

# PENENTUAN PUSAT KEGIATAN DALAM RENCANA STRUKTUR RUANG WILAYAH KABUPATEN BULUNGAN, PROVINSI KALIMANTAN UTARA

Anggaiya Pedroart Sibarani<sup>a</sup>, Annisa Mu'awanah Sukmawati<sup>b</sup>

<sup>a</sup>Program Studi Perencanaan Wilayah dan Kota, Fakultas Sains dan Teknologi, Universitas Teknologi Yogyakarta; [anggasibarani.as@gmail.com](mailto:anggasibarani.as@gmail.com)

<sup>b</sup>Program Studi Perencanaan Wilayah dan Kota, Fakultas Sains dan Teknologi, Universitas Teknologi Yogyakarta; [annisa.sukmawati@staff.uty.ac.id](mailto:annisa.sukmawati@staff.uty.ac.id)

## Info Artikel:

- Artikel Masuk: .../.../...
- Artikel diterima: .../.../...
- Tersedia Online: .../.../...

## ABSTRAK

*Isu pemekaran wilayah terkait perubahan wilayah administrasi menjadi latar belakang dilakukannya langkah Peninjauan Kembali (PK) dan perubahan RTRW Kabupaten Bulungan. Kabupaten Bulungan sebelumnya termasuk wilayah administrasi Provinsi Kalimantan Timur. Namun, setelah mekarnya Provinsi Kalimantan Utara pada Tahun 2012, dilakukan revisi RTRW Kabupaten Bulungan yang mengacu pada RTRW Provinsi Kalimantan Utara Tahun 2017-2037. Perubahan kebijakan RTRW provinsi tersebut menjadi pertimbangan dilakukannya langkah Peninjauan Kembali (PK) terhadap RTRW Kabupaten Bulungan Tahun 2012-2032. Hasil PK yang dilakukan tahun 2018 ini akan menjadi masukan substansi bagi penyusunan RTRW Kabupaten Bulungan 2018-2038. Studi bertujuan untuk mengkomparasikan penentuan pusat kegiatan dalam rencana struktur ruang wilayah dalam dokumen RTRW Kabupaten Bulungan Tahun 2012-2032, hasil Peninjauan Kembali (PK) RTRW Kabupaten Bulungan Tahun 2018, dan hasil analisis Skalogram Guttman serta Indeks Sentralitas Marshall. Studi dilakukan dengan metode deskriptif kuantitatif. Studi menunjukkan bahwa perubahan wilayah administrasi yang berimplikasi pada perubahan RTRW Kabupaten Bulungan menyebabkan perubahan pusat-pusat kegiatan, yaitu fungsi Pusat Pelayanan Kawasan (PPK) dan Pusat Pelayanan Lingkungan (PPL). Sedangkan fungsi Pusat Kegiatan Wilayah (PKW) dan Pusat Kegiatan Lingkungan (PKL) tetap mengacu pada arahan RTRW provinsi dan nasional.*

**Kata Kunci:** pusat kegiatan; RTRW Kabupaten Bulungan; struktur ruang

## ABSTRACT

*The issue of regional expansion related to changes in administrative areas became the background for the judicial review and changes to the spatial planning of Bulungan Regency. Previously, Bulungan Regency was included in the administrative area of East Kalimantan Province. However, after the regional expansion of North Kalimantan Province in 2012, a revision was made to the spatial planning of Bulungan Regency which refers to the spatial planning of North Kalimantan Province year 2017-2037. The change in the provincial RTRW policy was taken into consideration for a judicial review of the spatial planning of Bulungan Regency year 2012-2032. The results of the judicial review carried out in 2018 will be input for the preparation of the Bulungan Regency RTRW 2018-2038. The study aims to compare the determination of the center of activity in the regional spatial structure plan in the spatial planning of Bulungan Regency year 2012-2032, the results of judicial planning of the spatial planning of Bulungan Regency year 2018, and the results of Guttman Scalogram and the Marshall Centrality Index analysis. This study used descriptive quantitative methods. The study shows that changes in the administrative area that has implications for changes in the spatial planning of Bulungan Regency cause changes in activity centers, namely the functions of the Regional Service Center (PPK) and the Environmental Service Center (PPL). Meanwhile, the functions of the Regional Activity Center (PKW) and the Environmental Activity Center (PKL) still refer to the directives of provincial and national spatial planning.*

**Keyword:** activity center; spatial planning of Bulungan Regency; structure plan

## 1. PENDAHULUAN

Dalam UU Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, struktur ruang didefinisikan sebagai susunan pusat-pusat permukiman dan sistem jaringan prasarana dan sarana yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan sosial ekonomi masyarakat yang secara hierarkis memiliki hubungan fungsional. Pontoh &

Kustiwan (2009) menambahkan bahwa struktur ruang kota terdiri atas pusat kegiatan, kawasan fungsional, dan didukung oleh jaringan jalan yang saling berkaitan membentuk sistem spasial. Struktur ruang juga dapat berpengaruh terhadap keberlanjutan kota. Struktur ruang dapat memberi arah bagi perkembangan pola ruang yang terkait dengan pola penggunaan lahan. Kondisi struktur ruang kota juga

memengaruhi pola perilaku penduduk, terutama pola pergerakan penduduk karena menyangkut jaringan pergerakan (Hakim, 2010).

Struktur ruang memengaruhi bentuk ruang kota. Ini dikarenakan berbagai jaringan terutama jaringan transportasi yang dapat menentukan arah perkembangan kota dan pemanfaatan ruang yang berada di sekitarnya. Seperti temuan Kurniawati (2010) tentang struktur ruang Kota Semarang bahwa perkembangan struktur ruang memacu perkembangan berbagai kawasan kota, seperti perkantoran, perdagangan dan jasa, perindustrian, dan permukiman. Adapun hal yang menyebabkan perkembangan kota adalah urbanisasi dan pertumbuhan penduduk. Selain itu, temuan Lahagina, Poluan, & Mononimbar (2015) mengenai struktur ruang Kota Tomohon yang memiliki model struktur ruang multi nodal menunjukkan bahwa Kota Tomohon memiliki satu pusat dan beberapa sub pusat serta sub-sub pusat yang saling terhubung satu sama lain. Di samping itu, pergerakan atau aksesibilitas cenderung lebih tinggi ke arah pusat pelayanan kegiatan/ kota yang memiliki keberagaman fasilitas. Keberadaan struktur ruang kota, terutama jaringan aksesibilitas juga mempermudah proses evakuasi saat bencana (Suryanta and Nahib, 2016). Lebih lanjut, Setiawan & Rudiarto (2016) menjelaskan dalam kasusnya mengenai struktur ruang Kota Bima menunjukkan bahwa pertumbuhan penduduk, peningkatan aktivitas dan prasarana jalan belum tentu akan mengubah struktur ruang karena perkembangan kota bisa saja hanya mengisi ruang-ruang kosong di sekitar pusat pelayanan dan tidak memicu kemunculan pusat pelayanan baru. Perkembangan transportasi memengaruhi perubahan struktur ruang kota karena mendorong perubahan pola mobilitas penduduk dan perkembangan pemanfaatan ruang (Surya, 2015). Ini menunjukkan bahwa struktur ruang wilayah berperan untuk menentukan bentuk kota dan menjamin keberlangsungan suatu wilayah.

Dalam UU Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang bahwa dinamika internal provinsi, seperti bencana alam skala besar dan pemekaran wilayah provinsi dan kabupaten/ kota akan memengaruhi pemanfaatan ruang provinsi secara mendasar. Selain itu, kondisi struktur ruang kota juga dipengaruhi oleh aspek historis kota, faktor sosial budaya, ekonomi, kondisi alam, dan interaksi kota dengan wilayah

sekitarnya (Repi, 2014). Perkembangan aktivitas ekonomi memengaruhi perubahan struktur ruang dilihat dari pola penggunaan lahan dan jaringan jalan (Nilayanti and Brotosunaryo, 2012). UU No. 26 Tahun 2007 juga mengamanatkan bahwa rencana umum tata ruang kabupaten/ kota adalah penjabaran RTRW provinsi ke dalam kebijakan dan strategi pengembangan wilayah kabupaten/kota yang sesuai dengan fungsi dan perannya di dalam rencana pengembangan wilayah provinsi secara keseluruhan. Untuk itu, strategi pengembangan wilayah ini selanjutnya dituangkan ke dalam rencana struktur ruang dan pola ruang operasional.

Berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Bulungan Tahun 2012-2032, Kabupaten Bulungan termasuk dalam wilayah administrasi Provinsi Kalimantan Timur. RTRW Kabupaten Bulungan tersebut juga telah disahkan melalui Peraturan Daerah Kabupaten Bulungan Nomor 4 Tahun 2013 tentang RTRW Kabupaten Bulungan Tahun 2012-2032. Namun, setelah adanya pemekaran Provinsi Kalimantan Utara tahun 2012, Kabupaten Bulungan masuk dalam wilayah administrasi Provinsi Kalimantan Utara sehingga dilakukan revisi terhadap RTRW Kabupaten Bulungan. Hal ini sejalan dengan diterbitkannya kebijakan RTRW Provinsi Kalimantan Utara Tahun 2017-2037 yang menyatakan bahwa Kabupaten Bulungan masuk dalam wilayah administrasi Provinsi Kalimantan Utara. Adanya kebijakan RTRW Provinsi Kalimantan Utara tersebut menjadi pertimbangan untuk dilakukan langkah Peninjauan Kembali (PK) terhadap Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2013 tentang RTRW Kabupaten Bulungan Tahun 2012-2032 yang menunjukkan bahwa RTRW Kabupaten Bulungan perlu direvisi dengan pencabutan. Langkah ini sesuai dengan amanah UU Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang bahwa penataan ruang wilayah nasional hingga kabupaten/ kota harus berjalan selaras, sinergis, dan berjenjang. Upaya untuk mencapai keselarasan tersebut adalah dengan menyesuaikan kembali komponen pada struktur dan pola ruang (Sumahdumin, 2001).

Dalam struktur ruang wilayah, pusat-pusat kegiatan berfungsi sebagai simpul atau pusat pelayanan/ pertumbuhan. Antara satu simpul dengan simpul lainnya memiliki hubungan

fungsional. Konfigurasi simpul menjadi dasar penyusunan jaringan prasarana. Simpul-simpul tersebut memiliki wilayah pelayanan atau jangkauan (Adisasmita, 2014). Lebih lanjut, keberadaan jaringan jalan yang menghubungkan antarkawasan menimbulkan simpul pergerakan atau transportasi baru untuk memicu perkembangan aktivitas di sekitarnya (Ariyanto, 2017). Lahagina et al. (2015) menjelaskan bahwa beberapa hal yang mendorong munculnya pusat pelayanan, seperti faktor lokasi, ketersediaan sumber daya, aglomerasi, dan investasi pemerintah. Dari segi lokasi, pusat pelayanan hendaknya terletak pada lokasi yang memiliki nilai strategis karena akan berfungsi sebagai simpul kegiatan.

Di Kabupaten Bulungan, perubahan struktur ruang terjadi karena perubahan kebijakan dan strategi nasional, khususnya Provinsi Kalimantan Utara yang mengalami pemekaran. Isu pemekaran wilayah Kalimantan Utara mendorong adanya perubahan rencana tata ruang Kabupaten Bulungan yang salah satu komponen di dalamnya menyangkut rencana struktur ruang untuk mencapai tujuan keselarasan penataan ruang. Pemekaran wilayah merupakan upaya pengembangan wilayah yang bertujuan untuk meminimalkan disparitas antarwilayah dan mendorong pertumbuhan wilayah (Hamri et al., 2016). Penyesuaian kembali rencana tata ruang juga diperlukan untuk menghindari terjadinya penyimpangan pemanfaatan ruang akibat dinamika perkembangan wilayah (Wahid, 2009). Perubahan terhadap rencana struktur ruang wilayah akibat pemekaran perlu dilakukan karena struktur ruang wilayah menyangkut keterhubungan antara pusat-pusat kegiatan yang didukung oleh berbagai jaringan, baik transportasi, energi, listrik, telekomunikasi, dan jaringan lainnya yang diperlukan untuk mencapai tujuan pengembangan wilayah.

Kabupaten Bulungan memiliki peran strategis bagi Provinsi Kalimantan Utara. Ini dikarenakan Kabupaten Bulungan memiliki satu kecamatan yang akan dijadikan sebagai pusat pertumbuhan ekonomi Provinsi Kalimantan Utara, yaitu Kecamatan Tanjung Selor. Saat ini, Kecamatan Tanjung Selor memiliki posisi strategis bagi Provinsi Kalimantan Utara dan menjadi ibukota Kabupaten Bulungan. Posisi strategis Tanjung Selor tersebut juga dibuktikan dengan rencana pembangunan Kota Baru

Mandiri (KBM) Tanjung Selor sebagai pusat pemerintahan Provinsi Kalimantan Utara. Melihat urgensi hal tersebut, maka revisi RTRW Kabupaten Bulungan perlu mendapat prioritas karena akan menjadi dasar bagi pembangunan wilayah Kabupaten Bulungan.

Perumusan rencana struktur ruang wilayah Kabupaten Bulungan tidak terlepas dari arahan rencana RTRW Nasional dan RTRW Provinsi Kalimantan Utara. Penetapan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2017 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN) yang merupakan pembaharuan dari Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang RTRWN, maka terdapat arahan yang perlu disinkronkan dengan RTRW Kabupaten Bulungan. Selain itu, perubahan rencana struktur ruang dalam RTRW Kabupaten Bulungan terbaru juga tetap mengakomodir RTRW kabupaten sebelumnya. Substansi revisi RTRW Kabupaten Bulungan mempertimbangkan hasil Peninjauan Kembali (PK) terhadap substansi RTRW kabupaten sebelumnya yang dilakukan tahun 2018. Kondisi ini menunjukkan bahwa penyusunan RTRW kabupaten tetap mengacu dan menyesuaikan konteks RTRW provinsi sebagai dokumen rencana tata ruang yang lebih tinggi.

Di Kabupaten Bulungan, beberapa pusat kegiatan telah ditentukan hierarki fungsinya dan tercantum dalam RTRW Provinsi Kalimantan Utara karena memiliki fungsi strategis, seperti Pusat Kegiatan Wilayah (PKW) sebagai kawasan perkotaan yang berfungsi untuk melayani kegiatan skala provinsi atau beberapa kabupaten/ kota dan Pusat Kegiatan Lingkungan (PKL) sebagai kawasan perkotaan yang berfungsi untuk melayani kegiatan skala kabupaten/ kota atau beberapa kecamatan. Dalam RTRW Provinsi Kalimantan Utara Tahun 2017-2037, PKW ditetapkan di Kecamatan Tanjung Selor. Sedangkan PKL ditetapkan di beberapa wilayah, meliputi Desa Long Bia di Kecamatan Peso, Desa Salim Batu di Kecamatan Tanjung Palas Tengah, Desa Karang Agung di Kecamatan Tanjung Palas Utara, Desa Sekatak Buji di Kecamatan Sekatak, Kecamatan Bunyu Tengah di Kecamatan Bunyu, dan Desa Tanah Kuning di Kecamatan Tanjung Palas Timur. Permukiman yang telah ditetapkan dalam RTRW Provinsi Kalimantan Utara namun berdasarkan analisis belum menempati hierarki yang sesuai maka hal

tersebut dijadikan bahan evaluasi untuk meningkatkan kinerja pusat permukiman tersebut dalam memberikan pelayanan sarana prasarana.

Sementara itu, pusat kegiatan yang belum ditentukan dalam peraturan RTRW provinsi, seperti Pusat Pelayanan Kawasan (PPK) dan Pusat Pelayanan Lingkungan (PPL) ditentukan berdasarkan tambahan kriteria dalam Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 1 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dijelaskan bahwa PPK merupakan pusat permukiman yang berfungsi untuk melayani kegiatan skala kecamatan. Sedangkan PPL merupakan pusat permukiman yang berfungsi untuk melayani kegiatan skala antardesa. Penentuan status ditentukan dengan analisis Skalogram Guttman dan Indeks Sentralitas Marshall.

Studi ini bertujuan untuk meninjau penentuan pusat-pusat kegiatan dalam rencana struktur ruang wilayah Kabupaten Bulungan secara deskriptif komparatif. Tinjauan dilakukan dengan mengkomparasikan substansi struktur ruang, khususnya pusat-pusat kegiatan, antara RTRW Kabupaten Bulungan Tahun 2012-2032, dimana Kabupaten Bulungan masih termasuk wilayah administrasi Provinsi Kalimantan Timur, hasil Peninjauan Kembali (PK) RTRW Kabupaten Bulungan yang dilakukan Tahun 2018, dimana Kabupaten Bulungan telah termasuk administrasi Provinsi Kalimantan Utara, dan hasil analisis Skalogram Guttman dan Indeks Sentralitas Marshall.

## 2. METODE

Studi dilakukan dengan pendekatan kuantitatif melalui teknik analisis deskriptif kuantitatif. Adapun metode yang digunakan adalah analisis Skalogram Guttman dan Indeks Sentralitas Marshall (ISM). Analisis Skalogram Guttman digunakan untuk menentukan tempat-tempat yang berfungsi sebagai tempat pusat serta menentukan wilayah terdampaknya (Rondinelli, 1985). Dalam hal ini, analisis Skalogram Guttman bertujuan untuk menetapkan orde-orde permukiman berdasarkan ketersediaan sarana dan prasarana di wilayah tersebut. Orde-orde tersebut menentukan permukiman yang menjadi pusat-pusat pelayanan baik bagi wilayah

internal maupun wilayah di sekitarnya. Antara satu orde dengan orde lainnya yang didukung oleh ketersediaan jaringan prasarana sehingga akan membentuk sistem pusat permukiman. Sistem pusat permukiman menunjukkan kemampuan sebuah kota untuk melayani wilayah-wilayah yang sudah ditentukan berdasarkan orde yang telah ditetapkan. Kemampuan tersebut diukur dari ketersediaan sarana dan prasarana dalam melayani kebutuhan aktivitas dalam ruang wilayah. Sementara itu, analisis Indeks Sentralitas Marshall (ISM) bertujuan untuk melihat kemampuan suatu pusat untuk melayani wilayahnya dan wilayah di sekitarnya dilihat dari jumlah unit sarana yang terdapat pada pusat pelayanan tersebut (Rondinelli, 1985).

Metode analisis Skalogram Guttman dan Indeks Sentralitas Marshall dapat bersifat saling melengkapi karena analisis Skalogram Guttman menekankan pada aspek kelengkapan fasilitas sedangkan analisis ISM menekankan pada jumlah unit fasilitas. Jenis-jenis fasilitas yang akan dianalisis meliputi fasilitas sosial, seperti sarana pendidikan dan kesehatan.

Keluaran dari studi ini adalah komparasi dalam penentuan pusat-pusat kegiatan di Kabupaten Bulungan berdasarkan hasil review terhadap RTRW Kabupaten Bulungan Tahun 2012-2032, hasil peninjauan kembali (PK) RTRW Kabupaten Bulungan yang dilakukan tahun 2018, dan perhitungan dengan menggunakan analisis Skalogram Guttman dan ISM. Hasil komparasi disajikan secara deskriptif komparatif.

## 3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Penetapan rencana struktur ruang Kabupaten Bulungan, khususnya penetapan pusat-pusat kegiatan wilayah tidak hanya didasarkan pada kajian teoritis, namun juga menyesuaikan dengan arahan kebijakan RTRW Nasional dan RTRW Provinsi sebagai wujud hierarki dokumen tata ruang untuk mencapai keselarasan pembangunan. Lebih lanjut, konsep rencana struktur ruang wilayah Kabupaten Bulungan juga tidak terlepas dari rencana pengembangan tujuh sektor pembangunan yang menjadi modal pengembangan wilayah, meliputi sektor pertambangan, perkebunan, perikanan, pertanian, hilirisasi industri, pelayanan/jasa

kota, dan ekowisata (Bappeda Kabupaten Bulungan, 2019). Sektor-sektor tersebut merupakan sektor strategis yang berperan bagi pertumbuhan ekonomi wilayah Kabupaten Bulungan.

Rencana struktur ruang wilayah Kabupaten Bulungan terdiri dari susunan pusat-pusat permukiman dan sistem jaringan prasarana dan sarana di wilayah Kabupaten Bulungan yang menjadi kerangka tata ruang wilayah kabupaten yang tersusun atas konstelasi pusat-pusat kegiatan yang berhierarki satu dengan lainnya, yang dalam hal ini adalah arahan rencana yang ditetapkan dalam RTRW Nasional dan RTRW Provinsi. Rencana struktur ruang wilayah dikembangkan dengan pendekatan konsep sistem perkotaan. Pendekatan ini bertujuan untuk menentukan wilayah yang akan berfungsi sebagai pusat kegiatan ekonomi, pengembangan permukiman, dan pusat pertumbuhan kawasan berdasarkan karakteristik wilayahnya.

Jika dilihat berdasarkan kondisi wilayah, rencana pengembangan pusat permukiman akan difokuskan pada wilayah Kabupaten Bulungan bagian timur mengingat secara geomorfologi wilayah bagian timur relatif datar dibandingkan bagian barat sehingga pengembangan infrastruktur lebih mudah dilakukan. Sementara itu, berdasarkan hasil kajian terhadap kedudukan wilayah, pusat pertumbuhan wilayah berada di tiga wilayah, yaitu Kawasan Perkotaan Tanjung Selor-Tanjung Palas, Sekatak Buji, dan Tanah Kuning. Penetapan ketiga wilayah tersebut dikarenakan adanya potensi aksesibilitas yang baik (Bappeda Kabupaten Bulungan, 2019). Interaksi ketiga pusat pertumbuhan wilayah tersebut

dihubungkan dengan jalur distribusi darat berupa jalan kolektor primer dan sarana perhubungan kereta api. Rencana pengembangan sistem jaringan prasarana, seperti peningkatan kelas jalan dan sarana transportasi darat seperti terminal menjadi prioritas utama untuk mendukung fungsi tersebut.

### 3.1. Komparasi Hierarki Pusat-Pusat Kegiatan dalam Rencana Struktur Ruang Wilayah Kabupaten Bulungan

Komparasi hierarki dalam penentuan pusat-pusat kegiatan di Kabupaten Bulungan dilakukan berdasarkan review terhadap dokumen RTRW Provinsi Kalimantan Utara 2017-2037, RTRW Kabupaten Bulungan Tahun 2012-2032 dan Dokumen PK RTRW Kabupaten Bulungan Tahun 2018 (lihat Tabel 1). Tabel 1 memperlihatkan bahwa telah terdapat kesesuaian fungsi hierarki antara RTRW provinsi dan RTRW Kabupaten mengenai penetapan Kecamatan Tanjung Selor sebagai PKW (Pusat Kegiatan Wilayah). Di Kabupaten Bulungan, Tanjung Selor berkedudukan sebagai pusat pemerintahan Provinsi Kalimantan Utara dan Ibukota Kabupaten Bulungan. Penetapan PKW Tanjung Selor juga telah tercantum dalam RTRW Nasional yang saat ini sedang dipercepat pembangunannya melalui Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2018 yang memuat langkah percepatan terhadap perencanaan, koordinasi, sinkronisasi dokumen perencanaan, target pelaksanaan kegiatan, percepatan perizinan, dan pendanaan pembangunan Tanjung Selor (Sekretariat Tim Percepatan Kebijakan Satu Peta, 2019).

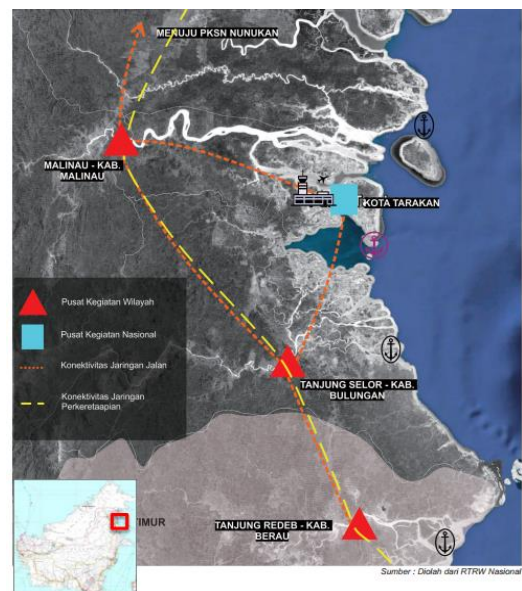
**Tabel 1.** Komparasi penentuan hierarki fungsi pusat-pusat kegiatan di Kabupaten Bulungan (Bappeda Kabupaten Bulungan, 2019)



No	Kecamatan	RTRW Prov. Kalimantan Utara 2017-2037	RTRW Kab. Bulungan 2012-2032	PK RTRW Kab. Bulungan 2018
1	Tanjung Selor	PKW	PKW	PKW
2	Peso	PKL	PKL	PPK
3	Tanjung Palas Timur	PKL	PKL: Desa Tanah Kuning PPK: Desa Mangkupadi	PPK
4	Tanjung Palas Utara	PKL	PKL	PPK
5	Tanjung Palas Tengah	PKL	PKL	PPK
6	Tanjung Palas		PPK	PPK
7	Bunyu	PKL	PKL	PPK
8	Peso Hilir		PPK	PPL
9	Tanjung Palas Barat		PPK	PPL
10	Sekatak	PKL	PPK	PPK

Sumber : Bappeda Kabupaten Bulungan, 2019

Kecamatan Tanjung Selor diusulkan untuk diubah menjadi kota melalui pembentukan KBM Tanjung Selor. Nantinya, KBM Tanjung Selor berfungsi sebagai pusat pertumbuhan provinsi, pusat pemerintahan, serta pusat pelayanan sosial, ekonomi, budaya dan pertahanan keamanan yang akan berperan selevel dengan Kota Samarinda atau Kota Tarakan di Pulau Kalimantan. Selain itu, KBM Tanjung Selor juga berperan strategis dalam mendukung konektivitas internasional. Ini dikarenakan Tanjung Selor memiliki letak strategis sebagai simpul transportasi nasional dan regional Pulau Kalimantan (lihat Gambar 1.).



**Gambar 1.** Potensi strategis Kecamatan Tanjung Selor dalam mendukung konektivitas antarwilayah dan internasional (Bappeda Kabupaten Bulungan, 2019)

Penentuan pusat kegiatan tidak hanya melihat dari aspek kebijakan seperti yang terdapat di Tanjung Selor, namun juga melihat analisis kebutuhan pengembangan wilayah. Untuk itu, kedepannya, Kabupaten Bulungan dimungkinkan akan memiliki PKW baru, yaitu di Tanah Kuning, Kecamatan Tanjung Palas Timur. Ini dikarenakan kawasan ini akan dikembangkan sebagai Kawasan Industri dan Pelabuhan Internasional (KIPI) yang memiliki

nilai strategis sebagai pusat pertumbuhan wilayah (Bappeda Kabupaten Bulungan, 2019).

Untuk hierarki fungsi PKL, terdapat 6 desa yang ditetapkan sebagai PKL serta telah terdapat kesesuaian penentuan PKL antara RTRW provinsi dengan RTRW Kabupaten Bulungan Tahun 2012-2032. PKL sendiri merupakan kawasan perkotaan yang berfungsi sebagai pusat kegiatan dan didukung oleh adanya simpul transportasi yang dapat melayani skala kabupaten/ beberapa kecamatan. Sehingga, PKL dapat berfungsi sebagai pemacu pertumbuhan bagi wilayah untuk meminimalkan kesenjangan antarwilayah. Jika dilihat dari fungsinya, seperti Desa Bunyu dan Long Bia akan menjadi pusat permukiman. Long Bia akan menjadi penyeimbang pertumbuhan Kabupaten Bulungan di bagian utara serta simpul bagi fungsi distribusi barang dan jasa agar merata hingga ke bagian utara. Sementara itu, Bunyu akan menjadi pusat permukiman yang memberikan pelayanan bagi wilayah kepulauan di Kabupaten Bulungan.

Hasil dari Peninjauan Kembali (PK) tahun 2018 menghasilkan evaluasi yang besar bagi sistem pusat-pusat permukiman. Hasil PK RTRW Kabupaten Bulungan tahun 2018 menunjukkan bahwa belum ada kecamatan yang layak menjadi PKL atau menduduki orde kedua dalam sistem pusat-pusat permukiman. Analisis yang dilakukan menggunakan metode analisis Skalogram Guttman yang menetapkan sistem pusat-pusat permukiman berdasarkan ketersediaan sarana dan prasarana di wilayah tersebut. Berdasarkan hasil analisis PK RTRW Kabupaten Bulungan tahun 2018 mengindikasikan bahwa masih diperlukan peningkatan sarana dan prasarana di pusat-pusat permukiman yang telah ditetapkan dalam RTRW terhadap produk RTRW Provinsi Kalimantan Utara 2017-2037 dan Produk RTRW Kabupaten Bulungan Tahun 2012-2032. Dari hasil PK 2018 menunjukkan bahwa pada produk RTRW Provinsi Kalimantan Utara Tahun 2017-2037 dan produk RTRW Kabupaten Bulungan 2012-2032 yang statusnya sekarang adalah PPK pada rencana, akan ditingkatkan statusnya menjadi PKL. Ini dikarenakan terdapat perbedaan kriteria yang digunakan dalam menganalisis serta prediksi akan fungsi kawasan dalam melayani wilayah. Lebih lanjut, dengan melihat pertumbuhan wilayah yang akan terjadi kedepan serta ketersediaan fasilitas

perkotaan yang memadai, PKL Promosi ditetapkan di Desa Long Beulah Kecamatan Tanjung Palas Barat.

### 3.2. Penentuan Pusat-Pusat Kegiatan Berdasarkan Analisis Skalogram Guttman dan Indeks Sentralitas Marshall

Sistem pusat-pusat permukiman menjelaskan tentang kemampuan sebuah kota untuk melayani wilayah-wilayah yang sudah ditentukan berdasarkan orde yang telah ditetapkan. Kemampuan tersebut diukur dari ketersediaan sarana dan prasarana dalam melayani kebutuhan aktivitas dalam ruang wilayah. Oleh karena itu, analisis pusat-pusat permukiman atau kegiatan perlu mempertimbangkan proyeksi penduduk berdasarkan skenario yang memengaruhi kebutuhan sarana dan prasarana wilayah.

Jika dilihat dengan menggunakan orde kota, hierarki fungsi kawasan ditentukan sebagaimana di Tabel 2. Penentuan orde kota didasarkan pada ketersediaan dan jumlah fasilitas perkotaan yang tersedia, meliputi fasilitas sosial seperti pendidikan dan kesehatan. Selain itu, juga dilihat berdasarkan dampak atau efek pelayanan dari fasilitas tersebut. Pusat pertumbuhan utama atau kota berorde I hendaknya memiliki luas wilayah pengaruh yang lebih luas dibandingkan pusat Orde II dan III. Selain itu, antara pusat-pusat tersebut juga hendaknya memiliki keterkaitan terkait dengan kegiatan jasa distribusi, seperti transportasi, perdagangan dan jasa, serta arus barang, manusia, jasa, dan lainnya (Adisasmita, 2014).

**Tabel 2.** Hierarki fungsi kegiatan dan orde kota (hasil analisis, 2020)

No	Hierarki Fungsi	Orde
1	Pusat Kegiatan Wilayah (PKW)	I
2	Pusat Kegiatan Lingkungan (PKL)	II
3	Pusat Pelayanan Kawasan (PPK)	III
4	Pusat Pelayanan Lingkungan (PPL)	IV

Berdasarkan hasil analisis hierarki pusat permukiman yang dilakukan dengan menggunakan Skalogram Guttman dan Indeks Sentralitas Marshall (ISM), diperoleh orde-orde yang menentukan pusat permukiman menurut administrasi desa di Kabupaten Bulungan. Tanjung Selor Hulu dan Tanjung Selor Hilir

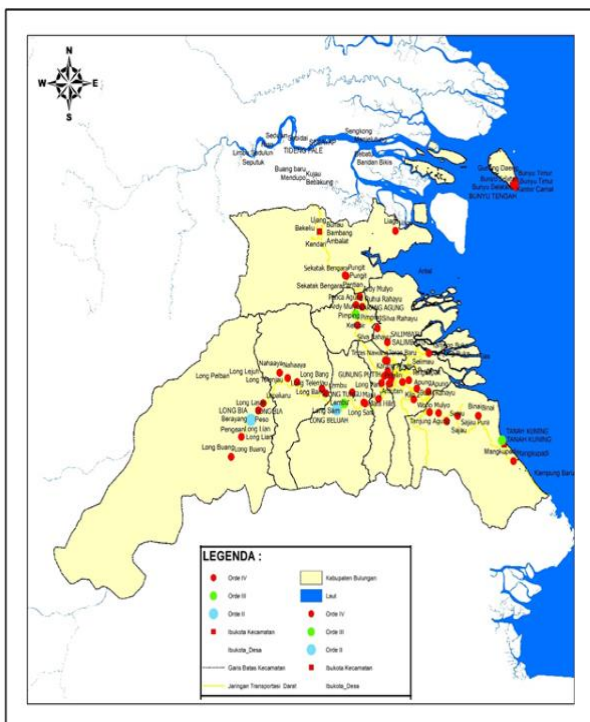


dijadikan sebagai satu pusat permukiman karena lokasinya yang berdekatan dan memiliki skor dengan gap yang jauh dibandingkan pusat permukiman lainnya. Keduanya kemudian disebut dengan Tanjung Selor. Tanjung selor menjadi pusat permukiman yang memiliki

hierarki tertinggi, yaitu PKW. Untuk hierarki II, III, dan IV, diklasifikasikan berdasarkan kelas orde dari skor seperti di Tabel 3. Sedangkan peta orde atau kota pusat kegiatan terlihat di Gambar 2.

**Tabel 3.** Hierarki pusat kegiatan berdasarkan Analisis Skalogram Guttman dan ISM (hasil analisis, 2020)

No	Orde Kota	Range	Desa
1	II	2,80 – 4,16	Long Bia, Long Beluah
2	III	1,38 – 2,75	Long Sam, Tanah Kuning, Karang Agung
3	IV	0,01 – 1,37	Lepak Aru, Naha Aya, Long Telenjau, Long Bang Hulu, Long Tungu, Long Lembu, Mara Satu, Long Pari, Mara Hilir, Antutan, Pejalin, Gunung Seriang, Tanjung Palas Hulu, Tanjung Palas Tengah, Gunung Putih, Karang anyar, Tanjung Palas Hilir, Teras Nawang, Teras Baru, Tanjung Selor Timur, Tengkapak, Jelarai selor, Bumi Rahayu, Gunung Sari, Apung, Tanjung Agung, Wono Mulyo, Sajau, Pura Sajau, Sajau Hilir, Binai, Mangkupadi, Tanjung Buka, Salimbatu, Silva Rahayu, Pimping, Panca Agung, Ruhui Rahyu, Ardi Mulyo, Sekatak Bengara, Pungit, Liagu, Bunyu Timur, Bunyu Selatan, Bunyu Barat



**Gambar 2.** Peta orde kota Kabupaten Bulungan (Hasil analisis, 2020)

Kabupaten Bulungan yang sebelumnya termasuk dalam wilayah administrasi Provinsi Kalimantan Timur memiliki hierarki fungsi kawasan yang berbeda dengan saat Kabupaten

Bulungan telah masuk dalam wilayah administrasi Provinsi Kalimantan Utara. Untuk fungsi kawasan yang tidak ditentukan dalam RTRW yang lebih tinggi, yang dalam hal ini RTRW Provinsi perlu dilakukan pengkajian. Utamanya terhadap fungsi kawasan PPK dan PPL yang berfungsi sebagai pusat pelayanan skala kecamatan dan desa.

Penentuan PPK dan PPL ditentukan berdasarkan tambahan kriteria dalam Peraturan Menteri ATR/BPN No. 1 Tahun 2018 mengenai Pedoman Penyusunan RTRW Provinsi, Kabupaten dan Kota. PPK ditentukan dengan melihat statusnya sebagai ibukota kecamatan, proyeksi jumlah penduduk, jenis dan skala fasilitas pelayanan, dan/ atau jumlah dan kualitas sarana dan prasarana. Sedangkan PPL ditentukan dengan proyeksi jumlah penduduk, jenis dan skala fasilitas pelayanan eksisting, jumlah dan kualitas sarana dan prasarana dan/ atau aksesibilitas masyarakat sekitar terhadap pelayanan dasar. Skala analisis PPL ditentukan berdasarkan batas kecamatan dengan membandingkan sarana prasarana yang dimiliki desa/ kelurahan dalam satu kecamatan menggunakan Skalogram Guttman dan Indeks Sentralitas Marshall.

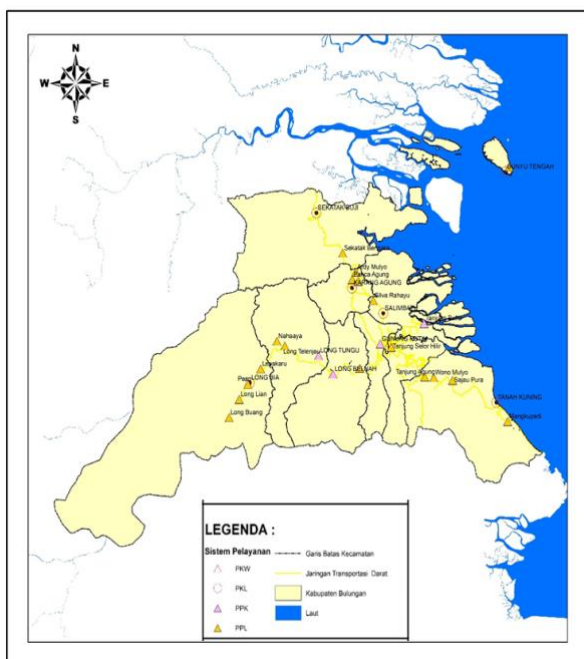
Hasil analisis Skalogram Guttman dan Indeks sentralitas Marshall kemudian

disandingkan dengan RTRW Kabupaten Bulungan Tahun 2012-2032 dan PK RTRW Kabupaten Bulungan Tahun 2018 yang

menghasilkan sebagaimana di Tabel 4. Sedangkan untuk rencana pusat-pusat kegiatan secara spasial ditampilkan di Gambar 3.

**Tabel 4.** Komparasi penentuan pusat-pusat kegiatan berdasarkan Analisis Skalogram Guttman dan ISM dengan RTRW serta Hasil PK RTRW Kabupaten Bulungan (Hasil analisis, 2020)

No	Fungsi Kawasan	Analisis Skalogram dan ISM	RTRW Kab. Bulungan 2012-2032	PK RTRW Kab. Bulungan 2018
1	PKW	Tanjung Selor (direkomendasikan juga di Tanjung Selor Hulu dan Tanjung Selor Hilir	Perkotaan Tanjung Selor	Tanjung Selor (direkomendasikan di Tanjung Selor Hulu dan Tanjung Selor Hilir
2	PKL	Long Bia, Long Beluah	Salim Batu, Bunyu, Long Bia, Karang Agung, dan Tanah Kuning	Salim Batu, Bunyu, Long Bia, Karang Agung, Sekatak Buji, dan Tanah Kuning, Long Beluah (PKLp)
3	PPK	Long Tunggu, Gunung Putih, Tanjung Buka	Sekatak Buji, Long Beluah, Mangkupadi, Long Tunggu, Tanjung Palas	Long Tunggu, Gunung Putih, Tanjung Buka
4	PPL	Long Buang, Long Lian, Long Peso, Lepak Aru, Naha Aya, Long Telenjau, Mara Satu, Tanjung Selor Timur, Tanjung Agung, Ruhuy Rahayu, Ardi Mulyo, Sekatak Bengara, Bunyu Timur	Tenggiling, Bambang, Sekatak Bengara, Liagu, Pimping, Ruhuy Rahayu, tias, Nahaya, Long Bang, Long Lian, Jelarai Selor, Bumi Rahayu, Gunung Seriang, Sajau, Wono Mulyo, Karang Anyar, Lebong, Antutan, Long Sam, Mara Hilir	Long Buang, Long Lian, Long Peso, Long Aru, Long Aya, Long Telenjau, Mara Satu, Tanjung Selor Timur, Tanjung Agung, Wono Mulyo, Pura Sajau, Mangkupadi, Silva Rahayu, Panca Agung, Ruhui Rahayu, Ardi Mulyo, Sekatak Bengara, Bunyu Timur



**Gambar 3.** Peta rencana pusat-pusat kegiatan di Kabupaten Bulungan berdasarkan hasil Analisis Skalogram Guttman dan ISM (Hasil analisis, 2020)

Berdasarkan Tabel 4, untuk PPL, jika dibandingkan dengan RTRW kabupaten, sebagian besar penetapan PPL hasil analisis Skalogram dan ISM mengalami perubahan karena telah dilakukan penilaian ulang terhadap PPL yang sudah ada dan melihat potensi pengembangan PPL baru. Sementara itu, untuk PPK yang sudah ditetapkan pada RTRW Kabupaten Bulungan Tahun 2012-2032, Long Beluah dipromosikan menjadi PKL Promosi (PKLp). Oleh karena itu, rekomendasi untuk Long Beluah yang diusulkan menjadi PKLp adalah perlu ditingkatkan ketersediaan sarana dan prasarannya, terutama akses transportasi

darat berupa jaringan jalan lokal primer dan transportasi sungai untuk angkutan barang dan fungsi wilayah sebagai pusat kegiatan industri kecil dan menengah dan pasar pengumpul serta distribusi hasil produk pertanian.

Pusat kegiatan tidak hanya berfungsi sebagai pusat aktivitas, baik pemerintahan, sosial, dan ekonomi, namun juga sebagai pusat pertumbuhan untuk internal wilayah itu sendiri, namun juga merangsang pertumbuhan wilayah sekitar. Pembangunan pusat kegiatan akan mendorong perkembangan wilayah. Pusat kegiatan merujuk pada aglomerasi kegiatan yang didukung oleh ketersediaan berbagai sarana prasarana (Muliana, Astuti and Fadli, 2018). Hal ini terlihat di Kabupaten Bulungan bahwa perlu dilakukan penyesuaian kembali terhadap penentuan pusat-pusat kegiatan sejalan dengan isu kewilayahannya.

Sementara itu, untuk fungsi kawasan PKW dan PKL yang bernilai strategis dan potensial untuk dijadikan sebagai simpul atau kutub pertumbuhan wilayah provinsi dan kabupaten, menyesuaikan dengan arahan pengembangan yang sudah ditentukan dalam RTRW provinsi bahkan nasional. Ini sejalan dengan pendapat Sumahdumin (2001) bahwa penyesuaian muatan rencana tata ruang tersebut bertujuan untuk mencapai keselarasan penataan ruang dan meminimalkan konflik tata ruang, utamanya terkait dengan pemanfaatan guna lahan (Wahid, 2009). Lebih lanjut penentuan kembali pusat kegiatan juga bertujuan untuk memberikan efek pengganda bagi daerah di belakangnya sehingga mempercepat pertumbuhan ekonomi wilayah (Nainggolan, 2013). Penentuan pusat pertumbuhan tidak hanya dilihat dari ketersediaan fasilitas perkotaan yang memungkinkan orang untuk beraktivitas dan bertempat tinggal di wilayah tersebut, namun juga keberadaan potensi atau daya tarik ekonomi yang menstimulasi kehidupan ekonomi baik yang berdampak untuk internal maupun eksternal wilayah (Utari, 2015).

PKW sebagai gambaran kota berorde I memiliki jangkauan pelayanan yang paling luas dibandingkan hierarki kota lain yang berada di bawahnya. Di Kabupaten Bulungan, PKW yang berada di Tanjung Selor memiliki fungsi strategis bagi pertumbuhan wilayah Kabupaten Bulungan dan Provinsi Kalimantan Utara. Lebih lanjut, Tanjung Selor juga berada pada posisi strategis

karena menjadi jalur konektivitas distribusi antarregional dan internasional. Ini sejalan dengan Adisasmita (2014) bahwa dalam konteks hubungan keluar, pusat orde I memiliki pelayanan distribusi terlengkap dan terluas dibandingkan orde lainnya. Sementara itu, orde III (PPK) dan orde IV (PPL) lebih menonjolkan fungsi primernya bagi penduduk setempat dengan tetap ditunjang oleh transportasi dan prasarana lainnya. Interaksi antara pusat dengan wilayah belakangnya (hinterland) berperan untuk membentuk sistem wilayah.

#### 4. SIMPULAN

Adanya pemekaran wilayah, yaitu perubahan wilayah administrasi Kabupaten Bulungan yang sebelumnya termasuk wilayah administrasi Provinsi Kalimantan Timur dan sekarang menjadi wilayah Provinsi Kalimantan Utara mendorong dilakukannya revisi RTRW Kabupaten Bulungan yang sebelumnya didahului oleh langkah Peninjauan Kembali (PK) terhadap RTRW lama. Adanya perubahan RTRW kabupaten tersebut juga menyebabkan perubahan pusat-pusat kegiatan dalam rencana struktur ruang wilayah, terutama pada fungsi kawasan sebagai Pusat Pelayanan Kawasan (PPK) dan Pusat Pelayanan Lingkungan (PPL). Perubahan ini menyesuaikan dengan beberapa indikator, seperti jumlah penduduk, jenis dan skala fasilitas pelayanan, serta jumlah sarana dan prasarana. Sementara itu, untuk fungsi kawasan sebagai Pusat Kegiatan Wilayah (PKW) dan Pusat Kegiatan Lingkungan (PKL) tetap mengacu pada arahan pengembangan rencana tata ruang di atasnya, yaitu RTRW Provinsi Kalimantan Utara 2017-2037 dan RTRW Nasional. Kondisi ini menyesuaikan dengan arahan kebijakan RTRW nasional dan RTRW provinsi sebagai wujud hierarki dokumen tata ruang untuk mencapai keselarasan pembangunan dan meminimalkan konflik tata ruang.

#### 5. REFERENSI

- Adisasmita, R, 2014. *Pertumbuhan Wilayah & Wilayah Pertumbuhan*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Ariyanto, A, 2017. Determinan Pembangunan Kawasan Kota Baru Moncongloe-Pattallasang Metropolitan Mamminasata. *Jurnal Plano Madani*, 6

- (1), 73-84.
- Bappeda Kabupaten Bulungan, 2019. *Draft Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Bulungan Tahun 2018-2038*. Kabupaten Bulungan: Bappeda Kabupaten Bulungan.
- Hakim, I, 2010. Struktur Ruang dan Isu Keberlanjutan Perkotaan di Jabodetabek, *Perencanaan Pembangunan*, 14–21.
- Hamri, E., Putri, E. I. K., Siregar, H. J., & Bratakusumah, D. S, 2016. Kebijakan Pemekaran wilayah dan pengembangan pusat pertumbuhan ekonomi Kota Tasikmalaya, *Jurnal Ekonomi & Kebijakan Publik*, 7 (1), 111–125.
- Kurniawati, F. E, 2010. *Perkembangan Struktur Ruang Kota Semarang Periode 1960-2007 (Studi Pengembangan Struktur Ruang dari Masa Pasca Kolonial Sampai 2007)*. Skripsi. Universitas Muhammadiyah Surakarta.
- Lahagina, J. J. G. P., Poluan, R. J., & Mononimbar, W, 2015. Kajian Struktur Ruang Kota Tomohon. *Spasial: Perencanaan Wilayah Dan Kota*, 1 (1), 45–53.
- Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional, 2018. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi, Kabupaten, dan Kota. (<https://www.atrbpn.go.id/Publikasi/Peraturan-Perundangan/Peraturan-Menteri-ATR-Kepala-BPN/peraturan-menteri-agraria-dan-tata-ruangkepala-badan-pertanahan-nasional-nomor-1-tahun-2018-75833>), diakses 17 Januari 2020.
- Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, 2007. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. (<http://www.idih.kemenkeu.go.id/fullText/2007/26TAHUN2007UU.HTM>), diakses 17 Januari 2020.
- Muliana, R., Astuti, P., & Fadli, A, 2018. Kajian Pusat-Pusat Pelayanan di Kabupaten Kampar. *Jurnal Saintis*, 18 (1), 59–72.
- Nainggolan, P. T. P, 2013. Analisis Penentuan Pusat-Pusat Pertumbuhan Ekonomi di Kabupaten Simalungun. *Jurnal Ekonomi Dan Keuangan*, 1 (12), 15–26.
- Nilayanti, V. D., & Brotosunaryo, P, 2012. Pengaruh Perkembangan Aktivitas Ekonomi Terhadap Struktur Ruang di SWP III Kabupaten Gresik. *Teknik PWK*, 1 (1), 76–86.
- Pontoh, N. K., & Kustiwan, I, 2009. *Pengantar Perencanaan Perkotaan*. Bandung: ITB Press.
- Repi, R, 2014. Perkembangan Struktur dan Bentuk Ruang Kota Bagan Siapiapi. *Arsitektur Melayu Dan Lingkungan*, 1 (2), 75–94.
- Rondinelli, D. A, 1985. *Applied Methods of Regional Analysis*. Colorado: Westview Press.
- Setiawan, B., & Rudiarto, I, 2016. Kajian Perubahan Penggunaan Lahan dan Struktur Ruang Kota Bima. *Jurnal Pembangunan Wilayah & Kota*, 11 (4), 154-168.
- Sekretariat Tim Percepatan Kebijakan Satu Peta, 2019. Bangun KBM Tanjung Selor, Pemerintah Kembangkan Pusat Pertumbuhan Ekonomi di Luar Jawa Bali. (<https://satupeta.go.id/news-detail/26>), diakses 17 Januari 2020.
- Sumahdumin, D, 2001. Memahami Penataan Ruang Wilayah Propinsi dan Kabupaten Kota dalam Rangka Otonomi Daerah. *MIMBAR*, XVII (2), 119–138.
- Surya, B, 2015. The dynamics of spatial structure and spatial pattern changes at the fringe area of Makassar city. *Indonesian Journal of Geography*, 47 (1), 11–19.
- Suryanta, J., & Nahib, I, 2016. Kajian Spasial Evaluasi Rencana Tata Ruang Berbasis Kebencanaan Di Kabupaten Kudus Provinsi Jawa Tengah. *Majalah Ilmiah Globe*, 18 (1), 33-42.
- Utari, M. G. E. S, 2015. Analisis Sistem Pusat Pelayanan Permukiman di Kota Yogyakarta Tahun 2014. *JEJAK Journal of Economics and Policy*, 8 (1), 62–72.
- Wahid, A, 2009. Identifikasi Penyimpangan Tata Ruang Wilayah Propinsi Sulawesi Selatan. *Jurnal SMARTek*, 7 (2), 99–112.

