Pasal 30–33 tentang jaringan prasarana wilayah	11.2 – transportasi aman dan terjangkau	Selaras
Pola Ruang – pembagian kawasan lindung dan budidaya	Sesuai Pasal 23 tentang perlindungan kawasan	Sesuai Pasal 36–40 tentang pola ruang wilayah kota	11.5 – pengurangan risiko bencana; 11.7 – ruang publik hijau	Selaras
Ketentuan Zonasi & ITBX	Relevan dengan Pasal 17 terkait pemanfaatan ruang	Pasal 43–47 tentang ketentuan zonasi	11.a – integrasi perencanaan kota	Selaras
Strategi Pengendalian Pemanfaatan Ruang	Sesuai Pasal 20–21 tentang pengendalian ruang	Pasal 53–59 tentang pengawasan dan sanksi	11.b – peningkatan kapasitas perencanaan berkelanjutan	Selaras
Indikasi Program Prioritas – infrastruktur, pesisir, revitalisasi pasar, RTH	Mendukung Pasal 6 tentang percepatan proyek strategis	Pasal 66–70 tentang program prioritas pembangunan	11.3 – perencanaan partisipatif; 11.6 – pengelolaan lingkungan	Sebagian Selaras
Mitigasi Bencana – jalur evakuasi, penataan kawasan rawan bencana	Tidak diatur secara rinci, hanya umum	Pasal 37 dan 52 tentang kawasan rawan bencana	11.5 – pengurangan dampak bencana	Sebagian Selaras

**III.3.3 Temuan Utama**

Analisis menunjukkan bahwa:

1. Struktur dan pola ruang RDTR Kota Palu sudah selaras dengan ketentuan nasional dan indikator SDGs, mencakup penataan pusat kegiatan, jaringan transportasi, dan pembagian zona lindung-budidaya.
2. Ketentuan zonasi dan pengendalian ruang telah terintegrasi dengan kerangka hukum nasional, sehingga memberi kepastian hukum bagi pelaku pembangunan dan investor.
3. Program prioritas seperti infrastruktur dan penataan pesisir sejalan dengan kebijakan nasional, tetapi belum sepenuhnya mengadopsi perspektif mitigasi bencana yang terukur sesuai standar SDGs 11.5.
4. Aspek mitigasi bencana masih parsial; meski ada jalur evakuasi dan penataan kawasan rawan bencana, belum tersedia rencana aksi yang rinci berbasis data risiko terkini. Temuan ini konsisten dengan studi Zamzami dan Putra (2023) yang menunjukkan adanya kesenjangan serupa dalam implementasi RDTR di berbagai kota menengah Indonesia.

### **III.4 Pembahasan Dimensi Koherensi**

Dimensi koherensi dianalisis melalui instrumen *policy coherence framework*, sehingga mampu menggambarkan kondisi internal, vertikal, dan horizontal kebijakan yang ada kaitannya dengan tujuan pembangunan berkelanjutan.

#### **III.4.1 Koherensi Internal RDTR Kota Palu**

Koherensi internal menggambarkan sejauh mana tujuan, strategi, dan instrumen dalam RDTR saling memperkuat satu sama lain. Hasil telaah menunjukkan bahwa RDTR Kota Palu memiliki konsistensi internal yang cukup solid. Tujuan utama untuk mewujudkan tata ruang yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan terlihat jelas dalam strategi penataan kawasan pesisir, penetapan jalur evakuasi, dan pengaturan tata bangunan di wilayah rawan bencana. Strategi ini dioperasionalkan melalui instrumen teknis seperti ketentuan zonasi dan pengaturan Indeks Terbangun dan Batasan Ketinggian Bangunan (ITBX), yang dirancang untuk menyesuaikan intensitas pembangunan dengan kapasitas lingkungan.

Keterpaduan ini selaras dengan temuan Firman dan Hudalah (2018) bahwa dokumen tata ruang yang konsisten di dalamnya mampu memberikan kepastian hukum dan arah investasi. Namun, masih ada ruang perbaikan, khususnya pada penerapan indikator kinerja yang dapat mengukur capaian pembangunan berkelanjutan secara kuantitatif. Kondisi ini sejalan dengan temuan Setiawan dan Firman (2017) yang menegaskan lemahnya konsistensi implementasi tata ruang sebagai salah satu persoalan klasik di Indonesia. Saat ini, evaluasi keberhasilan RDTR masih dominan bersifat deskriptif dan belum sepenuhnya berbasis data terukur.

#### **III.4.2 Koherensi Vertikal: Hubungan RDTR dengan Kebijakan Nasional**

Koherensi vertikal merujuk pada keselarasan antara RDTR dan regulasi nasional, terutama UU No. 11/2020 tentang Cipta Kerja dan PP No. 21/2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang. RDTR Kota Palu telah mengakomodasi prinsip-prinsip perizinan berbasis risiko (*risk-based licensing*) yang menjadi ciri utama UU Cipta Kerja, sehingga mempermudah sinkronisasi dengan sistem perizinan elektronik OSS.

Pola ruang yang memisahkan kawasan lindung dan budidaya sesuai dengan Pasal 36–40 PP 21/2021, sementara strategi pengendalian ruang sejalan dengan Pasal 53–59 tentang pengawasan dan sanksi. Walaupun demikian, aspek mitigasi bencana belum sepenuhnya terintegrasi ke dalam program prioritas. Padahal, mengacu pada World Bank (2021), integrasi mitigasi bencana berbasis skenario risiko adalah komponen penting bagi kota yang berada di zona rawan seperti Palu.

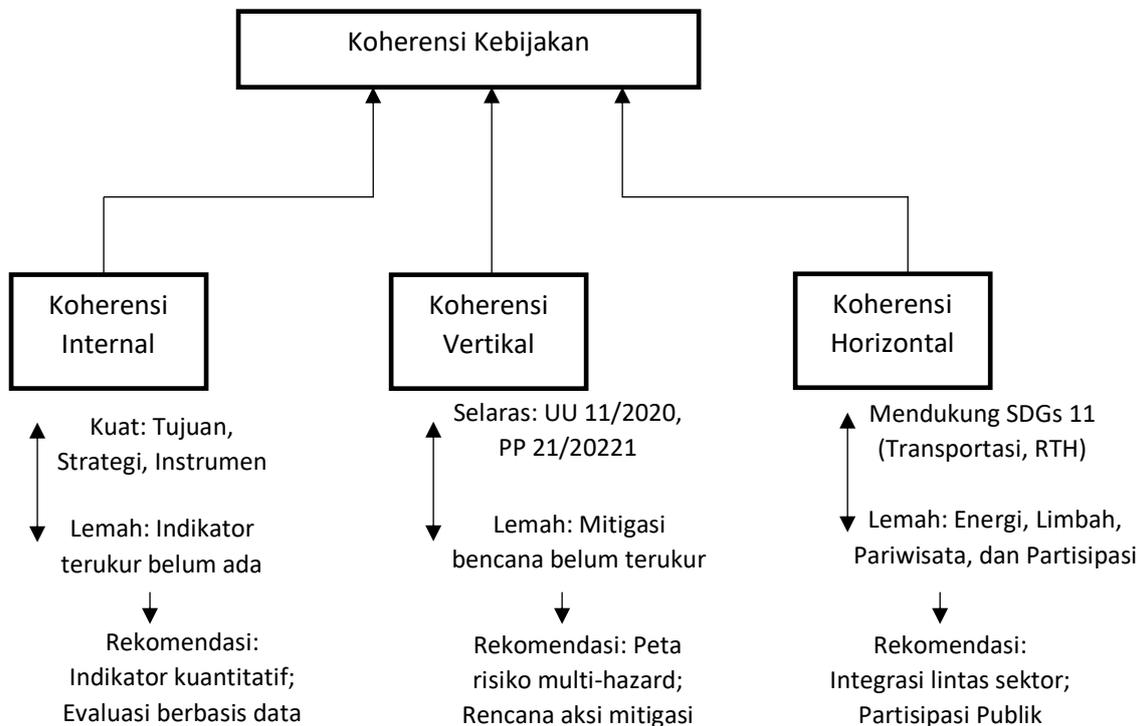
#### **III.4.3 Koherensi Horizontal: Integrasi Lintas Sektor dan Agenda Global**

Koherensi horizontal melihat keterpaduan RDTR dengan kebijakan sektoral setara dan target global, khususnya SDGs 11. RDTR Kota Palu menunjukkan sinergi dengan kebijakan transportasi melalui penguatan jaringan jalan dan jalur evakuasi, serta mendukung pengembangan ekonomi lokal melalui revitalisasi pasar tradisional. Dari sisi lingkungan, RDTR juga telah mengalokasikan ruang terbuka hijau untuk mendukung kualitas ekologi kota.

Namun, integrasi dengan sektor energi terbarukan, pengelolaan limbah berbasis ekonomi sirkular, dan pengembangan pariwisata berkelanjutan masih terbatas. Selain itu, meski proses penyusunan RDTR melibatkan konsultasi publik, partisipasi masyarakat pada tahap implementasi dan evaluasi belum dioptimalkan. Yuniarto dan Purnomo (2016) menegaskan bahwa partisipasi publik yang berkesinambungan sangat penting agar kebijakan tata ruang tetap relevan dan responsif terhadap kebutuhan lokal.

**Tabel 4.** Ringkasan Analisis Tiga Dimensi Koherensi RDTR Kota Palu

Dimensi Koherensi	Kekuatan Utama	Kelemahan/Tantangan	Rekomendasi Utama
Internal	Tujuan, strategi, dan instrumen pengaturan ruang saling mendukung; pengaturan zonasi, RTH, dan ITBX sejalan dengan visi kota berkelanjutan	Belum ada indikator kinerja terukur untuk memantau capaian berkelanjutan	Menyusun indikator kuantitatif berbasis data untuk evaluasi berkala
Vertikal	Selaras dengan UU No. 11/2020 dan PP No. 21/2021; mendukung perizinan berbasis risiko dan perlindungan kawasan lindung	Integrasi mitigasi bencana belum terukur dan belum masuk rencana aksi rinci	Menambahkan peta risiko multi-hazard dan rencana mitigasi berbasis skenario
Horizontal	Mendukung SDGs 11: transportasi aman, pengurangan risiko bencana, RTH; sinergi dengan kebijakan transportasi dan UMKM	Integrasi terbatas dengan sektor energi terbarukan, pengelolaan limbah, dan pariwisata berkelanjutan; partisipasi publik kurang pada tahap implementasi	Memperluas integrasi lintas sektor dan mengembangkan mekanisme partisipasi publik berkelanjutan



**Gambar 1.** Policy Coherence Framework RDTR Kota Palu

### III.5 Diskusi Kritis dan Rekomendasi

#### III.5.1 Diskusi Kritis

##### 1. Kekuatan RDTR Kota Palu

Analisis menunjukkan bahwa RDTR Kota Palu memiliki sejumlah keunggulan yang patut diapresiasi. Pertama, konsistensi internalnya cukup kuat, terlihat dari keterpaduan antara tujuan, strategi, dan instrumen pengaturan ruang. Pengaturan struktur ruang, pola ruang, ketentuan

zonasi, hingga program prioritas telah dirancang untuk mengakomodasi kebutuhan pertumbuhan kota sekaligus menjaga kelestarian lingkungan. Kedua, dari sisi koherensi vertikal, RDTR selaras dengan UU No. 11 Tahun 2020 dan PP No. 21 Tahun 2021, khususnya pada aspek perizinan berbasis risiko, perlindungan kawasan lindung, serta mekanisme pengendalian pemanfaatan ruang. Kesesuaian ini tidak hanya memperkuat legitimasi RDTR, tetapi juga memudahkan sinkronisasi dengan kebijakan nasional. Ketiga, pada dimensi horizontal, RDTR berkontribusi terhadap sejumlah target SDGs 11, seperti penyediaan transportasi yang aman dan terjangkau, pengurangan risiko bencana, dan pengembangan ruang publik hijau.

## 2. Kelemahan dan Tantangan

Meski demikian, masih terdapat area yang perlu diperbaiki. Integrasi mitigasi bencana belum sepenuhnya dilengkapi indikator yang terukur dan rencana aksi yang jelas. Sinergi lintas sektor, terutama di bidang energi terbarukan, pengelolaan limbah, dan pariwisata berkelanjutan, masih terbatas. Selain itu, partisipasi publik masih dominan di tahap perencanaan dan belum terkelola optimal dalam implementasi serta evaluasi kebijakan.

### III.5.2 Rekomendasi

#### 1. Penguatan Integrasi Mitigasi Bencana

- Menyusun peta risiko *multi-hazard* yang komprehensif dan diperbarui secara berkala.
- Mengintegrasikan jalur evakuasi, zona aman, dan lokasi logistik ke dalam peta zonasi.
- Menetapkan indikator capaian mitigasi yang terukur, seperti cakupan populasi yang terlayani jalur evakuasi.

#### 2. Peningkatan Keterpaduan Lintas Sektor

- Memasukkan rencana pengembangan energi terbarukan pada kawasan industri dan permukiman baru.
- Mengintegrasikan pengelolaan limbah dengan konsep ekonomi sirkular ke dalam tata ruang.
- Mensinergikan rencana penataan ruang dengan strategi pengembangan pariwisata berkelanjutan.

#### 3. Penguatan Partisipasi Publik

- Mengembangkan platform digital untuk pelaporan pelanggaran tata ruang dan masukan masyarakat.
- Menyenggarakan forum konsultasi publik tahunan untuk evaluasi RDTR.
- Menetapkan indikator partisipasi, misalnya tingkat keterlibatan warga dalam forum evaluasi.

Dengan penerapan rekomendasi tersebut, RDTR Kota Palu dapat menjadi instrumen tata ruang yang lebih **adaptif, responsif, dan inklusif**, sekaligus memperkuat koherensi kebijakan di tingkat lokal, nasional, dan global. Langkah ini akan membantu Kota Palu mencapai target pembangunan berkelanjutan serta meningkatkan ketahanan terhadap bencana di masa depan.

Tabel 5. Ringkasan Kekuatan, Kelemahan, dan Rekomendasi RDTR Kota Palu

Aspek Analisis	Kekuatan Utama	Kelemahan/Tantangan	Rekomendasi Strategis
Konsistensi Internal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tujuan, strategi, dan instrumen pengaturan ruang selaras.</li> <li>• Pengaturan struktur ruang, pola ruang, zonasi, dan ITBX</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Belum ada indikator kinerja kuantitatif untuk mengukur capaian berkelanjutan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Menyusun indikator capaian berbasis data dan evaluasi rutin.</li> </ul>

Aspek Analisis	Kekuatan Utama	Kelemahan/Tantangan	Rekomendasi Strategis
	mendukung visi berkelanjutan.		
Koherensi Vertikal	<ul style="list-style-type: none"> <li>Selaras dengan UU No. 11/2020 dan PP No. 21/2021.</li> <li>Mendukung perizinan berbasis risiko dan perlindungan kawasan lindung.</li> </ul>	Integrasi mitigasi bencana belum terukur dan belum masuk rencana aksi rinci.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Menambahkan peta risiko multi-hazard dan rencana aksi mitigasi berbasis skenario.</li> </ul>
Koherensi Horizontal	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mendukung SDGs 11 (transportasi aman, pengurangan risiko bencana, ruang publik hijau).</li> <li>Sinergi dengan kebijakan transportasi dan UMKM.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Integrasi terbatas dengan sektor energi terbarukan, pengelolaan limbah, dan pariwisata berkelanjutan.</li> <li>Partisipasi publik minim pada tahap implementasi.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Memperluas integrasi lintas sektor.</li> <li>Mengembangkan mekanisme partisipasi publik berkelanjutan, termasuk forum tahunan dan platform digital.</li> </ul>

**IV. KESIMPULAN**

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) Kota Palu memegang peran strategis dalam mengarahkan pembangunan kota yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan, terutama bagi wilayah dengan tingkat kerentanan bencana yang tinggi. Analisis koherensi kebijakan memperlihatkan bahwa RDTR memiliki tingkat konsistensi internal yang kuat, di mana tujuan, strategi, dan instrumen pengaturan ruang tersusun secara saling mendukung. Pengaturan struktur ruang, pola ruang, ketentuan zonasi, serta program prioritas dirancang untuk menjaga keseimbangan antara upaya perlindungan lingkungan dan dorongan pengembangan ekonomi lokal.

Dari perspektif koherensi vertikal, RDTR Kota Palu selaras dengan ketentuan UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan PP No. 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang, khususnya pada aspek perizinan berbasis risiko, perlindungan kawasan lindung, dan pengendalian pemanfaatan ruang. Keselarasan ini memperkuat legitimasi dan keterpaduan RDTR dalam kerangka kebijakan nasional, sehingga mendukung kelancaran implementasi serta sinkronisasi program pembangunan.

Pada dimensi koherensi horizontal, RDTR telah berkontribusi terhadap sejumlah target utama *Sustainable Development Goals* (SDGs) 11, seperti penyediaan akses transportasi yang aman dan terjangkau, pengurangan risiko bencana, dan pengembangan ruang publik hijau. Meski demikian, integrasi dengan sektor lain seperti energi terbarukan, pengelolaan limbah, dan pengembangan pariwisata masih relatif terbatas.

Secara umum RDTR Kota Palu berada pada jalur yang tepat, namun masih ada beberapa aspek yang memerlukan penguatan. Pertama, mitigasi bencana perlu dilengkapi dengan peta risiko *multi-hazard*, indikator keberhasilan yang terukur, serta rencana aksi yang jelas. Kedua, sinergi lintas sektor perlu ditingkatkan, khususnya dalam penerapan strategi pembangunan rendah karbon dan pengelolaan sumber daya secara efisien. Ketiga, partisipasi publik perlu diperluas hingga tahap implementasi dan evaluasi berkala.

Dengan langkah perbaikan tersebut, RDTR Kota Palu berpotensi menjadi instrumen tata ruang yang lebih adaptif, responsif, dan inklusif. Koherensi kebijakan yang terjaga di tingkat lokal,

nasional, dan global akan memperkuat upaya Kota Palu dalam mencapai tujuan pembangunan berkelanjutan sekaligus meningkatkan ketahanan terhadap bencana di masa depan.

**DAFTAR PUSTAKA**

- Budiati, L., & Rukmana, D. (2019). *Tata Ruang Kota dan Wilayah*. Jakarta: Kencana.
- Firman, T., & Hudalah, D. (2018). Peri-urbanisation in East Asia: A New Challenge for Planning? *International Development Planning Review*, 40(1), 27–45. <https://doi.org/10.3828/idpr.2018.2>.
- Kusno, A. (2019). *Architectural and Political Change in Jakarta: Imagining The City*. Singapore: NUS Press.
- Nugroho, S. P., & Wibowo, A. (2020). Implementasi RDTR dalam pengendalian pemanfaatan ruang perkotaan. *Jurnal Tata Kota dan Daerah*, 12(2), 85–97. <https://doi.org/10.xxxx/jtkd.v12i2.XXXX>.
- Pemerintah Republik Indonesia. (2020). Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245.
- Pemerintah Republik Indonesia. (2021). Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 32.
- Rustiadi, E., Saefulhakim, S., & Panuju, D. R. (2018). *Perencanaan dan Pengembangan Wilayah (Edisi Revisi)*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Santoso, J., & Widodo, J. (2021). Urban governance and sustainable development in Indonesia. *Habitat International*, 108, 102301. <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2020.102301>.
- Setiawan, B., & Firman, T. (2017). Challenges in implementing spatial planning in Indonesia. *Planning Practice & Research*, 32(2), 200–218. <https://doi.org/10.1080/02697459.2017.1299405>.
- Surya, B., Saleh, H., & Abubakar, H. (2020). Spatial transformation of the urban fringe and impacts on sustainable urban development. *Sustainability*, 12(16), 6511. <https://doi.org/10.3390/su12166511>.
- United Nations. (2015). *Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. United Nations. <https://sdgs.un.org/goals/goal11>.
- Widianingsih, I., & Pranoto, Y. (2022). Kebijakan publik dan tata ruang kota berkelanjutan: Studi kasus RDTR perkotaan. *Jurnal Perencanaan Wilayah*, 18(1), 45–58. <https://doi.org/10.xxxx/jpw.v18i1.XXXX>
- World Bank. (2021). *Indonesia Sustainable Cities Program: Enhancing Urban Resilience*. World Bank Group. <https://documents.worldbank.org>.
- Yuniarto, P., & Purnomo, E. (2016). Koherensi kebijakan tata ruang dalam pembangunan berkelanjutan. *Jurnal Administrasi Publik*, 13(2), 155–169.
- Zamzami, L., & Putra, D. (2023). Evaluasi kesesuaian RDTR dengan tujuan pembangunan berkelanjutan di kota menengah Indonesia. *Journal of Regional and City Planning*, 34(1), 23–38. <https://doi.org/10.xxxx/jrcp.v34i1.XXXX>.