

# PENGATURAN ZONING SEBAGAI PENGENDALI PEMANFAATAN RUANG (Studi Kasus Kawasan Preservasi Budaya Kotagede)

Ayu Wahyuningtyas<sup>1</sup>, Westi Utami<sup>2</sup>

**Abstract:** The development of a historic and aesthetic region such as Kotagede need controlling and managing in order not to degrade its regional image. One of the efforts to maintain the region is that planning the conservation of old buildings in the form of blocks or zoning. The method used in planning the zone is called evaluative method. The result of the evaluation will be the base of directing the development at Kotagede. Therefore, the space utilization and land use would be optimal. This will suit with the the function of sustainable environment. The result of the research showed that Kotagede has undergone changes so that it replaces the originality of Kotagede. The formulated concept was blocks which include land use, land parcels, building infrastructures, environments, as well as the elements supporting the buildings.

**Keywords:** spatial planning, blocks, building constructions, preservation, Kotagede

**Abstrak:** Perkembangan kawasan yang bernilai historis dan estetis seperti Kawasan Kotagede perlu dikontrol dan dikendalikan agar tidak menurunkan citra kawasan. Salah satu upaya mempertahankan kawasan adalah rencana penataan pengaturan konservasi bangunan kuno yang dituangkan dalam bentuk penataan blok atau zoning. Metode yang digunakan dalam perencanaan adalah metode evaluatif. Hasil dari evaluasi menjadi dasar untuk melakukan arahan bagi pengembangan di Kotagede, sehingga pemanfaatan ruang dan penggunaan tanah dapat dioptimalkan sesuai dengan fungsi kawasan dan keberlanjutan lingkungan. Hasil dari penelitian menunjukkan bahwa Kotagede telah mengalami banyak perubahan yang mengakibatkan pudarnya karakter asli Kotagede. Konsep yang dirumuskan meliputi blok yang berkaitan dengan penggunaan tanah, perpeetakan tanah, infrastruktur bangunan dan lingkungan, dan unsur penunjang bangunan.

**Kata kunci:** perencanaan tata ruang, blok, bangunan, preservasi, Kotagede

## A. Pendahuluan

Pertumbuhan dan penambahan penduduk<sup>3</sup> yang pesat khususnya di daerah kota<sup>4</sup>, kegiatan perekonomian yang melesat cepat tentunya

---

<sup>1</sup>Penulis adalah Praktisi Bidang Perencanaan Wilayah, Alumni Magister Manajemen Bencana UGM. email: a.wahyuningtyas@gmail.com

<sup>2</sup>Penulis asisten dosen Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Alumni Magister Manajemen Bencana UGM. email: westiutami@yahoo.com

<sup>3</sup>Determinan pertumbuhan penduduk kota tidak hanya *natural growth*, namun juga pengaliran penduduk dari bagian wilayah lain. Pengaliran penduduk dan pertumbuhan penduduk/*natural growth* yang berlangsung lama menyebabkan terjadinya proses densifikasi penduduk, pemukiman maupun non pemukiman yang tidak terkendali (Yunus2005).

<sup>4</sup>Kota dalam pengertian umum sebagai suatu daerah

membutuhkan ruang atau dalam hal ini “tanah” yang semakin hari semakin terbatas ketersediaannya. Bertambahnya kegiatan penduduk di kota yang dipicu oleh dua hal tersebut di atas mengakibatkan meningkatnya frekuensi kegiatan penduduk, sehingga konsekuensi keruangan yaitu tuntutan akan ruang untuk mengakomodasi sarana atau struktur fisik semakin bertambah. Berbagai benturan kepentingan seperti kepentingan

---

terbangun yang didominasi penggunaan ruang non pertanian dengan jumlah penduduk dan penggunaan ruang cukup tinggi. Kota dalam pengertian administratif sebagai bentuk pemerintahan daerah yang mayoritas wilayahnya merupakan daerah perkotaan (Mulyono Sadyohutomo, MRCP, Manajemen Kota dan Wilayah realita dan tantangan, Bhumi aksara, 2008).

individu, kepentingan publik dan kepentingan pembangunan terhadap pemanfaatan ruang seringkali menimbulkan permasalahan seperti penyimpangan terhadap tata ruang dan salah satunya menyebabkan kekhasan serta fungsi zona dari suatu wilayah pudar dan suatu saat akan hilang. Yunus (2005) menyebutkan bahwa problematika yang dihadapi daerah kota sebagai konsekuensi kebutuhan keruangan mengubah penggunaan dan pemanfaatan lahan terbuka hijau untuk pembangunan gedung-gedung yang pada akhirnya berakibat pada kerusakan lingkungan dan timbulnya *urban heat island*<sup>5</sup>. Desakan berbagai kepentingan tersebut seringkali menimbulkan berbagai pelanggaran dalam pemanfaatan ruang berupa pelanggaran fungsi kawasan, misalnya fungsi lindung digunakan untuk budidaya. Pelanggaran yang lain dapat pula pelanggaran jenis penggunaan dalam satu fungsi kawasan, misalnya kawasan budidaya untuk perumahan digunakan untuk perdagangan. Dan yang terakhir pelanggaran yang

sering terjadi adalah pelanggaran teknis bangunan, misalnya pelanggaran IMB (Izin Mendirikan Bangunan), sempadan bangunan, KDB (Koefisien Dasar Bangunan), KLB (Koefisien Lantai Bangunan) dan ketinggian bangunan.

Pembangunan kota yang mengatasnamakan kepentingan umum dan pemenuhan kebutuhan ekonomi selain mengakibatkan disparitas kebutuhan pangan juga seringkali mengakibatkan terabaikannya sektor budaya dan arsitektur tradisional. Hal inilah yang menyebabkan rusaknya kawasan konservasi budaya pada daerah perkotaan<sup>6</sup>. Terbatasnya ruang hijau pada kawasan kota dan tidak adanya tanah untuk dibangun semakin mendesak kawasan warisan budaya dijadikan sebagai incaran untuk pembangunan gedung dengan arsitek modern. Pembongkaran warisan budaya<sup>7</sup> yang telah terjadi yaitu Gedung Proklamasi di Jakarta, Penjara Banceuy tempat Bung Karno ditahan di Bandung, dan dua gedung kuno di kompleks Bale Agung Kraton Solo hendaknya menjadi pembelajaran terhadap arti pentingnya pengelolaan bangunan kuno serta arsitek tradisional. Tak dipungkiri bahwa beberapa lokasi warisan budaya terletak pada area strategis seperti kawasan budaya Kotagede di Yogyakarta, lingkungan Kasultanan Solo, gedung lawang sewu di jantung kota Semarang, dan masih banyak lagi peninggalan warisan budaya serta bangunan bersejarah di kota-kota yang letaknya strategis menjadi incaran pengusaha untuk dibongkar dan diubah menjadi bangunan modern bertingkat dengan alasan pemenuhan kebutuhan ruang untuk alasan ekonomi. Bangunan bersejarah dan bernilai estetika tinggi tentunya membutuhkan perlindungan untuk menjaga kelestarian agar kekhasan bangunan/

---

Bintarto (1977), Kota adalah sebuah bentang budaya yang ditimbulkan oleh unsur-unsur alami dan non alami dengan gejala pemusatan penduduk yang cukup besar dan corak kehidupan yang bersifat heterogin dan materialistik. Kota merupakan daerah tertentu dalam wilayah Negara yang mempunyai aglomerasi jumlah penduduk minimal yang telah ditentukan dan penduduk mana yang bertempat tinggal pada satuan pemukiman yang kompak (Kota ditinjau dari jumlah penduduk).

Bintarto (1977), Kota adalah sebuah bentang budaya yang ditimbulkan oleh unsur-unsur alami dan non alami dengan gejala pemusatan penduduk.

<sup>5</sup>Kecenderungan di mana sebuah kota temperaturnya lebih panas dibanding rural area di sekitarnya, dengan perbedaan temperatur pada malam hari lebih tinggi daripada siang hari. UHI ini disebabkan oleh panas matahari yang disimpan oleh "*impervious engineered surfaces*" (bangunan dengan bahan beton, aspal, atap berwarna gelap, dll) pada siang hari, dan panas tersebut dilepaskan ke atmosfer pada malam hari. *Urban heat island* ini disebabkan karena berkurangnya pohon pada area perkotaan sementara jumlah bangunan semakin padat (Shackleton Chema, 2015, *Multiple Benefit and Values of Trees in Urban Landscapes in Two Towns in Northern South Africa*).

---

<sup>6</sup>Sadyohutomo, Multono. 2008. *Manajemen Kota dan Wilayah Realita dan Tantangan*. Bumi Aksara.

<sup>7</sup>Membongkar bangunan kuno, apalagi yang bernilai sejarah, bukanlah dosa kecil namun merupakan dosa besar terhadap generasi mendatang.

kawasan tetap terjaga. Perlindungan terhadap kawasan ini memunculkan adanya konsep konservasi yang bermula dari preservasi yaitu mempertahankan bangunan sama seperti keadaan aslinya. Dalam perjalanannya konsep konservasi<sup>8</sup> ini selanjutnya bergerak lebih dinamis dan menjadi payung dalam kegiatan pelestarian lingkungan dan budaya.

Pengaturan dan penataan ruang serta berbagai upaya konservasi terhadap suatu kawasan seringkali mengalami kendala dan hambatan, sehingga pelanggaran terhadap aspek keruangan banyak terjadi. Sadyohutomo (2009) menegaskan bahwa permasalahan penataan ruang yang terjadi di Indonesia disebabkan kurangnya sistem pengendali penataan ruang baik berupa penyediaan prasarana fisik (*public capital investment*) maupun perangkat hukum (*land use control*) belum dimanfaatkan dan diaplikasikan secara optimal. Belum ditetapkannya pengaturan zonasi kawasan-kawasan khusus/kawasan budaya juga menjadi kendala dalam pemanfaatan ruang. Penyimpangan terhadap tata ruang dan zonasi kawasan kota tentunya membutuhkan penanganan serius dan hal ini tidaklah mudah dilaksanakan. *Zoning regulation* sebagai acuan serta petunjuk operasional terhadap pemanfaatan ruang tentunya harus ditetapkan dan diterapkan dengan sistem pengendalian yang optimal sehingga penyimpangan dapat dikurangi dan dicegah.

---

<sup>8</sup>Konservasi meliputi preservasi, restorasi, rehabilitasi, rekonstruksi, adaptasi dan revitalisasi. Dalam kegiatan konservasi bangunan tidak hanya dikembalikan ke bentuk asli namun dapat pula beralih fungsi/*new uses for building*. Namun dalam tampilan bangunan tidak mengabaikan keunikan bangunan (Budiharjo, 1997).

## B. Intervensi Pemerintah Terhadap Tata ruang dan Preservasi Kawasan Bersejarah

Pemerintah dalam hal ini memiliki peran dalam memberikan intervensi terhadap pemanfaatan ruang khususnya ruang kota. Dalam beberapa konsep menyebutkan bahwa bentuk intervensi yang dapat dilakukan pemerintah untuk mengatur keadilan terhadap sumber daya dapat berupa 4 (empat) hal yaitu 1) perencanaan tata ruang kota dan wilayah (diwujudkan dalam perencanaan tata ruang berjenjang berupa tata ruang wilayah Nasional, Provinsi, Kabupaten, dan Kecamatan); 2) pengaturan pemanfaatan ruang (yaitu pemanfaatan ruang untuk perumahan, industri, jasa, wilayah konservasi dan lindung, pertanian dan prasarana umum); 3) intervensi pemerintah dalam bentuk penyediaan pelayanan Publik, 4) pengaturan pemerintah dalam bentuk pendistribusian sumber daya (Yunus 2005).

Cadwallader (1985)<sup>9</sup>, menyebutkan bahwa peranan pemerintah dalam mengelola kota dan wilayah dapat diwujudkan melalui berbagai kegiatan dan kebijakan antara lain:

- a. Penyedia service dan barang publik (*supplier of public goods and services*);
- b. Mengatur dan memfasilitasi (*regulating and facilitating*) berjalannya ekonomi pasar agar tercipta alokasi sumber daya sebaik-baiknya;
- c. Sebagai *social engineering* dalam mengarahkan masyarakat untuk mencapai tujuan atau nilai-nilai yang diinginkan bangsa dan negara. Alokasi sumber daya diserahkan kepada pasar, namun pemerintah berkewajiban mengoreksi ketidakseimbangan sosial ekonomi dan melindungi golongan ekonomi lemah dan minortas;
- d. Sebagai *abiliter* dalam konflik antar kelompok masyarakat.

---

<sup>9</sup>Cadwallader, M.T., 1985, *Analytical Urban Geography; Spatial pattern and Theories*. New Jersey; Prentice Hall.

Perencanaan tata ruang merupakan upaya strategis dalam mengelola ruang agar dapat dimanfaatkan seoptimal mungkin sehingga terwujud ruang terpadu, serasi, ruang berkualitas dan berkelanjutan. Zonasi sebagai bagian dari perencanaan tata ruang merupakan cara efektif untuk mengendalikan dan mengatur tentang persyaratan pemanfaatan ruang dan ketentuan pengendaliannya yang disusun untuk setiap blok/zona peruntukan (UU No. 26 Tahun 2007), dimana blok/zona peruntukan yang menjadi acuan ditetapkan melalui rencana rinci tata ruang. Zoning diterapkan sebagai upaya yang merujuk pada pembagian lingkungan kota ke dalam zona-zona pemanfaatan ruang<sup>10</sup> dimana di dalam tiap zona tersebut ditetapkan pengendalian pemanfaatan ruang atau diberlakukan ketentuan hukum. Peraturan zoning/*zoning regulation* menjadi bagian penting sebagai rujukan dalam perizinan, penerapan insentif/disinsentif, penertiban ruang, menjadi jembatan dalam penyusunan rencana tata ruang yang bersifat operasional, serta dapat menjadi panduan teknis dalam pengembangan/pemanfaatan ruang.

Perencanaan tata ruang tidak hanya mengatur peruntukan penggunaan ruang tetapi juga mengatur kegiatan pelayanan publik sehingga redistribusi sumber daya dapat terwujud. Kegiatan pengaturan perencanaan dan pemanfaatan ruang tersebut dapat terwujud apabila terdapat sistem manajemen pengendalian. Dalam teori manajemen spasial kota<sup>11</sup> dikenal adanya 4 bagian manajemen spasial yaitu perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan

<sup>10</sup>UU No. 11 Tahun 2010 Pasal 73 Ayat (3). Sistem zonasi dapat terdiri dari: zona inti, zona penyangga, zona pengembangan, dan/atau zona penunjang.

<sup>11</sup>Manajemen merupakan upaya yang dijalankan untuk mengatur-mengarahkan sesuatu untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Manajemen spasial bertujuan untuk menciptakan kondisi spasial kota yang bersangkutan menuju ke arah bentuk yang memenuhi persyaratan pembangunan berkelanjutan/*sustainable development* (Yunus 2005).

pengendalian. Dalam sistem pengendalian terhadap tata kota dapat dilaksanakan melalui investasi prasarana umum (*public capital investment*) dan peraturan perundangan pemanfaatan ruang (*land use control*). Peraturan pengendalian penatagunaan tanah/tata ruang berbentuk petunjuk penggunaan, perizinan, dan larangan misalnya:

- a. Izin lokasi (izin untuk membeli/memperoleh tanah untuk usaha);
- b. Izin perubahan penggunaan tanah;
- c. Pembatasan sawah irigasi teknis ke penggunaan non pertanian;
- d. Pembatasan KDB (Koefisien Dasar Bangunan/*Building Covered Ratio*);
- e. Pembatasan ketinggian bangunan dan KLB (Koefisien Lantai Bangunan/*floor area ratio*);
- f. Batasan Luas kaveling maksimum dan minimum;
- g. Pengaturan kerapatan antar bangunan;
- h. Pengaturan sempadan bangunan;
- i. IMB dan IPB (izin pemanfaatan bangunan);
- j. Izin UUG/HO (Undang-undang gangguan/*Hinder Ordonantie*).

Pengaturan Pengendalian perencanaan fisik penggunaan tanah di berbagai Negara memiliki sistem dan konsep yang berbeda-beda, pengaturan pengendalian yang diterapkan di Amerika mengenai pengendalian penggunaan tanah dalam perencanaan fisik dapat disajikan pada Tabel 1.

Tabel 1. Peraturan Pengendalian Perencanaan Fisik

No	Peraturan	Aspek Yang Dikendalikan
1	Pengavelingan ( <i>Sub Division</i> )	- Pemecahan bidang tanah - Desain rencana tapak ( <i>site plan</i> ) - Standar lebar jalan - Desain persimpangan jalan - Ruang untuk bangunan dan jaringan utilitas - Saluran pembuangan air - Saluran pembuangan air hujan dan limbah
2	Zoning	- Jenis penggunaan tanah - Intensitas penggunaan tanah; kepadatan bangunan, sempadan jalan, KDB, KLB, ketinggian bangunan - Parkir kendaraan
3	Peraturan perumahan ( <i>Housing code</i> )	- Standar kelayakan rumah tinggal: bahan bangunan, pencahayaan, sirkulasi - Pembatasan jumlah penghuni
4	Peraturan bangunan	- Kualitas bahan bangunan - Standar pipa - Peralatan teknis

Sumber : Sadyohutomo, 2009

Pemerintah dan pihak swasta seringkali memandang konservasi sebagai hal yang mewah dan tidak dapat dipenuhi dari segi biaya, waktu dan energi. Amat disayangkan ketika terdapat permohonan dari pihak swasta yang tujuan utamanya adalah finansial mengajukan untuk membongkar kawasan bersejarah dan pemerintah menyetujui begitu saja, kondisi seperti ini sering disebut sebagai “bunuh diri arsitektur”. Pemicu utamanya adalah tekanan pembangunan ekonomi cukup kuat, adanya tokoh pemerintah/pengambil keputusan terobsesi pada modernisasi dimana mereka memandang konservasi hanyalah sebagai penghambat perkembangan kota, dan kurangnya payung hukum mengenai konservasi<sup>12</sup>. Dalam perjalanannya konservasi sering mengalami kendala dalam hal pendanaan yang terbatas, pandangan terhadap bangunan yang hanya memperhitungkan analisis biaya manfaat (*cost benefit analysis*) tanpa menghargai arsitek dan pentingnya sejarah menjadi kendala utama dalam konservasi.

### C. Kawasan Preservasi Kotagede

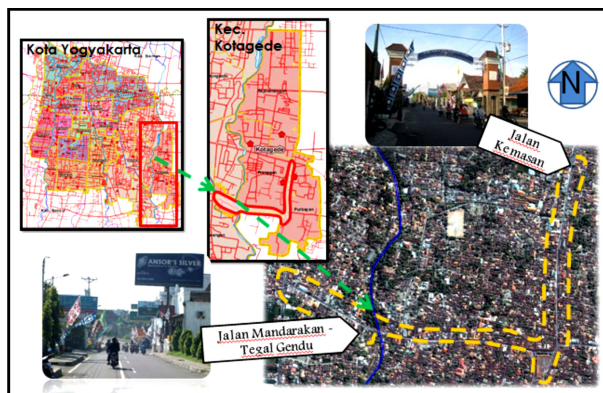
Kota Yogyakarta termasuk dalam Kota Orde I yang merupakan ibukota dari Daerah Istimewa Yogyakarta. Kota Yogyakarta memiliki peran sebagai kota pariwisata karena memiliki nilai historis dan estetis yang tinggi. Secara fisik (*estetis*) maupun sejarah budaya (*historis*), banyak kawasan yang perlu dilakukan preservasi untuk menjaga nilai-nilai tersebut. Salah satu kawasan di Kota Yogyakarta yang perlu dilakukan preservasi adalah Kawasan Kotagede. Kotagede merupakan salah satu kecamatan di Kota Yogyakarta yang awalnya adalah sebuah kota lama dari abad ke-16 yang pernah

menjadi ibukota Kerajaan Mataram Islam. Nilai sejarah dan budaya yang tumbuh pada abad 16 memberikan nilai pada bangunan-bangunan di kawasan Kotagede berupa karakteristik jawa kuno yang terpengaruh dari Kerajaan Mataram. Kotagede selain sebagai ibukota juga merupakan pusat perdagangan pada masa itu dan menjadi tempat tinggal orang-orang kaya karena usaha perdagangannya yang maju dan dilengkapi dengan masjid yang dikenal dengan Masjid Mataram Kotagede. Kotagede tidak berubah menjadi desa agraris walaupun sudah tidak menjadi ibukota Mataram. Sifat kekotaannya tetap terpelihara, yaitu kehidupan ekonominya tetap bersifat non-agraris seperti kerajinan, pertukangan, perdagangan dan usaha-usaha sejenisnya yang dahulu menjadi bagian dari kehidupan istana hidup terus menjadi profesi-profesi bebas sehingga fungsi politik Kotagede berubah menjadi fungsi pasar (Djoko Soekiman, 1993).

Bekas-bekas yang menunjukkan bahwa Kotagede pernah menjadi tempat kerajaan, sekarang hanya berupa masjid beserta makam pendiri Mataram, beberapa reruntuhan bekas bangunan benteng kerajaan, nama-nama kampung, bentuk-bentuk rumah, dan mata pencaharian penduduk berupa industri kecil kerajinan tradisional. Bangunan-bangunan yang menunjukkan ciri khas Kotagede sebagian besar berada di sepanjang Koridor Jalan Kemasan – Jalan Mandarakan – Jalan Tegal Gendu. Sepanjang koridor jalan tersebutlah yang paling diingat oleh masyarakat dan orang yang datang ke Kotagede sejak jaman dahulu sampai sekarang baik dalam hal bangunan kuno, kerajinan perak tradisional maupun perdagangan yang mendominasi koridor jalan tersebut. Namun seiring dengan perkembangan jaman, bangunan-bangunan yang terdapat di sepanjang koridor tersebut kini telah berubah menjadi bangunan-bangunan baru yang tidak lagi menunjukkan nilai historis, terutama setelah terjadi gempa tahun 2006 yang merobohkan sebagian besar bangunan kuno di Kotagede.

<sup>12</sup>Payung hukum konservasi baru terbit dalam bentuk Undang-undang tentang Benda Cagar Budaya pada bulan Maret 1992. Sementara peraturan turunan dan teknisnya tergantung pada Pemerintah Daerah dalam bentuk penetapan zonasi. Kelemahan dari payung hukum ini adalah belum semua Pemerintah daerah menetapkan zonasi bagi kawasan konservasi.

Perkembangan kawasan yang bernilai historis dan estetis seperti Kawasan Kotagede khususnya Koridor Jalan Kemas – Jalan Mandarakan – Jalan Tegal Gendu perlu dikontrol dan dikendalikan agar tidak menurunkan citra kawasan. Oleh karena itu diperlukan suatu rencana penataan yang mengatur konservasi bangunan kuno yang ada di Koridor Jalan Kemas – Jalan Mandarakan – Jalan Tegal Gendu. Dalam hal ini, rencana penataan tersebut dituangkan dengan bentuk penataan blok atau zoning. Selain itu, penataan zoning juga diperlukan untuk mengembalikan ciri khas kawasan Kotagede khususnya Koridor Jalan Kemas – Jalan Mandarakan – Jalan Tegal Gendu sebagai pusat perdagangan dan kerajinan perak. Penyelarasan antara ciri khas kawasan berupa perdagangan dan kerajinan perak dengan bangunan kuno sebagai ciri khas Kotagede juga perlu dilakukan. Adapun tujuan dari penataan zoning adalah untuk menciptakan suatu tata ruang kota yang memiliki nilai keteraturan dan keharmonisan struktur kota antara satu elemen dengan elemen pembentuk ruang lainnya di masing-masing koridor jalan dan lingkungan yang direncanakan. Gambar 1 menunjukkan lokasi wilayah studi dengan pembagian Koridor Jalan Kemas – Jalan Mandarakan – Jalan Tegal Gendu sebagai daerah yang diteliti.



Gambar 1. Wilayah Studi (Kawasan Kotagede)  
Sumber: Citra GeoEye, 2014 dan Survei Lapangan, 2015

Tata guna tanah merupakan pola penggunaan tanah yang berfungsi untuk mengetahui struktur

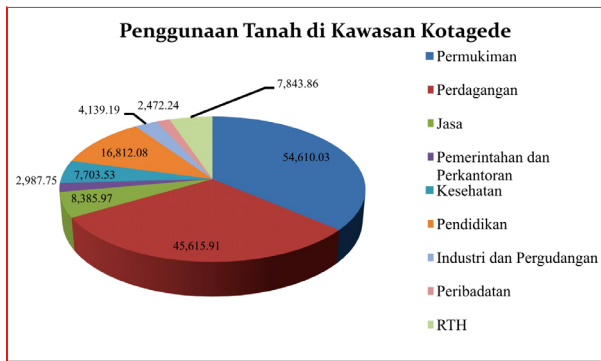
tata ruang<sup>3</sup> yang ada di wilayah studi. Penggunaan tanah eksisting pada kawasan Kotagede berupa permukiman, perdagangan, jasa, pemerintahan dan perkantoran, kesehatan, pendidikan, industri dan pergudangan serta ruang terbuka hijau dan lapangan voli. Fasilitas pendidikan di kawasan Kotagede berupa SLTP Perak, SDN Kotagede dan TK Muhammadiyah. Pemerintahan dan perkantoran di Jalan Kemas berupa kantor pos, Pegadaian, balai kelurahan dan Koramil. Penggunaan tanah berupa perdagangan berupa toko penjual kerajinan perak, swalayan, warung yang menjual makanan dan kebutuhan sehari-hari. Penggunaan tanah untuk jasa berupa wartel, salon, warnet, bengkel, fotokopi dan penitipan sepeda. Untuk Penggunaan tanah berupa kesehatan terdiri dari rumah sakit dan puskesmas. Data mengenai penggunaan tanah di Kotagede dapat disajikan pada tabel 2.

Tabel 2. Eksisting Penggunaan Tanah di Kawasan Kotagede

Penggunaan Tanah	Luas (m <sup>2</sup> )
Permukiman	54.610,03
Perdagangan	45.615,91
Jasa	8.385,97
Pemerintahan dan perkantoran	2.987,75
Kesehatan	7.703,53
Pendidikan	16.812,08
Industri dan Pergudangan	4.139,19
Peribadatan	2.472,24
RTH	7.843,86
<b>Jumlah</b>	<b>150.570,59</b>

Sumber: Survei Lapangan, 2015 dan Data Potensi Desa, 2014

<sup>3</sup>Yunus (2005): Konsep dan pendekatan mengenai struktur tata ruang memiliki model dan konsep yang beragam, berbagai model tersebut menekankan adanya hubungan yang erat antara proses sosial, ekonomi, budaya dan pola keruangan yang tercipta. Berbagai faktor yang berperan menghasilkan pola persebaran penggunaan tanah sehingga menciptakan kekhasan suatu pola keruangan kota. Secara garis besar pendekatan tersebut meliputi: pendekatan ekologis, pendekatan ekonomi, pendekatan morfologi, pendekatan sistem kegiatan dan pendekatan ekologi faktorial.



Gambar 2. Diagram Penggunaan Tanah di Kawasan Kotagede. Sumber: Citra GeoEye, 2014 dan Survei Lapangan, 2015

Kotagede merupakan kota peninggalan pada jaman kerajaan Mataram. Kotagede yang memiliki luas 220 ha juga dimanfaatkan sebagai pusat ekonomi, sosial dan budaya pada masa pemerintahan Sutawijaya. Kotagede yang didirikan pada abad ke-16 merupakan salah satu kota Jawa yang menganut prinsip penataan “Catur Gatra Tunggal”, yaitu empat komponen dalam satu kesatuan. Keunikan Kotagede nampak melalui kampung-kampungnya dengan bangunan-bangunan bersejarah berarsitektur tradisional dan gang-gang sempit serta jalan ‘rukunan’ yang terbentuk dari deretan halaman rumah-rumah yang ada.

Koridor Jalan Kemas – Jalan Mandarakan – Jalan Tegal Gendu terbentuk dari bentuk luar yang membentuk kesan pada lingkungannya. Koridor jalan yang membelah kawasan Kotagede ini terbentuk oleh ‘rentang waktu’ yang telah terlewati hingga saat ini. Kawasan Kotagede merupakan bekas pusat pemerintahan Kerajaan Mataram, dengan rajanya Ki Ageng Pemanahan.

Pola jalan merupakan kerangka lingkungan, sehingga bentuk luar menjadi pengisi kerangka tersebut. Keunikan Kotagede nampak melalui deretan-deretan bangunan yang memiliki ciri khas. Baik ciri bangunan Indisch, bangunan rumah tradisional Jawa, rumah Kalang, maupun rumah kampung biasa. Rumah-rumah di kawasan ini dibangun sejak ratusan tahun yang lalu. Hal ini menunjukkan bahwa Kotagede sejak lama telah

memiliki kemampuan tinggi untuk membangun rumah tradisional yang khas. Komponen-komponen kota dibangun secara bertahap diawali dengan pembangunan hunian penduduk.

Sebagai kawasan tradisional tertua di Yogyakarta, Kotagede secara fisik berbeda dengan kawasan-kawasan lain di Daerah Istimewa Yogyakarta. Semula kampung-kampung di Kotagede diwarnai dengan rumah-rumah tradisional dan kemudian rumah-rumah Kalang yang kesemuanya merupakan bangunan satu lantai. Makin lama kepadatan bangunan di Kotagede semakin tinggi, area terbuka atau halaman rumah semakin terbatas. Perkembangan pesat terjadi pada penggal Jalan Mondorakan yang tumbuh menjadi area komersial dengan beberapa bangunan berlantai dua. Selain itu banyak rumah tradisional telah dijual atau berubah bentuk menjadi rumah-rumah modern. Hal ini patut disayangkan dan dikhawatirkan akan menghilangkan nilai sejarah dan budaya Kotagede, sehingga Kotagede akan kehilangan keunikannya.

Sepanjang Jalan Kemas – Jalan Mandarakan – Jalan Tegal Gendu, didominasi oleh kegiatan perdagangan dan jasa, terutama kegiatan perdagangan kerajinan perak. Karakter tersebut membentuk ‘wajah’ bentuk luar di sepanjang Jalan Kemas – Jalan Mandarakan – Jalan Tegal Gendu. Dari waktu ke waktu, Kotagede telah mengalami banyak perubahan yang mengakibatkan pudarnya karakter asli Kotagede. Beberapa hal yang mempengaruhi perubahan tersebut antara lain:

- a. Adanya kebutuhan untuk mewadahi kehidupan modern yang menuntut perubahan tata ruang dan desain bangunan sehingga beberapa rumah tradisional telah berganti wajah menjadi rumah ‘modern’ baik sebagian atau seluruhnya.
- b. Adanya kebutuhan ekonomi yang mendorong pemilik rumah untuk menjual sebagian atau seluruh rumahnya sehingga beberapa rumah tradisional telah berpindah ke tempat lain di luar Kotagede dan dengan bangunan non-tradisional.

c. Adanya bencana gempa bumi Mei 2006 lalu telah menyebabkan banyak rumah roboh dan rusak sehingga perlu segera diperbaiki atau dibangun kembali.

Adanya perubahan fisik dan non fisik di kawasan Kotagede ternyata juga memberikan dampak pada potensi dan juga permasalahan, diantaranya dapat dilihat pada Tabel 3.

Tabel 3. Potensi dan Permasalahan Fisik dan Non Fisik di Kawasan Kotagede

Aspek	Potensi	Permasalahan
<b>Fisik</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Masih terdapat beberapa peninggalan kerajaan berupa bangunan-bangunan dengan arsitektur tradisional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Banyak bangunan tradisional dalam kondisi rusak</li> <li>▪ Muncul bangunan-bangunan baru yang modern</li> <li>▪ Sirkulasi kendaraan bermotor terkadang terhambat karena sempitnya jalan, parkir <i>on street</i></li> <li>▪ Tidak ada fasilitas pejalan kaki yang nyaman</li> <li>▪ Banyak fasilitas penunjang dalam kondisi kurang terawat dan kurang memenuhi kebutuhan yang ada (<i>Signage, street furniture</i>)</li> <li>▪ Utilitas yang ada sudah memenuhi kebutuhan masyarakat akan tetapi secara visual kurang baik</li> </ul>
<b>Non fisik</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Terdapat Industri kerajinan perak yang merupakan industri rakyat setempat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Perkembangan industri perak mulai menurun</li> <li>▪ Masyarakat kurang peduli terhadap peninggalan yang memiliki nilai historis</li> </ul>

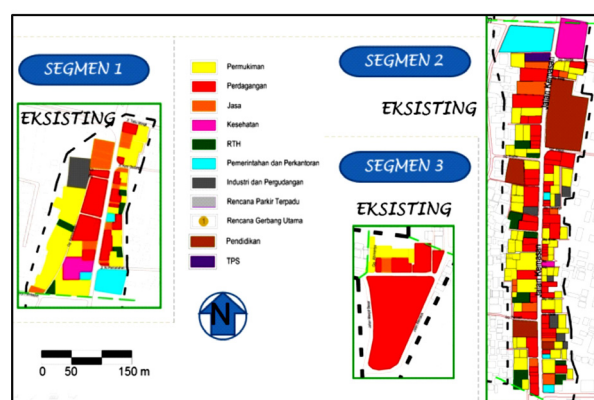
Sumber: Hasil Analisis, 2015

#### D. Zoning sebagai Pengendali Penataan Ruang di Kawasan Kotagede

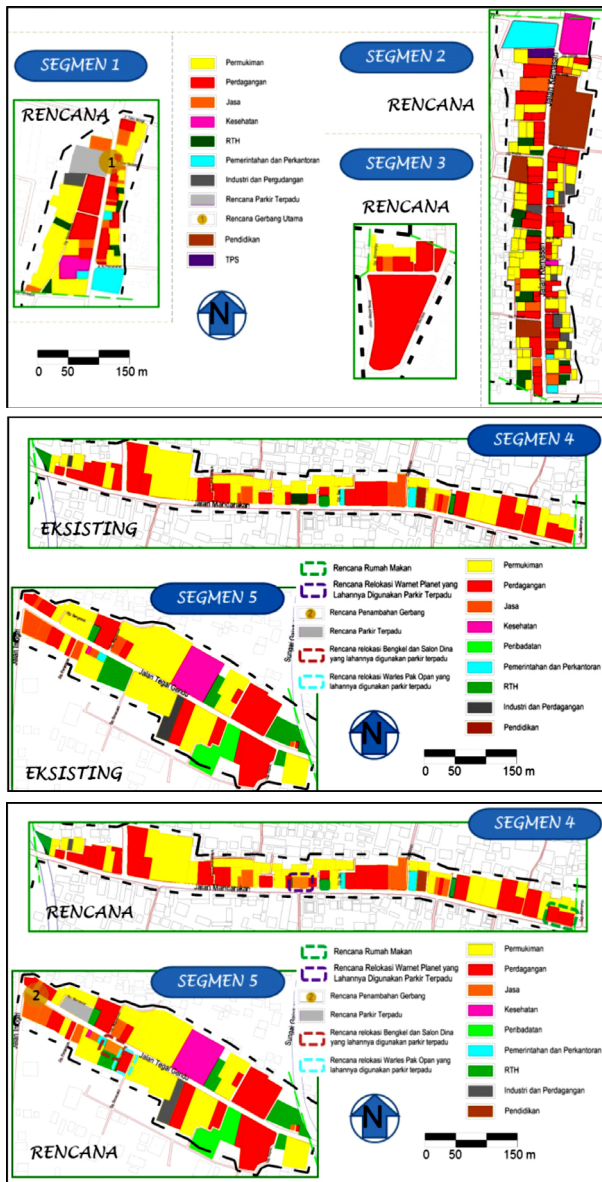
Arahan konsep zoning yang dikemukakan adalah dengan mengkaji kondisi faktual beserta kecenderungannya terhadap arahan rencana kota, tidak menutup kemungkinan juga landasan pemikiran-pemikiran yang melatarbelakangi, aspek sejarah, aspek karakteristik yang spesifik, ketentuan yang berlaku, serta teori-teori yang relevan terhadap masalah yang terjadi. Adapun konsep pengendali yang dirumuskan meliputi konsep yang berkaitan dengan penggunaan tanah, perpetaan tanah, infrastruktur bangunan dan lingkungan, dan unsur penunjang bangunan yang disertai dengan strategi percepatan perwujudan tata bangunan yang terarah berdasarkan standar dan model perencanaan bangunan dan lingkungan.

Konsep penggunaan tanah pada Kawasan Kotagedeselain mengikuti arahan dalam struktur tata ruang kota dan juga arahan dari Penyusunan Pedoman Penataan Bangunan Kawasan Kotagede juga memperhatikan kecenderungan perkembangan guna tanah yang telah terjadi. Arahan pemanfaatan tanah menurut Penyusunan Pedoman Penataan Bangunan Kawasan Kotagede yang terkait dengan wilayah studi adalah sebagai berikut:

- a. Pemanfaatan bangunan dan ruang yang diijinkan di Kawasan Kotagede meliputi: tempat tinggal, perdagangan, industri kecil, fasilitas peribadatan, fasilitas pendidikan, dan fasilitas kesehatan.
- b. Kawasan Kotagede diarahkan untuk tidak didirikan bangunan modern/bertingkat dan atau mengubah ruang terbuka hijau.
- c. Area seputar pasar diarahkan untuk tetap menjadi perdagangan retail dan dijaga agar tidak menjadi perdagangan grosir karena akan membawa dampak pada sistem sirkulasi dan pola spasial.
- d. Jalan Mandarakan – Jalan Tegal Gendu diarahkan sebagai kawasan hunian dagang dalam skala lingkungan agar tidak terjadi perubahan kenampakan kawasan yang mencolok. Suasana yang berkarakter kuat ini juga dapat dimanfaatkan sebagai area show room kerajinan dengan didukung perbaikan sarana dan prasarana transportasi.







Gambar 3. Perbandingan Eksisting Penggunaan Tanah dan Arahannya. Sumber: Survei Lapangan dan Hasil analisis, 2015

Perpetakan tanah adalah unit perpetakan berupa sistem blok perencanaan yang terdiri dari gabungan beberapa persil dan sistem kavling. Pertimbangan untuk menentukan luasan blok perencanaan adalah:

- Jalan, gang, atau saluran yang berpotensi untuk digunakan sebagai batas fisik blok perencanaan
- Ketentuan luas kavling minimum yang telah ditetapkan pada setiap wilayah
- Klasifikasi perpetakan tanah berdasarkan Keputusan Menteri Perumahan dan Prasarana Wilayah Nomor 327/KPTS/M/2002.

Tabel 4 menunjukkan delapan klasifikasi petak peruntukan dan penggal jalan.

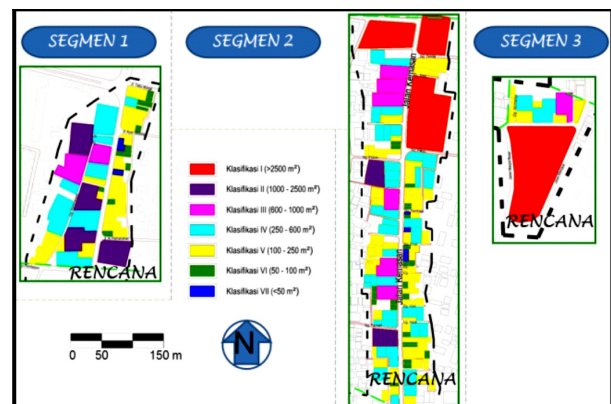
Tabel 4. Klasifikasi Perpetakan Tanah

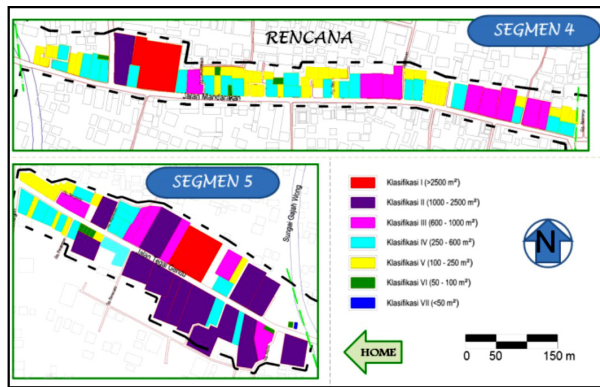
Klasifikasi	Keterangan
I	sistem blok dengan luas tanah di atas 2500 m <sup>2</sup>
II	kavling sangat besar dengan luas 1000 – 2.500 m <sup>2</sup>
III	kavling besar dengan luas 600 – 1.000 m <sup>2</sup>
IV	kavling sedang dengan luas 250 – 600 m <sup>2</sup>
V	kavling kecil dengan luas 100 – 250 m <sup>2</sup>
VI	kavling sangat kecil dengan luas 50 – 100 m <sup>2</sup>
VII	tanpa kavling dengan luas di bawah 50 m <sup>2</sup>
VIII	rumah susun/ flat

Sumber: Kepmen Kimpraswil No. 327/KPTS/M/2002

Perpetakan tanah yang terdapat pada wilayah studi berupa perumahan, perkantoran, pendidikan, peribadatan, industri/pergudangan, dan ruang terbuka hijau. Perpetakan tanah tersebut dikembangkan dengan sistem kavling atau sistem blok. Adapun pengembangan sistem blok adalah sebagai berikut:

- Pengembangan dengan sistem blok dilakukan bila ada pihak yang membebaskan seluruh area yang dibatasi secara fisik oleh jalan atau saluran.
- Bila dalam area yang akan dibebaskan terdapat bangunan yang mempunyai nilai kesejarahan atau nilai arsitektural yang khas, maka pengembangan blok harus diarahkan untuk mempertahankan eksistensi bangunan tersebut.
- Konsep perpetakan pada kawasan perencanaan diarahkan pada pengembangan kavling menjadi besar dan tetap.





Gambar 4. Arahkan Blok Perpetakan Lahan  
Sumber : Survei Lapangan dan Analisis Data, 2015

Eksisting perpetakan yang terdapat di Kotagede didominasi oleh petak-petak sedang hingga kecil yang mana bangunan di atasnya didominasi oleh bangunan yang diperuntukkan bagi aktivitas perdagangan dan permukiman. Akan tetapi karena kondisi eksisting perpetakan yang ada tidak menunjukkan kesan rapi dan tertata maka diusulkan bahwa rencana perpetakan yang dapat diterapkan pada Kotagede adalah pengembangan perpetakan dengan sistem blok. Sistem ini terutama diprioritaskan bagi petak-petak bangunan perdagangan dan permukiman yang mana mayoritas bangunan tersebut merupakan bangunan yang dimiliki oleh perseorangan. Pengembangan sistem blok pada bangunan perdagangan dan permukiman yang dimiliki oleh perseorangan di Kotagede dapat dilakukan dengan cara melakukan pembebasan di sejumlah area perdagangan dan permukiman yang tidak sesuai dengan arahan, baik arahan guna tanah maupun intensitas bangunannya untuk kemudian dikembangkan secara lebih terarah baik dalam segi intensitas bangunannya maupun dalam segi estetika bangunan yang antara lain dapat dilihat dari rencana tampilan bangunan. Pengembangan sistem blok tersebut yaitu pada sepanjang koridor jalan utama di Kotagede merupakan blok perdagangan perak dan pada lapisan dalam merupakan blok permukiman.

Petak bangunan permukiman di Kotagede yang pada eksistingnya berkembang secara sporadis dapat ditata dengan cara dikembangkan melalui

sistem blok. Seluruh area permukiman yang ada dibebaskan untuk kemudian disatukan ke dalam blok-blok permukiman. Hal yang perlu diperhatikan dalam pengembangan petak permukiman adalah bahwa untuk masa yang akan datang bangunan permukiman tidak lagi dibangun secara horizontal melainkan dibangun vertikal guna mengantisipasi kelangkaan tanah di perkotaan, khususnya di wilayah perencanaan.

Sedangkan untuk petak-petak yang di atasnya diperuntukkan bagi bangunan industri dan pergudangan di Kotagede yang pada umumnya juga dimiliki oleh perseorangan dapat dikembangkan dengan sistem blok. Walaupun berbeda dengan petak bangunan perdagangan dan permukiman, petak bangunan industri dan pergudangan yang pada umumnya lebih besar tetap dapat dikembangkan dengan sistem blok. Hal ini dilakukan untuk mendukung fungsi kawasan Kotagede sebagai kawasan wisata budaya dan wisata belanja (perak) sehingga wisatawan yang datang dan berbelanja perak dapat pula melihat bagaimana proses pembuatan kerajinan perak.

Sedangkan untuk petak bangunan fasilitas umum seperti perkantoran maupun fasilitas kesehatan diarahkan tetap, karena kecenderungan yang terjadi saat ini dan prediksi di masa yang akan datang bangunan-bangunan tersebut masih mampu memberikan pelayanan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Namun bangunan tersebut tidak diarahkan lebih menonjol dari karakteristik yang akan dikembangkan pada Kotagede yaitu dengan dominasi guna tanah perdagangan dan permukiman. Hal tersebut dilakukan agar bangunan fasilitas umum tidak mencolok dan menimbulkan kesan (*sense of welcoming*) yang berbeda atau bahkan yang salah.

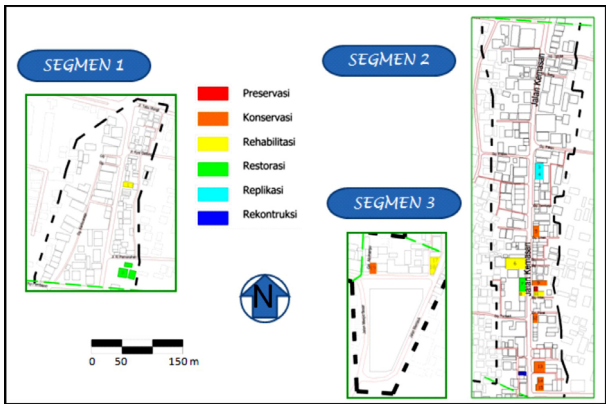
Arahan blok perpetakan tanah ini juga berfungsi untuk mempertahankan eksistensi bangunan. Hal ini dikarenakan kawasan Kotagede banyak terdapat bangunan yang mempunyai nilai kesejarahan atau nilai arsitektural yang dilindungi sehingga upaya

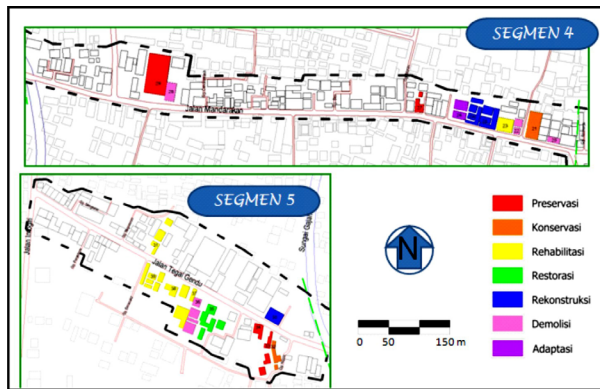
untuk mempertahankannya adalah dengan melakukan rencana blok (zoning). Zoning ini disesuaikan dengan kajian penilaian makna bangunan yang kemudian disesuaikan dengan arahan perkembangan kawasan, sehingga kemudian ditetapkan arahan preservasi bangunan yang sesuai. Adapun pembagian blok perpetakan preservasi bangunan kawasan dibagi menjadi beberapa bagian dengan masing-masing cirinya, sebagai berikut:

1. Preservasi
  - perubahan sangat kecil, hanya memerlukan perawatan berkala pada bangunan seperti pengecatan kembali dan pemeliharaan
  - apabila kondisi fisik lingkungan buruk dapat dilakukan perbaikan, namun harus sesuai dengan kondisi aslinya
  - melibatkan masyarakat dalam pemugaran dan pelestarian lingkungan
2. Rehabilitasi (renovasi)
  - perlunya menjaga bentuk asli bangunan dan menyesuaikan kegunaannya untuk masa yang akan datang
  - perbaikan pada setiap elemen bangunan yang rusak dan perlunya perawatan berkala
  - menambah elemen bangunan *Indische* pada kawasan
  - memberikan keringanan PBB, subsidi, pinjaman.
3. Rekonstruksi
  - dimungkinkan adanya adaptasi namun tidak mengurangi unsur-unsur keaslian elemen fisik lingkungan
  - adanya perbaikan dan mengembalikan kondisi bangunan sedekat mungkin dengan aslinya yang diketahui dan perubahan interior untuk menampung penggunaan baru
  - mengembalikan struktur bangunan yang rusak dengan menggunakan bahan bangunan yang baru seperti cat warna atau bahan lainnya yang bentuknya sesuai dengan bangunan aslinya
4. Restorasi

- mengganti setiap elemen yang diganti dengan menghilangkan tambahan atau mengganti komponen dengan meterial baru tetapi dengan bentuk sesuai aslinya
  - meningkatkan kondisi bangunan tersebut, boleh diubah bentuk dan wajah dalamnya, tetapi harus disesuaikan dengan pola tampak bangunan dan lingkungan
5. Adaptasi
    - untuk bangunan yang baru dibangun, maka bentuk dan jenis harus sama pada bangunan yang baru dibangun
    - ketinggian bangunan harus disesuaikan dengan bangunan di sampingnya
  6. Bangunan baru
    - apabila terdapat bangunan baru, maka bangunan tersebut harus disesuaikan dengan bangunan lama yang sudah ada
    - bangunan baru tidak dianjurkan melebihi KLB dari kebijakan yang sudah ada sebelumnya
    - adanya keharmonisan bangunan dalam hal ukuran, skala, bentuk, hingga material dan detil bangunan baru dengan bangunan lama
    - untuk konstruksi baru, elemen bangunan seperti ukuran, bentuk, desain, proporsi, dan peletakan jalan depan, jendela, dan pintu depan harus disesuaikan dengan bangunan asli

Untuk lebih jelasnya mengenai arahan blok perpetakan untuk arahan preservasi kawasan Kotagede dapat dilihat pada Gambar 5.





Gambar 5. Blok Perpetakan untuk Arahan Preservasi Kawasan Kotagede. Sumber : Survei Lapangan dan Analisis Data, 2015

### E. Konsep Zoning dalam Penatagunaan Tanah

Kota dapat dipandang sebagai *man-made object as total architecture*, berupa konsentrasi elemen-elemen fisik spasial yang selalu tumbuh dan berkembang (Rossi 1982). Elemen-elemen fisik tersebut terbentuk karena adanya fungsi-fungsi kegiatan yang berlangsung dalam suatu kota, yang meliputi aktifitas ekonomi, sosial dalam suatu kesatuan tingkah laku kultural dan ritual masyarakat.

Perkembangan kota yang sedemikian pesat semakin dirasakan bahwa beban daya dukung perkotaan akan fungsi dan aktivitas manusia di perkotaan semakin berat. Karena akumulasi aktifitas yang semakin tinggi di pusat kota, mengakibatkan semakin tingginya aksesibilitas, serta terasa bangunan semakin tinggi sehingga apabila fenomena seperti ini tidak diantisipasi akan memberikan dampak negatif pada kualitas fisik lingkungan binaan secara umum, baik yang menyangkut kehidupan alam, fisik arsitektural, maupun aspek kehidupan sosial-budaya masyarakat kota. Oleh sebab itu, dalam pengelolaan lingkungan fisik kota perlu dilakukan pendekatan yang terpadu, yakni pendekatan perancangan kota dengan memperhatikan seluruh aspek fisik dan non fisik kehidupan kota.

Pengembangan kota melalui proses formal

(melalui proses perencanaan dan perancangan) merupakan suatu usaha untuk menciptakan lingkungan fisik kota yang sesuai dengan tuntutan perkembangan fisik spasial maupun perkembangan non-fisik (sosial-budaya, ekonomi, dan politik). Produk perancangan kota harus dapat berfungsi sebagai arahan kebijaksanaan perkembangan, pedoman rancang bangun elemen kota, serta sebagai pranata pengendali yang sesuai dengan konteks perkembangan kawasan kota. Rancangan kota sebagai pranata pengendali kawasan kota, dituntut sebagai bentuk pengendali yang bersifat operasional dan spesifik sesuai dengan karakteristik tiap kawasan atau bagian wilayah kota.

Penatagunaan tanah sebagai bagian dari manajemen pertanahan (*land manajemen*) merupakan sub sistem dari penataan ruang. Istilah penatagunaan tanah diartikan sebagai usaha untuk menata penggunaan tanah. Penatagunaan tanah adalah bentuk kegiatan dari tataguna tanah yang merupakan bagian dari proses pemanfaatan ruang dalam rangka penataan ruang. Sesuai dengan UU 26 Tahun 2007 Pasal 33 yang berbunyi :

- 1) Pemanfaatan ruang mengacu pada fungsi ruang yang ditetapkan dalam rencana tata ruang dilaksanakan dengan mengembangkan penatagunaan tanah, penatagunaan air, penatagunaan udara, dan penatagunaan sumber daya alam lain.
- 2) Dalam rangka pengembangan penatagunaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan kegiatan penyusunan dan penetapan neraca penatagunaan tanah, neraca penatagunaan sumber daya air, neraca penatagunaan udara, dan neraca penatagunaan sumber daya alam lain.
- 3) Penatagunaan tanah pada ruang yang direncanakan untuk pembangunan prasarana dan sarana bagi kepentingan umum memberikan hak prioritas pertama bagi Pemerintah dan pemerintah daerah untuk menerima pengalihan hak atas tanah dari pemegang hak atas tanah.

- 4) Dalam pemanfaatan ruang pada ruang yang berfungsi lindung, diberikan prioritas pertama bagi Pemerintah dan pemerintah daerah untuk menerima pengalihan hak atas tanah dari pemegang hak atas tanah jika yang bersangkutan akan melepaskan haknya.
- 5) Ketentuan lebih lanjut mengenai penatagunaan tanah, penatagunaan air, penatagunaan udara, dan penatagunaan sumber daya alam lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan pemerintah.
- 6) Walaupun penatagunaan tanah disebutkan sebagai bagian dari proses kedua dari penataan ruang, yaitu proses pemanfaatan ruang, akan tetapi prakteknya tidak terlepas dari proses ke satu (perencanaan tata ruang) dan proses ketiga (pengendalian pemanfaatan ruang).

Perencanaan tata guna tanah merupakan inti praktek perencanaan perkotaan. Sesuai dengan kedudukannya dalam perencanaan fungsional, perencanaan tata guna tanah merupakan kunci untuk mengarahkan pembangunan kota. Oleh karena adanya berbagai asumsi-asumsi mengenai pengembangan tata guna tanah yang tidak sama maka sering timbul masalah-masalah yang berkaitan dengan penggunaan tanah itu sendiri. Permasalahan yang sering timbul adalah mengenai hak milik pribadi dan tidak adanya kesepakatan penggunaan tanah bagi kepentingan umum.

Perencanaan guna tanah sebenarnya merupakan pokok masalah perencanaan kota (*urban planning*), sesuai dengan kedudukannya sebagai perencanaan fungsional yang berfungsi sebagai pengarah pembangunan kota. Aspek-aspek yang menentukan perencanaan guna tanah adalah unsur-unsur aktifitas, manusia atau masyarakat, dan lokasi. Rencana guna tanah menyangkut kebijaksanaan-kebijaksanaan pengembangan, pedoman atau aturan pemanfaatan yang tertuang dalam peta-peta rencana penggunaan ruang kota baik secara umum maupun terperinci, dengan penetapan penggunaan ruang pada suatu wilayah tertentu.

Tata guna tanah dalam perancangan kota tidak hanya mengatur pemanfaatan ruang kota (tanah) secara horizontal, tetapi juga mengatur pemanfaatan ruang secara vertikal, agar pemanfaatan ruang kota dapat optimal dan terkendali. Karena pada prinsipnya perancangan kota adalah merupakan perancangan fisik ruang atau lingkungan kawasan kota, yang di dalamnya memuat pranata pengendaliannya. Sehingga aspek pengendalian dalam perancangan kota (*urban design*) merupakan suatu keharusan yang menjamin terwujudnya rancangan suatu kawasan.

Rencana tata guna tanah yang merupakan arahan penggunaan ruang kota, di dalamnya ditentukan penggunaan (fungsi) ruang kota, kepadatan, dan intensitas kategori penggunaan, dengan kata lain rencana tata guna tanah berkaitan dengan zoning atau mintakat suatu kawasan kota.

Pengertian Zoning (pendaerahan/mintakat) berasal dari kata zone yang berarti bagian dari suatu daerah atau wilayah yang terpisah dari wilayah lain yang didasarkan atas macam penggunaan atau peruntukan tanah. Penggunaan Zoning dalam perencanaan kota dimaksudkan sebagai peraturan yang sah dalam penggunaan tanah sebagai penerapan dari usaha memelihara ketertiban guna melindungi masyarakat serta menjaga kebutuhan kehidupan di perkotaan. Peraturan Zoning juga memuat ketentuan-ketentuan untuk penggunaan, kepemilikan, dan penentuan batas-batas cakupan bangunan di dalam ruang kota (lahan kota). Perencanaan Zoning dibuat melalui suatu studi yang mendalam dan komprehensif dari aspek-aspek yang terkait dengan ketentuan perencanaan, kemudian secara hukum disahkan oleh pemerintah dalam bentuk peraturan-peraturan Zoning, yang berfungsi sebagai perangkat pengendali perkembangan pemanfaatan ruang kota. Sebagai perangkat pengendali, seringkali dalam praktek di lapangan ada benturan antara peraturan Zoning yang ada dengan implementasi fisik di lapangan, sehingga dalam pelaksanaan peraturan Zoning

harus selalu dilakukan pengawasan. Meskipun peraturan Zoning sudah memiliki kekuatan hukum yang mengikat, dengan pertimbangan tertentu masih dimungkinkan adanya perubahan dalam Zoning (Catanese 1989).

Pertimbangan perubahan tata guna tanah tersebut dapat disebabkan karena situasi lingkungan alam, kondisi lingkungan binaan yang ada, atau karena kebutuhan yang belum jelas pada saat peraturan Zoning ditetapkan. Perubahan tersebut dapat juga dikarenakan pertimbangan batas-batas Zoning tidak dapat menyelesaikan permasalahan kebutuhan dan kebebasan ruang gerak bagi pemikiran baru atas kemajuan teknologi. Untuk menyesuaikan dengan perkembangan, ketentuan mengenai tata guna tanah dievaluasi setiap 5 tahun untuk lebih menyesuaikan dengan perkembangan kota. Perlu diperhatikan bahwa perubahan ketentuan Zoning harus melalui prosedur formal, dengan pertimbangan-pertimbangan antara lain (Catanese 1989):

- a. Tidak merugikan masyarakat banyak
- b. Merupakan tuntutan kebutuhan masyarakat yang sangat mendesak
- c. Untuk melindungi lingkungan yang harus dilestarikan
- d. Pada dasarnya tidak bertentangan dengan rencana induk yang telah disahkan

Zoning sebagai produk perencanaan kota harus mampu berperan sebagai pengendali (*guidelines*) perkembangan kota. Hamid Shirvani (1985) mengemukakan *guidelines* dibuat untuk mengatasi perkembangan rencana yang ada, yang ditujukan untuk mengarahkan bentuk fisik kota. *Guidelines* sifatnya spesifik dan lebih menjamin kualitas ruang kota skala mikro. Hingga saat ini belum ada ketentuan baku tentang pembuatan *guidelines*, namun dengan melihat lingkup skala mikro, maka *guidelines* merupakan kerangka desain pada tingkat distrik, jalan, dan pada skala proyek tertentu.

## F. Kesimpulan

Desakan pertumbuhan dan perpindahan penduduk di Kota, pertumbuhan ekonomi dan pemenuhan kebutuhan sarana prasarana fisik di daerah kota tentunya berdampak pada kebutuhan akan tanah dan ruang yang semakin hari harganya semakin mahal dan ketersediaannya semakin terbatas. Kompleksitas permasalahan berbagai kepentingan dan kebutuhan dengan ketersediaan tanah seringkali berdampak buruk terhadap pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan sehingga ruang yang ada menjadi tidak teratur, tidak sesuai dan dikhawatirkan terjadi ketidaksinambungan yang akhirnya berujung pada timbulnya bencana serta *slum area* di daerah kota.

Zonasi sebagai kontrol terhadap pemanfaatan ruang dan penggunaan tanah tentunya menjadi bagian penting dalam sebuah pengendalian perencanaan tata ruang. Konsep ini dapat diterapkan sebagai pengendali perencanaan ruang apabila dituangkan dalam wujud peraturan yang mengikat sehingga penggunaan tanah dan pemanfaatan ruang yang menyimpang dapat diminimalisir dan dicegah. Kotagede sebagai kawasan preservasi budaya yang menyimpan nilai sejarah, nilai ekonomi dan nilai budaya yang tak ternilai harganya tentunya membutuhkan penanganan khusus untuk perlindungan kawasan ini. Zoning yang dilakukan pada kawasan preservasi Kotagede merupakan *guideline* (pedoman) untuk mengendalikan terjadinya desain dan konstruksi baru yang tidak sesuai dan merusak karakter bangunan atau lingkungan lama. Pedoman dapat berupa pengendalian terhadap ketinggian bangunan, bahan, *set back*, proporsi, gaya arsitektur, atau perpetaan lahan. Zoning pada kawasan preservasi Kotagede dapat diberlakukan dengan batasan-batasan tambahan secara khusus berkaitan dengan penggunaan dan konstruksi baru yang diijinkan. Beberapa keuntungan melalui zoning dalam tujuan preservasi kawasan Kotagede adalah untuk memperkaya

hasrat kontinuitas, yang berarti memberi kaitan dengan masa lalu serta memberi pilihan untuk tinggal dan bekerja di samping lingkungan modern. Zoning yang telah ditetapkan juga bermanfaat untuk mewariskan arsitektur dan sebagai aset komersial dalam kegiatan wisata khususnya di kawasan Kotagede.

### Daftar Pustaka

- Bradstock Ross 2014, 'Countervailing effects of urbanization and vegetation extent on fire frequency on the wildland urban interface: disentangling fuel and ignition effects', *Journal of Landscape and Urban Planning*, Elsevier, Vol. 130, Pages 81-88.
- Bintarto, R 1977, *Pengantar geografi kota*, Yogyakarta, U.P. Spring.
- Budiharjo, Eko 1997, *Tata ruang perkotaan*, Alumni: Bandung.
- Cadwallader, M.T 1985, *Analytical urban geography; spatial pattern and theories*, New Jersey: Prentice Hall.
- Catanese, Anthony, J 1989, *Perencanaan kota*, Jakarta: Erlangga.
- Citra GeoEye 2014, *Kawasan kotagede*, Yogyakarta.
- Ding Chengri, Kung Lai Shih, Wang Ming-Shen 2012, 'Global urbanization and urban management', *Journal of Urban Management*, Vol. 1, No. 1, pages 1 - 2.
- Djoko Soekiman 1993, *Kotagede*, Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.
- Higano, Y 2013, 'Reflections on theories of social optimization and their relevance for future city management in Japan', *Journal of Urban Management*, Vol. 2, No. 1, pages 67 - 83.
- Kostof, Spiro 1991, *The city shaped: urban patterns and meanings through history*, Little, Brown and Company.
- Rossi, Aldo 1982, *Architecture of the city*, The MIT Press, London: England
- Rupperecht D. Christoph, Byrne, J 2014, 'Informal urban greenspace; a typology and trilingual systematic review of its role for urban residents and trends in the literature', *Journal of Urban Forestry and Urban Greening*, Vol 13, Pages 597-611.
- Sadyohutomo, Multono 2008, *Manajemen kota dan wilayah realita dan tantangan*, Bhumi Aksara.
- Shackleton Chema, Chinyumba, A 2015, 'Multiple benefit and values of trees in urban landscapes in two towns in Northern South Africa', *Journal of Landscape and Urban Planning*, Elsevier, Vol. 136, Pages 76 - 86.
- Shirvani, Hamid, 1985, *The urban design process*, Van Nostrand Reinhold Company: New York.
- Yunus, H.S. 2001, *Struktur tata ruang kota*, Pustaka Pelajar.
- Yunus, H.S. 2005, *Manajemen kota perpektif spasial*, Pustaka Pelajar.

### Peraturan Perundang-undangan:

- Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Tata Ruang.
- Undang-undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya.
- Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.
- Keputusan Menteri Permukiman dan Prasarana Wilayah Nomor 327/KPTS/M/2002 tentang Penetapan Enam Pedoman Bidang Penataan Ruang.