

PENATAAN RUANG TERBUKA HIJAU (RTH) BERBASIS MITIGASI BENCANA DALAM PERSPEKTIF DYNAMIC GOVERNANCE: STUDI KASUS RTH PUBLIK KOTA PALU

Yoga Pamungkas¹; Darwis²; Sisrilnardi³

¹ Universitas Tadulako, Palu, Indonesia; yogapamungkas848@gmail.com

² Universitas Tadulako, Palu, Indonesia; darwisuntad@gmail.com

³ Universitas Tadulako, Palu, Indonesia; sisrilnardi13@gmail.com

* Correspondence: yogapamungkas848@gmail.com

ARTICLE INFO:

Kata kunci: *dynamic governance*, mitigasi bencana, ruang terbuka hijau (RTH)

Received : Maret 2026

Revised : April 2026

Accepted : April 2026

ABSTRAK:

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui mengapa Ruang Terbuka Hijau (RTH) di Kota Palu belum terfokus pada mitigasi dan melihat pemerintah Kota Palu melalui kerangka *dynamic governance* dalam menjalankan pemerintahannya yang menjuru pada kebijakan adaptif melalui taman-taman Kota Palu. Penelitian ini menggunakan teori Neo dan Chen tentang *dynamic governance* yang terdiri dari 3 elemen yakni; *culture*, *capabilities*, dan *change*. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan tipe penelitian studi kasus. Teknik pengumpulan data dilakukan menggunakan teknik wawancara dengan pihak Dinas Lingkungan Hidup Kota Palu, Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Palu, Dinas Penataan Ruang dan Pertanahan Kota Palu, dan dokumentasi. Hasil penelitian ini menggambarkan bahwa pemerintah Kota Palu sudah adaptif terhadap lingkungan dengan menyediakan RTH berbasis mitigasi bencana, hanya saja belum optimal dan masih perlu perbaikan. Elemen *culture* dalam penelitian ini menjelaskan bahwa pemerintah Kota Palu sudah memiliki kesadaran terkait dengan pentingnya ketersediaan mitigasi bencana di lingkungan Kota Palu, dan *capabilities; thinking ahead* sudah tergambarkan dengan cukup baik melalui peraturan jangka panjang pemerintah kota melalui Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2021 tentang RTRW, *thinking again* terlihat jelas melalui revitalisasi rth di Kota Palu yang semakin berorientasi pada ketahanan kota, *thinking across* dilihat melalui adopsi model mitigasi bencana dari negara Jepang terhadap penataan RTH seperti ketersediaan *open space* sebagai area evakuasi bencana, serta *change* yang terlihat melalui penataan rth Vatulemo yang setelah revitalisasi terlihat berbeda jauh dengan vatulemo dahulu, dan rth Gor yang saat ini sedang dalam proses revitalisasi. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan evaluasi bagi pemerintah Kota Palu agar semakin peduli terhadap kawasan lingkungan perkotaan dengan memperkuat sistem mitigasi bencana pada setiap sisi perkotaan.

ABSTRACT:

This study aims to find out why Green Open Space (RTH) in Palu City has not focused on mitigation and to see the Palu City government through a dynamic governance framework in running its government which leads to adaptive policies through Palu City parks. This study uses Neo and Chen's theory of dynamic governance which consists of 3 elements, namely; *culture*, *capabilities*, and *change*. This study uses a qualitative research method with a case study research type. Data

collection techniques were carried out using interview techniques with the Palu City Environmental Service, the Palu City Regional Disaster Management Agency, the Palu City Spatial Planning and Land Service, and documentation. The results of this study illustrate that the Palu City government has been adaptive to the environment by providing green open space based on disaster mitigation, however, it is not yet optimal and still needs improvement. The cultural element in this study explains that the Palu City government has an awareness related to the importance of the availability of disaster mitigation in the Palu City environment, and capabilities; thinking ahead has been well illustrated through the long-term regulations of the city government through Regional Regulation Number 2 of 2021 concerning the Spatial Planning (RTRW), thinking again is clearly seen through the revitalization of green open space in Palu City which is increasingly oriented towards urban resilience, thinking across is seen through the adoption of the Japanese disaster mitigation model for green open space arrangement such as the availability of open space as a disaster evacuation area, as well as changes seen through the arrangement of green open space in Vatulemo which after revitalization looks very different from the previous Vatulemo, and green open space in Gor which is currently in the process of revitalization. This research is expected to be an evaluation material for the Palu City government to be more concerned about urban environmental areas by strengthening the disaster mitigation system in every part of the city.

e-mail: jsipjurnal@gmail.com

Pendahuluan

Perkembangan studi *government* ke *governance* bermula pada tahun 1960an sampai tahun 1990an yang awalnya menyebut *government* (baca: pemerintah) sebagai aktor tunggal. Kemudian ketika Bank Dunia mengeluarkan *report* dari studi mereka di benua Afrika yang menyebut bahwa studi *government* harus diperbaharui menjadi *governance* (baca: negara, sipil, swasta), selanjutnya dikembangkan lagi oleh Bank Dunia menjadi *good governance* pada tahun 1990an sampai saat ini (Bank, 1992). Keterbatasan pendekatan normatif mendorong pergeseran konseptual dari *government* ke *governance*. *Governance* dipahami sebagai proses pengaturan kolektif yang melibatkan berbagai aktor publik dan non-publik, serta tidak lagi sepenuhnya dikendalikan melalui mekanisme hierarkis negara (Kamindang *et al.*, 2025). Namun, pendekatan *good governance* masih menghadapi berbagai tantangan dalam implementasi nyata, terutama ketika dihadapkan pada kompleksitas permasalahan lintas sektor dan perubahan lingkungan global yang cepat. Sebagai respons atas kebutuhan tata kelola yang lebih responsif terhadap dinamika tersebut, pendekatan *dynamic governance* muncul pada awal 2000-an yang dikembangkan oleh Neo & Chen, (2007). Bentuk perubahan ini bertujuan untuk menemukan cara dan model baru dalam menata serta mengelola pemerintahan dengan baik untuk menyelesaikan berbagai masalah pemerintah (Mandasari, 2023).

Dynamic governance adalah suatu kemampuan pemerintah untuk terus berupaya menyesuaikan kebijakan dan program, serta cara membuat dan menjalankannya, agar sesuai dengan perubahan lingkungan internal dan eksternal dan tetap berdampak pada kepentingan jangka panjang (Fauzi & Iryana, 2017). Neo & Chen, (2007) menyebut kemampuan pemerintah tersebut terfokus pada tiga hal, yakni *culture* atau lingkungan budaya, berperan sebagai landasan nilai yang mencerminkan prinsip dan keyakinan agar dapat membentuk cara berpikir dan Bertina dalam

pemerintahan, *capabilities* atau kemampuan pemerintah dalam menjalankan pemerintahannya melalui tata kelola *adaptive* terhadap lingkungan, dan *change* atau hasil akhir dari proses *dynamic governance* yakni terciptanya kebijakan yang adaptif. Hal ini mendorong munculnya kebijakan yang lebih responsif terhadap kondisi nyata di lapangan.

Salah satu wujud konkret dari penerapan prinsip *dynamic governance* ini dapat dilihat dalam penyusunan kebijakan tata ruang. Dalam konteks tersebut, pemerintah tidak hanya merancang ruang berdasarkan fungsi ekonomi, tetapi juga mulai mempertimbangkan aspek lingkungan dan keberlanjutan. Hal ini terlihat dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang tercantum dalam UU No. 26 Tahun 2007 Pasal 29 Ayat (2) tentang Penataan Ruang, yang berbunyi “Proporsi Ruang Terbuka Hijau (RTH) pada wilayah kota paling sedikit 30% dari luas wilayah kota”. Selanjutnya pada ayat (3) dijelaskan bahwa “pembagian RTH 30% adalah Ruang Terbuka Hijau (RTH) publik minimal 20% dan Ruang Terbuka Hijau (RTH) privat minimal 10%”. Lebih lanjut pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang Terbuka Hijau Kawasan Perkotaan (RTHKP) Pasal 9 Ayat (1) berbunyi “Luas ideal RTHKP minimal 20% dari luas kawasan perkotaan”. Dan pada ayat (2) berbunyi “Luas RTHKP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mencakup RTHKP publik dan privat”.

Kota Palu, sebagai salah satu daerah rawan bencana di Indonesia, telah mengalami dampak signifikan akibat gempa bumi, tsunami, dan likuefaksi pada tahun 2018, yang menghantam berbagai sektor (Ayuningtyas *et al.*, 2025). Kebutuhan akan ruang terbuka yang aman, mudah diakses, dan siap digunakan untuk evakuasi maupun pemulihan sangat nyata diperlukan. Namun, dalam praktiknya, peran taman ini sebagai ruang tanggap bencana belum sepenuhnya dirancang secara khusus dalam perencanaan maupun pengelolaan kota. Kondisi ini terlihat pada beberapa ruang terbuka hijau di Kota Palu, seperti Taman GOR dan Hutan Kota yang masih sering tergenang air ketika hujan deras, padahal fungsi utamanya seharusnya membantu mengurangi risiko banjir. Selain itu, Taman Vatulemo lebih banyak dimanfaatkan untuk kepentingan estetika dan kegiatan seremonial, sementara fungsinya sebagai ruang evakuasi tidak pernah diinformasikan secara jelas kepada masyarakat, baik melalui penataan fisik maupun media informasi.

Melihat hal tersebut RTH di Kota Palu masih lebih banyak difungsikan sebagai ruang rekreasi dan seremonial. Kondisi ini juga diperkuat melalui berbagai media Sulawesi Tengah, salah satu dari media tersebut adalah media kabarsulteng yang membahas tentang Taman Kota Palu sebagai tempat nongkrong favorit anak muda di Kota Palu (Sulteng, 2025). Media lain juga membahas hal serupa seperti soalpalu menyebut Ruang Terbuka Hijau (RTH) yakni Taman Vatulemo sebagai tempat favorit berolahraga (Soalpalu, 2023). Ini menggambarkan bahwa masih terfokus pada fungsi lain sementara potensi strategisnya sebagai bagian dari sistem mitigasi dan pemulihan pascabencana belum menjadi fokus utama dalam pengembangan kawasan. Padahal, keberadaan RTH sangat penting dalam mitigasi dan pemulihan bencana, karena dapat dimanfaatkan sebagai area evakuasi, tempat berkumpul yang aman, serta mendukung

pemulihan lingkungan dan sosial pasca kejadian bencana.

RTH sebagai mitigasi dan pemulihan bencana telah banyak diaplikasikan pada berbagai daerah, seperti penelitian oleh Septadinata, (2022) menyebut bencana banjir pada kota Palembang disebabkan oleh kondisi RTH yang belum sesuai regulasi 30%, hal ini memperjelas bahwa keberadaan RTH sebagai bagian mitigasi sangat nyata diperlukan. Di sisi lain penelitian oleh Azra, (2024) menyebut pengelolaan RTH harus mempertimbangkan fungsi mitigasi seperti menciptakan drainase untuk mencegah banjir. Oleh sebab itu, keberadaan RTH dalam ruang mitigasi dan pemulihan bencana harus menjadi prioritas utama dalam penekanan fungsi-fungsi RTH tersebut. Penelitian serupa juga mendukung argumentasi yakni oleh Dewi Pramudita Maryudi *et al.*, (2023) menyebut RTH juga berfungsi sebagai kawasan resapan air untuk mengatasi bencana banjir. Selanjutnya oleh Alatas *et al.*, (2024) menyebut beberapa strategi dalam penguatan tata ruang sebagai upaya mitigasi perubahan iklim yakni pengelolaan Ruang Terbuka Hijau (RTH). Hal ini memperjelas bahwa keberadaan RTH seharusnya di optimalkan pada fungsi mitigasi dan pemulihan bencana.

Penataan Taman sebagai ruang publik di Kota Palu menunjukkan kecenderungan pemerintah daerah yang masih memprioritaskan fungsi rekreatif dan seremonial dibandingkan fungsi mitigasi bencana. Hal ini dijelaskan langsung oleh Dinas Lingkungan Hidup Kota Palu yang menyebut Ruang Terbuka Hijau (RTH) di Kota Palu saat ini terfokus pada fungsi rekreatif dan seremonial saja. Selanjutnya pernyataan tersebut di dukung oleh Dinas Penataan Ruang dan Pertanahan Kota Palu yang disampaikan oleh bapak Muhajir, S.T selaku ahli muda bidang perencanaan dan pemanfaatan ruang yang menyebut fungsi mitigasi bencana pada RTH Kota Palu hanya dipahami sebagai ruang terbuka tempat area evakuasi bencana. Fakta lain juga peneliti temukan di beberapa artikel di internet dengan kata kunci Ruang Terbuka Hijau hanya menampilkan fungsi rekreatif dan seremonial tanpa menyebut RTH tersebut sebagai area evakuasi dan fungsi mitigasi bencana lainnya.

Dalam kerangka *dynamic governance*, kondisi ini mencerminkan belum hadirnya kemampuan pemerintah dalam menjalankan pemerintahannya yang terfokus pada kebijakan *adaptive* terhadap lingkungan, Hal ini dapat dilihat dari 3 indikator *dynamic governance* yang menuju pada terciptanya tata kelola pemerintah yang adaptif, seperti indikator *culture* pemerintah yang melihat mitigasi bencana bukan sebagai fungsi penting padahal secara kebencanaan Kota Palu berada pada level zona merah daerah rawan bencana. Selanjutnya indikator *capabilities*, yakni dalam wawancara oleh dinas Lingkungan Hidup (DLH) Kota Palu, hal ini disebutkan oleh sekretaris DLH bahwa kemampuan pemerintah dalam menentukan tata kelola RTH saat ini di dominasi oleh estetika kota daripada mitigasi bencana. Lebih lanjut hasil akhir dari *dynamic governance* yakni terciptanya *adaptive policy* belum terlihat jelas dalam mencerminkan RTH yang berorientasi pada adaptasi terhadap risiko, sehingga ruang tersebut belum berperan signifikan kesiapsiagaan kota.

Metode

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan pendekatan studi

kasus. Pendekatan ini memungkinkan peneliti untuk menggali secara mendalam dan komprehensif mengenai suatu kasus spesifik, dalam hal ini Penataan Ruang Terbuka Hijau (RTH) melalui *dynamic governance* oleh Pemerintah Kota Palu. Melalui pendekatan ini, diharapkan dapat diperoleh pemahaman yang lebih jelas mengenai penataan RTH melalui kerangka *dynamic governance*, peneliti melihat Pemerintah Kota Palu saat ini belum fungsional dan strategis yakni mitigasi pada RTH.

Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara, dan dokumentasi. Wawancara dilakukan secara mendalam kepada informan yang dipilih menggunakan teknik *purposive sampling*, yaitu pemilihan informan berdasarkan pertimbangan tertentu sesuai dengan kebutuhan penelitian. Informan berjumlah empat orang yang terdiri atas; Bapak Rustan Efendy selaku akademisi ahli dalam mitigasi dan ruang terbuka hijau, Dinas Lingkungan Hidup Kota Palu, Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Palu, dan Dinas Penataan Ruang dan Pertanahan Kota Palu. Pemilihan informan didasarkan pada relevansi pengetahuan dan keterlibatan mereka dalam penataan ruang berbasis mitigasi bencana di Kota Palu.

Pengumpulan data juga didukung melalui dokumentasi dengan menelaah berbagai dokumen, laporan, dan arsip yang berkaitan dengan penataan ruang berbasis mitigasi bencana. Peneliti berperan sebagai instrument utama dalam penelitian kualitatif, sehingga diperlukan kesiapan konseptual dan teknis sebelum melaksanakan penelitian. Proses pengumpulan data dibantu dengan penggunaan pedoman wawancara, buku catatan, perangkat telepon genggam untuk dokumentasi dan perekaman, serta laptop untuk pengolahan dan analisis data.

Analisis data menggunakan model analisis data *pattern matching* dikemukakan oleh Yin, (2017:250) yang menyebutkan menjelaskan teknik *pattern matching* adalah salah satu teknik utama dalam analisis data. Teknik ini digunakan dengan cara membandingkan antara pola yang diperkirakan, biasanya berasal dari teori, model, atau proposisi awal dengan pola empiris yang ditemukan dalam studi kasus. Singkatnya *pattern matching* adalah mencocokkan pola teori dan pola temuan.

Hasil

1. Culture

Pemahaman kolektif aparaturnya pemerintah mengenai fungsi Ruang Terbuka Hijau (RTH) merupakan perwujudan dari dimensi culture dalam kerangka *dynamic governance*. Di Kota Palu, pemahaman ini tidak sekadar bersifat teknis administratif, namun juga dipengaruhi oleh memori kolektif dan budaya birokrasi pasca-bencana 2018 yang menuntut adanya pergeseran pola pikir dalam pengelolaan ruang. Sebagai salah satu pilar utama *dynamic governance*, dimensi budaya organisasi menentukan bagaimana kebijakan diinternalisasi oleh para pembuat keputusan. Oleh karena itu, sejauh mana pejabat berwenang memahami RTH sebagai instrumen mitigasi, dan bukan sekadar elemen estetika kota, tetapi menjadi indikator krusial dalam menciptakan tata kelola yang adaptif dan responsif terhadap karakteristik kerawanan geologi di Kota Palu.

Dalam konteks operasional, argumentasi yang dikemukakan oleh para

pemangku kepentingan kunci, yakni; Dinas Lingkungan Hidup (DLH), Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD), serta Dinas Penataan Ruang dan Pertanahan mencerminkan tingkat integrasi nilai-nilai mitigasi dalam struktur berpikir birokrasi. Sinergi pemahaman antar lembaga ini menjadi sangat vital mengingat RTH memiliki fungsi ganda sebagai pelindung sekaligus ruang evakuasi saat terjadi bencana. Penelusuran terhadap argumentasi para pejabat ini bertujuan untuk memetakan apakah terdapat keselarasan visi dalam melihat RTH sebagai aset strategis pengurangan risiko bencana (PRB), yang pada gilirannya akan membentuk kualitas pengambilan keputusan yang dinamis sesuai dengan tantangan lingkungan yang terus berubah. Dalam konteks penataan ruang terbuka hijau (RTH) berbasis mitigasi bencana, dimensi *culture* dipahami sebagai pola nilai, persepsi, dan orientasi kebijakan yang dimiliki oleh pemerintah daerah. Dimensi ini dioperasionalkan melalui tingkat kesadaran dan pemahaman pemerintah daerah terhadap fungsi utama RTH yang tidak semata-mata bersifat estetika dan seremonial, tetapi juga sebagai instrumen strategis dalam upaya mitigasi dan pengurangan risiko bencana. Tidak dapat dihindari laju perkembangan dan pesatnya pertumbuhan sebuah kota membawa berbagai dampak, hal ini tentunya membutuhkan kesiapan pemerintah untuk mengelola agar lebih optimal (Firdaus *et al.*, 2024).

Dinas Lingkungan Hidup Kota Palu menyebut keberadaan RTH bukan hanya kebutuhan instansi, tetapi telah menjadi bagian wajib dalam struktur Pembangunan Kawasan perkotaan. Fungsi-fungsi RTH tersebut sebagai area evakuasi dan area peraturan. Argumentasi yang dikemukakan oleh Gayus N. Pakan (BPBD Kota Palu) memiliki kesamaan pemahaman dengan DLH Kota Palu, dalam hal ini pemahaman terkait ruang terbuka hijau dalam konteks mitigasi bencana yakni sebagai area evakuasi. Ini menunjukkan bahwa dimensi *culture* dalam birokrasi BPBD telah mengadopsi nilai-nilai mitigasi yang berorientasi pada keselamatan jiwa melalui penyediaan area evakuasi. Pola pikir ini mencerminkan sisa-sisa memori kolektif pasca-bencana 2018 yang masih mendominasi cara pandang birokrasi dalam mengelola ruang terbuka.

Pemahaman mitigasi sebagai upaya pengurangan risiko bencana yang disampaikan informan sejalan dengan temuan penelitian terdahulu oleh (Putera *et al.*, 2020) membahas peran ruang terbuka hijau dalam konteks kebencanaan. Penelitian yang dimuat dalam artikel "*Peran Ruang Terbuka Hijau dalam Mitigasi Bencana Perkotaan*" menunjukkan bahwa mitigasi bencana tidak hanya dipahami sebagai respons darurat, tetapi sebagai upaya sistematis yang dapat diintegrasikan ke dalam perencanaan ruang kota.

Dalam penelitian terdahulu tersebut, mitigasi diposisikan sebagai bagian dari strategi pengurangan risiko yang dilakukan sebelum bencana terjadi. Kesesuaian antara penelitian terdahulu dan temuan dalam penelitian ini terletak pada kesamaan pemahaman konseptual mengenai mitigasi bencana. Baik informan maupun penelitian tersebut sama-sama memaknai mitigasi sebagai upaya untuk menekan risiko dan dampak bencana.

Fakta yang ditemukan di lapangan melalui wawancara dengan BPBD Kota Palu

menjelaskan beberapa hal terkait pemahaman pemerintah Kota Palu dalam kesiapsiagaan bencana. Pertama, mitigasi adalah salah satu upaya pengurangan risiko bencana. Pernyataan informan tersebut menunjukkan adanya pemahaman dasar yang tepat mengenai konsep kebencanaan. Mitigasi dipahami sebagai tindakan yang dilakukan sebelum bencana terjadi dengan tujuan menekan potensi dampak dan kerugian. Pemahaman ini menempatkan mitigasi sebagai bagian penting dalam siklus penanggulangan bencana, khususnya pada fase sebelum bencana.

Kedua, BPBD hanya memitigasi bencana melalui sosialisasi kepada masyarakat. Pernyataan informan yang menyebutkan bahwa BPBD selama ini melakukan mitigasi bencana melalui kegiatan sosialisasi kepada masyarakat menunjukkan adanya kecenderungan penyempitan makna mitigasi pada aspek non-fisik. Mitigasi dipraktikkan terutama dalam bentuk penyampaian informasi, edukasi risiko, dan peningkatan kesadaran masyarakat terhadap potensi bencana. Pola ini menegaskan bahwa mitigasi lebih dipahami sebagai aktivitas komunikasi dan pembelajaran.

Pendekatan mitigasi yang berfokus pada sosialisasi tersebut memperlihatkan bahwa peran BPBD masih ditempatkan dalam kerangka sektoral sesuai tugas pokoknya, yaitu penanggulangan bencana, tanpa keterkaitan langsung dengan penataan ruang atau pengelolaan ruang terbuka hijau. Akibatnya, RTH tidak masuk dalam skema mitigasi yang dipraktikkan oleh BPBD, karena dianggap berada di luar kewenangan dan tanggung jawab institusionalnya.

2. Capabilities

1) *Thinking Ahead*

Proyeksi kebutuhan ruang terbuka hijau dalam jangka panjang memerlukan landasan perencanaan yang bersifat visioner dan terukur secara teknis. Kedalaman upaya pemerintah dalam mempersiapkan ruang-ruang aman bagi masyarakat dapat ditinjau melalui instrumen kebijakan dan dokumen strategis yang memuat arah pembangunan kota dalam kurun waktu tertentu. Sebagai bentuk dasar evaluasi terhadap kesiapan tersebut, data sekunder berikut memaparkan rincian perencanaan dan alokasi ruang yang menjadi acuan utama dalam upaya pengurangan risiko bencana di Kota Palu:

Tabel 1. Dokumen Proyeksi *Thinking Ahead*

No.	Dokumen	Isi
1.	Rencana Strategis 2021-2026 Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kota Palu.	-Visi dan misi BPBD dalam upaya memitigasi bencana di Kota Palu -Tahapan kerja BPBD dalam upaya pengurangan risiko bencana
2.	Perubahan Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 16 Tahun 2011 ke Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 2 Tahun 2021 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah	-Urgensi mitigasi pada ruang terbuka hijau -Perluasan sektor mitigasi pada ruang terbuka hijau

2) *Thinking Again*

Kapabilitas *thinking again* memberikan ruang bagi pemerintah untuk mengevaluasi efektivitas kebijakan penataan ruang yang selama ini berjalan. Dalam konteks Kota Palu, fase ini merupakan bentuk pembelajaran organisasi dalam merespons kegagalan struktur ruang masa lalu yang terbukti rentan terhadap risiko bencana. Perubahan mendasar dari dokumen RTRW periode sebelumnya ke dokumen saat ini menunjukkan adanya proses berpikir kembali yang cukup serius. Pemerintah tidak lagi sekadar memenuhi kuota luasan hijau, melainkan telah berupaya mengintegrasikan fungsi mitigasi secara eksplisit ke dalam pengembangan Ruang Terbuka Hijau (RTH) sebagai langkah preventif jangka panjang.

Peristiwa bencana tahun 2018 menjadi titik balik krusial bagi Pemerintah Kota Palu untuk melakukan refleksi mendalam terhadap kebijakan tata ruang hijau. Upaya *thinking again* ini mewujud dalam langkah revitalisasi masif yang mengubah paradigma taman kota dari sekadar pelengkap estetika yang sempit dan sederhana, menjadi infrastruktur publik yang luas dan kaya akan vegetasi. Meskipun pepohonan yang ditanam saat ini masih dalam tahap pertumbuhan, langkah ini mencerminkan keberanian pemerintah untuk mengoreksi desain masa lalu dengan mengedepankan densitas vegetasi sebagai instrumen mitigasi dampak lingkungan dan pemulihan ekosistem perkotaan pasca-bencana.

Perda Nomor 16 Tahun 2011 telah dikoreksi secara fundamental dalam Perda Nomor 2 Tahun 2021 melalui beberapa poin perubahan strategis:

- a) Sistem Jaringan Evakuasi (Pasal 17): Pemerintah kini mengatur secara rinci jalur evakuasi bencana. Pada Pasal 17 ayat (6), disebutkan secara spesifik pemetaan jalur menuju titik pengungsian, termasuk pemanfaatan Taman Vatulemo dan Taman GOR sebagai ruang evakuasi yang didukung oleh jaringan jalan yang terintegrasi untuk mempercepat mobilisasi warga.
- b) Zonasi Rawan Bencana (Pasal 23): Koreksi signifikan dilakukan terhadap pemanfaatan ruang di sekitar jalur patahan. Melalui Pasal 23, ditetapkan kawasan rawan bencana alam geologi yang mencakup perlindungan terhadap sempadan patahan aktif Sesar Palu Koro. Hal ini mengubah paradigma lama, di mana area berisiko tinggi kini dibatasi pembangunannya dan diarahkan menjadi ruang terbuka.
- c) Optimalisasi RTH (Pasal 26): Pengaturan Ruang Terbuka Hijau (RTH) tidak lagi hanya mengejar target luasan 30%, tetapi ditekankan pada fungsi perlindungan. Revitalisasi fisik yang dilakukan di Taman Vatulemo saat ini merupakan perwujudan dari pasal ini, di mana taman berfungsi ganda sebagai paru-paru kota sekaligus infrastruktur mitigasi yang dilengkapi fasilitas air bersih dan sanitasi permanen.

3) *Thinking Across*

Temuan empiris di lapangan menunjukkan bahwa dugaan awal mengenai

keterbatasan pemerintah dalam mengadopsi strategi mitigasi spesifik ternyata tidak terbukti. Kenyataannya, Pemerintah Kota Palu telah melampaui pembelajaran umum dengan mengintegrasikan prinsip *Build Back Better* hasil kolaborasi bersama JICA dan JOCA ke dalam pembangunan RTH. Transformasi ini terlihat jelas pada perubahan desain Taman Vatulemo dan Taman GOR yang kini mengacu pada standar *Disaster Prevention Park* Jepang, di mana aspek fungsional seperti *open lawn* serta infrastruktur penunjang hidup permanen menjadi prioritas utama. Langkah ini menandakan bahwa proses *thinking across* yang dilakukan bukan sekadar replikasi estetika, melainkan sebuah adaptasi teknologi dan pengetahuan internasional yang didasarkan pada evaluasi kegagalan fungsional ruang terbuka saat bencana 2018.

3. Change

Responsivitas Pemerintah Kota Palu terhadap kebutuhan mitigasi bencana tercermin secara signifikan melalui perubahan fundamental dalam kerangka regulasi tata ruangnya. Peralihan dari Perda Nomor 16 Tahun 2011 ke Perda Nomor 2 Tahun 2021 tentang RTRW bukan sekadar pembaruan administratif, melainkan sebuah bentuk kebijakan adaptif (*adaptive policy*) sebagai respon atas peristiwa bencana dahsyat tahun 2018. Dalam dokumen kebijakan yang baru, elemen mitigasi tidak lagi diletakkan sebagai poin pelengkap, melainkan menjadi poin penting dalam pemanfaatan ruang kota, termasuk dalam pengembangan RTH.

Secara empiris, perwujudan nyata kebijakan adaptif ini terlihat jelas pada revitalisasi besar-besaran RTH Taman Vatulemo dan kawasan GOR. Berdasarkan temuan wawancara dengan Dinas Lingkungan Hidup (DLH) Kota Palu, pembangunan kembali kawasan ini tidak lagi menggunakan standar taman kota biasa, melainkan telah mengadopsi *best practices* mitigasi dari Jepang. Hal ini menunjukkan adanya proses belajar organisasi di mana pemerintah daerah berupaya menyelaraskan pembangunan fisik dengan standar keamanan internasional. Penataan vegetasi dan infrastruktur di Vatulemo kini dirancang untuk memiliki fungsi ganda: sebagai paru-paru kota sekaligus instrumen perlindungan sipil saat keadaan darurat terjadi.

Hasil wawancara dari informan Bapak Muhajir, S.T secara garis besar menyebut pemerintah Kota Palu sudah responsif terhadap kebutuhan mitigasi bencana melalui penyediaan kawasan evakuasi bencana pada rth di Kota Palu melalui fungsi rth yang tertera pada regulasi yang ada. Namun, terdapat celah yang cukup tajam antara substansi kebijakan di atas kertas dengan persepsi publik di lapangan. Meskipun secara regulasi dan teknis pemerintah telah menyuntikkan fungsi mitigasi yang kuat, wajah fisik RTH Vatulemo pasca-revitalisasi cenderung lebih menonjolkan aspek rekreatif dan estetika. Bagi masyarakat awam atau pengunjung, fungsi seremonial lebih mendominasi dibandingkan fungsi mitigasi. Hal ini menimbulkan hipotesis bahwa pemerintah mengalami tantangan dalam mengomunikasikan fungsi-fungsi penyelamatan nyawa yang tersembunyi di balik desain taman yang modern.

Pembahasan

1. *Culture*

Culture dalam *Dynamic Governance* oleh Neo & Chen, (2007) merupakan dasar nilai yang membentuk cara berpikir dan bertindak aktor pemerintahan. Elemen ini terdiri atas prinsip dan keyakinan yang diwariskan dan dipelajari dalam sistem birokrasi serta lingkungan sosial-politik yang lebih luas. *Culture* bukan sekadar latar belakang, tetapi berfungsi sebagai batas, penguji, sekaligus pendorong dalam proses pengembangan kebijakan.

Dalam konteks tata Kelola RTH berbasis mitigasi bencana ditemukan hasil analisis terhadap argumentasi informan mengungkap adanya pemahaman ganda terkait dengan ruang terbuka hijau. Pertama, ruang terbuka hijau bukan hanya keinginan Dinas Lingkungan Hidup. Pernyataan bahwa ruang terbuka hijau bukan hanya keinginan Dinas Lingkungan Hidup menunjukkan adanya kesadaran kelembagaan bahwa kebijakan tersebut tidak didasarkan pada kepentingan instansi tertentu maupun pandangan personal. Pandangan ini mencerminkan nilai dan pola pikir bersama dalam penyelenggaraan pemerintahan, di mana ruang terbuka hijau dipahami sebagai kebutuhan yang harus dipenuhi berdasarkan kepentingan publik dan ketentuan yang berlaku. Pemahaman tersebut menunjukkan bahwa peran instansi tidak ditempatkan sebagai pengambil keputusan tunggal, melainkan sebagai bagian dari sistem pemerintahan yang bekerja berdasarkan norma dan kesepakatan bersama. Dengan demikian, pernyataan ini mengindikasikan adanya budaya pemerintahan yang mendukung pelaksanaan kebijakan ruang terbuka hijau secara konsisten dan berkelanjutan.

Kedua, ruang terbuka hijau sebagai area evakuasi. Pernyataan bahwa ruang terbuka hijau berfungsi sebagai area evakuasi menunjukkan adanya cara pandang kelembagaan yang menempatkan ruang terbuka hijau tidak hanya sebagai elemen lingkungan, tetapi juga sebagai bagian dari upaya perlindungan masyarakat. Pemahaman ini mencerminkan nilai dan kesadaran bersama dalam pemerintahan bahwa perencanaan ruang harus mempertimbangkan aspek keselamatan dan kesiapsiagaan bencana. Dengan menjadikan ruang terbuka hijau sebagai area evakuasi, terlihat adanya orientasi kebijakan yang mengutamakan kepentingan publik serta antisipasi terhadap risiko. Hal ini mengindikasikan budaya pemerintahan yang responsif terhadap potensi bencana dan mendukung pemanfaatan ruang secara fungsional dan berorientasi pada keselamatan masyarakat.

Temuan ini sejalan dengan penelitian Meerow & Stults, (2016) yang menyatakan bahwa ruang terbuka hijau dalam konteks perkotaan modern tidak lagi dipahami semata sebagai elemen estetika atau ekologis, melainkan sebagai bagian dari infrastruktur ketahanan yang berfungsi dalam mitigasi bencana. Dalam konteks Kota Palu, pemahaman RTH sebagai area evakuasi menunjukkan adanya pergeseran budaya birokrasi menuju orientasi ketahanan, yang memperkuat elemen *culture* dalam *dynamic governance* sebagaimana dikemukakan oleh Neo & Chen, (2007)

Ketiga, ruang terbuka hijau sebagai area peraturan. Pernyataan informan yang

menyebutkan ruang terbuka hijau sebagai area peraturan menunjukkan bahwa RTH diposisikan sebagai kawasan yang pemanfaatannya dibatasi secara tegas melalui ketentuan hukum. RTH tidak dimaknai sebagai ruang yang dapat dialihfungsikan sesuai kebutuhan pembangunan, melainkan sebagai zona yang secara sadar ditetapkan untuk tidak diubah peruntukannya. Penetapan ini bertujuan untuk menjaga agar kawasan tersebut tetap berfungsi sesuai dengan rencana tata ruang, khususnya pada wilayah yang memiliki tingkat kerawanan bencana tinggi.

Lebih lanjut, argumentasi oleh informan tersebut selaras pada Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 2 Tahun 2021 Tentang RTRW 2021 – 2041 pasal 53 menyebut adanya larangan membangun dan larangan menghuni pada kawasan yang ditetapkan sebagai RTH. Informan menegaskan bahwa terdapat kawasan-kawasan tertentu yang tidak boleh dihuni oleh masyarakat karena berada pada zona rawan bencana. Hal ini menunjukkan bahwa RTH berfungsi sebagai instrumen pembatas aktivitas manusia, di mana pembangunan permukiman maupun bangunan permanen tidak diperkenankan. Dengan demikian, RTH menjadi ruang yang secara sengaja dikosongkan dari aktivitas hunian guna menghindari potensi risiko apabila bencana terjadi.

Fakta yang ditemukan di lapangan melalui wawancara dengan BPBD Kota Palu menjelaskan beberapa hal terkait pemahaman pemerintah Kota Palu dalam kesiapsiagaan bencana. Pertama, mitigasi adalah salah satu upaya pengurangan risiko bencana. Pernyataan informan tersebut menunjukkan adanya pemahaman dasar yang tepat mengenai konsep kebencanaan. Mitigasi dipahami sebagai tindakan yang dilakukan sebelum bencana terjadi dengan tujuan menekan potensi dampak dan kerugian. Pemahaman ini menempatkan mitigasi sebagai bagian penting dalam siklus penanggulangan bencana, khususnya pada fase sebelum bencana.

Kedua, BPBD hanya memitigasi bencana melalui sosialisasi kepada masyarakat. Pernyataan informan yang menyebutkan bahwa BPBD selama ini melakukan mitigasi bencana melalui kegiatan sosialisasi kepada masyarakat menunjukkan adanya kecenderungan penyempitan makna mitigasi pada aspek non-fisik. Mitigasi dipraktikkan terutama dalam bentuk penyampaian informasi, edukasi risiko, dan peningkatan kesadaran masyarakat terhadap potensi bencana. Pola ini menegaskan bahwa mitigasi lebih dipahami sebagai aktivitas komunikasi dan pembelajaran.

Namun demikian, temuan bahwa mitigasi masih didominasi oleh kegiatan sosialisasi menunjukkan keterbatasan pendekatan. Twigg, (2004) menegaskan bahwa mitigasi bencana seharusnya mencakup kombinasi antara pendekatan struktural dan non-struktural. Ketika mitigasi hanya difokuskan pada aspek edukasi, maka potensi instrumen lain seperti penataan ruang, termasuk pemanfaatan RTH, menjadi tidak optimal. Kondisi ini memperlihatkan bahwa budaya kelembagaan yang terbentuk belum sepenuhnya adaptif dalam mengintegrasikan berbagai instrumen mitigasi.

Pendekatan mitigasi yang berfokus pada sosialisasi tersebut memperlihatkan bahwa peran BPBD masih ditempatkan dalam kerangka sektoral sesuai tugas pokoknya, yaitu penanggulangan bencana, tanpa keterkaitan langsung dengan

penataan ruang atau pengelolaan ruang terbuka hijau. Akibatnya, RTH tidak masuk dalam skema mitigasi yang dipraktikkan oleh BPBD, karena dianggap berada di luar kewenangan dan tanggung jawab institusionalnya.

2. Capabilities

1) *Thinking Ahead*

Thinking Ahead dalam kerangka *dynamic governance* merupakan kemampuan pemerintah untuk mengantisipasi perubahan jangka panjang, bukan hanya bereaksi terhadap masalah yang sudah terjadi. Pendekatan ini mendorong pembuat kebijakan untuk memahami tren yang sedang berkembang, memperkirakan dampaknya, dan merancang strategi yang fleksibel sebelum tantangan menjadi krisis.

Untuk melihat sejauh mana kapabilitas thinking ahead telah terinternalisasi dalam sistem pemerintahan, penelaahan mendalam terhadap dokumen Rencana Strategis (Renstra) BPBD Kota Palu Tahun 2021-2026 menjadi sangat krusial. Dokumen ini berfungsi sebagai peta navigasi yang mencerminkan visi, proyeksi, serta strategi jangka panjang pemerintah dalam menghadapi dinamika risiko di masa depan. Dengan membedah berbagai poin strategis yang tertuang di dalamnya, kita dapat melihat bagaimana instrumen perencanaan ini berupaya menjawab tantangan kebencanaan yang kompleks melalui serangkaian kebijakan antisipatif yang lebih luas.

- Visi dan misi BPBD dalam upaya memitigasi bencana di Kota Palu

Visi utama BPBD Kota Palu terintegrasi dengan visi besar pemerintah daerah untuk mewujudkan Kota Palu yang mandiri, aman dan nyaman, tangguh serta profesional dalam konteks pembangunan berkelanjutan yang berbasis pada kearifan lokal dan nilai keagamaan. Visi ini diarahkan untuk menciptakan penyelenggaraan penanggulangan bencana yang terencana, terpadu, dan menyeluruh demi memberikan perlindungan maksimal bagi masyarakat dari ancaman serta dampak bencana. Melalui dokumen rencana strategis ini, BPBD berkomitmen untuk menjadikan aspek ketangguhan sebagai pilar utama dalam setiap tahapan pembangunan kota

Untuk mencapai visi tersebut, BPBD menjalankan misi krusial yang fokus pada pembangunan kembali tatanan lingkungan yang aman melalui dukungan infrastruktur yang berketahanan terhadap bencana. Misi ini juga mencakup pengembangan sumber daya manusia yang Tangguh yang mampu beradaptasi dengan cepat terhadap bencana. Fokus kebijakan diarahkan pada pengelolaan risiko bencana di sektor lingkungan hidup, pusat pertumbuhan ekonomi, dan kawasan permukiman untuk meminimalkan potensi kerugian

Dalam perencanaan kerja BPBD Kota Palu, elemen Ruang Terbuka Hijau (RTH) dikelola secara strategis bukan sekadar sebagai area penghijauan, melainkan sebagai komponen vital dalam sistem jaringan evakuasi bencana. Hal ini tercermin dalam strategi peningkatan kesesuaian pemanfaatan ruang yang berbasis pada mitigasi, di mana lokasi-lokasi seperti Hutan Kota, Taman Vatulemo, Taman GOR, hingga

lapangan olahraga di tiap kecamatan secara spesifik ditetapkan sebagai titik tujuan akhir evakuasi yang aman. Integrasi RTH ke dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) ini memastikan bahwa setiap pembangunan infrastruktur kota tetap menyediakan ruang terbuka yang berfungsi sebagai infrastruktur keselamatan bagi warga saat terjadi situasi darurat.

Secara operasional, pemanfaatan RTH berbasis mitigasi ini diwujudkan melalui program Pelayanan Pencegahan dan Kesiapsiagaan yang mencakup penyediaan sarana prasarana serta pemasangan rambu petunjuk jalur evakuasi yang jelas menuju ruang-ruang terbuka tersebut. BPBD juga mengaitkan pengelolaan ruang ini dengan penguatan kapasitas masyarakat melalui program Kelurahan Tangguh Bencana, guna memastikan literasi warga mengenai lokasi dan rute menuju zona aman di lingkungan mereka terjaga dengan baik. Dengan mengoptimalkan fungsi RTH sebagai ruang evakuasi, BPBD berupaya meningkatkan indeks ketangguhan kota sekaligus mencapai target penurunan indeks risiko bencana secara berkelanjutan di Kota Palu.

- Tahapan kerja BPBD dalam upaya pengurangan risiko bencana

Dalam mewujudkan visi ketangguhan kota, BPBD Kota Palu menetapkan tahapan kerja yang terukur melalui pendekatan sistematis. Berdasarkan telaah dokumen Rencana Strategis 2021-2026, tahapan kerja tersebut tidak hanya berfokus pada penanganan saat bencana, tetapi lebih ditekankan pada penguatan kapasitas prabencana dan pencapaian target kinerja jangka menengah. Berikut adalah struktur tahapan kerja dan target yang ditetapkan

Tahapan awal kerja BPBD dimulai dengan pemetaan kondisi eksisting risiko bencana di Kota Palu. Berdasarkan data tahun 2020, Indeks Risiko Bencana (IRB) Kota Palu berada pada angka 162,70 (Kategori Tinggi). Tahapan ini merupakan pijakan kapabilitas *thinking ahead* untuk menentukan skala prioritas tindakan mitigasi yang harus diambil guna menekan angka risiko tersebut di masa mendatang.

BPBD menetapkan target penurunan risiko secara bertahap yang menjadi acuan kerja seluruh unit organisasi. Tahapan ini tercermin dalam target penurunan Indeks Risiko Bencana sebagai berikut:

- Tahun 2022: Target Indeks 146
- Tahun 2024: Target Indeks 113,5
- Tahun 2026: Target Indeks 80,7 (Kategori Sedang)

Penurunan angka yang signifikan ini (dari 162,70 menjadi 80,7) menunjukkan bahwa tahapan kerja BPBD dirancang untuk melakukan lompatan besar dalam aspek keselamatan kota dalam kurun waktu lima tahun.

Pendekatan ini sejalan dengan kerangka *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction* Kelman, (2015) yang menekankan pentingnya perencanaan jangka panjang berbasis risiko sebagai bagian dari upaya pengurangan dampak bencana. Namun demikian, dalam konteks *dynamic governance*, Neo & Chen, (2007) menegaskan bahwa *thinking ahead* tidak hanya berkaitan dengan penetapan target, tetapi juga kemampuan membaca ketidakpastian. Oleh karena itu, meskipun BPBD telah

memiliki arah perencanaan yang jelas, tingkat adaptivitasnya masih perlu diperkuat.

2) *Thinking Again*

Thinking Again merupakan mekanisme refleksi dan evaluasi berkelanjutan dalam proses pengambilan keputusan. Dalam teori *dynamic governance*, Neo & Chen, (2007) menjelaskan bahwa pemerintah yang adaptif tidak cukup hanya memiliki strategi ke depan, tetapi juga perlu memiliki kesediaan untuk meninjau kembali kebijakan yang telah diambil.

Pertama, perubahan peraturan daerah tentang RTRW dipengaruhi oleh bencana 2018. Kemampuan pemerintah daerah dalam melakukan evaluasi kebijakan (*thinking again*) terlihat jelas melalui pergeseran substansi antara Perda Nomor 16 Tahun 2011 dan Perda Nomor 2 Tahun 2021. Pada regulasi lama (Perda 16/2011), penetapan kawasan evakuasi di Lapangan Vatulemo dan GOR memang sudah ada, namun standar fasilitas penunjangnya masih bersifat normatif dan sangat terbatas, sehingga saat bencana 2018 terjadi, ruang tersebut tidak siap secara infrastruktur dasar seperti sanitasi dan aksesibilitas.

Perubahan kebijakan ini mencerminkan proses evaluasi sebagaimana dijelaskan oleh Dunn, (2015), bahwa evaluasi kebijakan merupakan tahapan penting untuk menilai efektivitas kebijakan sebelumnya dan menjadi dasar dalam perumusan kebijakan yang lebih baik. Dalam konteks Kota Palu, revisi RTRW menunjukkan bahwa pemerintah tidak hanya mengidentifikasi kelemahan masa lalu, tetapi juga menggunakannya sebagai dasar perbaikan kebijakan yang lebih adaptif.

Melalui sudut pandang *thinking again*, revitalisasi ini membuktikan bahwa Pemerintah Kota Palu telah mengevaluasi kelemahan perencanaan masa lalu. Transformasi Taman Vatulemo dan GOR bukan lagi sekadar mengejar fungsi estetika, melainkan implementasi nyata dari Perda terbaru untuk mengubah RTH menjadi benteng pertahanan warga yang fungsional dan berbasis risiko bencana

Kedua, pemerintah Kota Palu belajar dari pengalaman. Transformasi ini terlihat nyata pada perubahan fungsi Taman Vatulemo dan kawasan GOR yang sebelumnya berperan sebagai ruang evakuasi darurat yang bersifat spontan dan tanpa dukungan fasilitas memadai. Belajar dari situasi krisis saat gempa 2018 di mana masyarakat berkumpul secara tiba-tiba tanpa akses kebutuhan dasar, pemerintah kini merevisi standar pembangunan RTH dengan menambahkan berbagai jenis kegunaan baru. Evaluasi kebijakan ini mendorong penyediaan sarana vital di titik evakuasi, seperti instalasi keran air, sistem kebersihan yang lebih baik, serta penataan area yang mampu menampung massa dalam jumlah besar secara lebih terorganisir.

Evaluasi kebijakan merupakan aktivitas yang melibatkan estimasi atau penilaian mengenai kebijakan yang mencakup aspek substansi, implementasi, dan dampaknya. Evaluasi kebijakan dianggap sebagai tindakan yang memiliki peranan fungsional (Mustakim *et al.*, 2024). Kemampuan pemerintah berpikir kembali juga tercermin dari bentuk evaluasi kebijakan yang telah ada kemudian disempurnakan kembali melalui bentuk kebijakan baru.

Saat ini, implementasi dari hasil evaluasi kebijakan tersebut telah membuahkan

hasil signifikan melalui selesainya revitalisasi besar-besaran di Taman Vatulemo yang kini menjadi standar baru RTH tangguh bencana di Palu. Langkah serupa tengah dilakukan di kawasan GOR yang sedang dalam proses perombakan total untuk menyelaraskan fungsinya dengan skenario mitigasi *modern*. Proses yang sedang berjalan ini membuktikan adanya kapabilitas *thinking again* yang dinamis, di mana pemerintah daerah tidak lagi terjebak pada pola lama, melainkan secara aktif melakukan pembaruan infrastruktur hijau yang lebih responsif terhadap potensi ancaman di masa depan.

3) *Thinking Across*

Thinking Across mengacu pada kemampuan untuk melintasi batas-batas sektor, disiplin, dan kewenangan administratif dalam menyelesaikan permasalahan yang kompleks. Neo & Chen, (2007) menekankan bahwa isu-isu kontemporer, seperti perubahan iklim, krisis kesehatan, atau tata kelola kota, tidak dapat ditangani oleh satu institusi atau bidang keahlian saja.

Dalam konteks ini, berdasarkan data wawancara bersama Bapak Ibnu Mundzir selaku Sekretaris DLH Kota Palu, dapat diuraikan beberapa poin penting yang menunjukkan bahwa Pemerintah Kota Palu sebenarnya telah menerapkan kemampuan *thinking across* secara aktif dalam pengelolaan RTH.

Pertama, *best practices* dari negara Jepang dalam pengelolaan RTH berbasis mitigasi. Implementasi praktik terbaik (*best practices*) dari Jepang dalam pengelolaan RTH di Kota Palu merupakan manifestasi dari prinsip *Build Back Better* yang diadopsi pasca-rekonstruksi 2018. Melalui kolaborasi dengan *Japan International Cooperation Agency* (JICA) dan program *Japan Overseas Cooperative Association* (JOCA) Pemerintah Kota Palu mentransformasi RTH konvensional menjadi *Disaster Prevention Park* atau taman ramah bencana yang mengacu pada standar keamanan Jepang (Hikam, 2019). Praktik ini secara teknis diterapkan melalui perubahan desain taman menjadi open lawn (area terbuka luas) yang multifungsi, area ini dirancang secara spesifik untuk memfasilitasi pendaratan logistik udara dan evakuasi mandiri dalam skala besar. Selain itu, adopsi teknologi Jepang terlihat pada penyediaan infrastruktur penunjang hidup permanen di dalam taman, seperti keran air siap minum dan fasilitas sanitasi *modern*, yang memastikan keberlanjutan hidup penyintas di titik kumpul saat situasi darurat terjadi.

Fenomena ini dapat dijelaskan melalui konsep *policy transfer* yang dikemukakan oleh Dolowitz & Marsh, (2000), di mana pemerintah mengadopsi pengetahuan dan praktik dari negara lain untuk meningkatkan efektivitas kebijakan domestik. Dalam konteks ini, adopsi konsep *disaster prevention park* dari Jepang menunjukkan bahwa Pemerintah Kota Palu telah melakukan pembelajaran lintas negara sebagai bagian dari penguatan kapasitas adaptifnya.

Untuk menjamin keberlanjutannya, pembelajaran dari Jepang ini telah dilegalisasi ke dalam kerangka regulasi lokal melalui Sistem Jaringan Evakuasi Bencana sebagaimana diatur dalam Perda Nomor 2 Tahun 2021. Regulasi ini secara tegas menjamin ketersediaan jalur penyelamatan yang terintegrasi menuju RTH,

sehingga taman tidak lagi berdiri sebagai unit isolasi namun menjadi bagian dari sistem keamanan kota yang terpadu. Hal ini membuktikan bahwa kemampuan *thinking across* Pemerintah Kota Palu telah mencapai level operasional, di mana transfer pengetahuan internasional mampu diterjemahkan ke dalam kebijakan teknis dan penguatan hukum yang adaptif terhadap risiko bencana geologi.

Temuan empiris di lapangan menunjukkan bahwa dugaan awal mengenai keterbatasan pemerintah dalam mengadopsi strategi mitigasi spesifik ternyata tidak terbukti. Kenyataannya, Pemerintah Kota Palu telah melampaui pembelajaran umum dengan mengintegrasikan prinsip *Build Back Better* hasil kolaborasi bersama JICA dan JOCA ke dalam pembangunan RTH. Transformasi ini terlihat jelas pada perubahan desain Taman Vatulemo dan Taman GOR yang kini mengacu pada standar *Disaster Prevention Park* Jepang, di mana aspek fungsional seperti *open lawn* serta infrastruktur penunjang hidup permanen menjadi prioritas utama. Langkah ini menandakan bahwa proses *thinking across* yang dilakukan bukan sekadar replikasi estetika, melainkan sebuah adaptasi teknologi dan pengetahuan internasional yang didasarkan pada evaluasi kegagalan fungsional ruang terbuka saat bencana 2018.

Kedua, kolaborasi Antar Instansi Pemerintah Dalam Tata Kelola RTH Taman Vatulemo dan Taman Gor Berbasis Mitigasi Bencana. Kemampuan *Thinking Across* Pemerintah Kota Palu terlihat jelas melalui integrasi peran antara Dinas Penataan Ruang dan Pertanahan dengan Dinas Lingkungan Hidup (DLH) dalam mewujudkan Ruang Terbuka Hijau (RTH) yang fungsional. Dalam rantai kebijakan ini, Dinas Penataan Ruang bertindak sebagai arsitek strategis yang merumuskan model RTH berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Instansi ini bertanggung jawab memastikan bahwa desain Taman Vatulemo dan GOR tidak hanya memenuhi unsur estetika, tetapi juga mematuhi norma zonasi mitigasi bencana. Hal ini mencakup penentuan komponen teknis yang harus tersedia di dalam RTH, seperti area terbuka untuk evakuasi dan pembatasan struktur masif di atas zona rawan, sehingga kebijakan pembangunan memiliki landasan hukum dan tata ruang yang jelas.

3. Change

Change merupakan hasil dari proses berpikir adaptif yang dijalankan melalui kombinasi tiga pendekatan berpikir. Perubahan diwujudkan dalam bentuk *adaptive policies*, yaitu kebijakan yang tidak bersifat kaku dan mampu menyesuaikan diri terhadap perubahan lingkungan.

Transformasi ruang terbuka hijau di Kota Palu dapat dikatakan berhasil pada masa kepemimpinan Hardianto Rasyid – Imelda Liliana Muhidin. Terdapat banyak perubahan signifikan pada pembangunan infrastruktur di lingkungan Kota Palu, dalam konteks ruang terbuka hijau, pemerintah Kota Palu melakukan revitalisasi besar-besaran pada rth vatulemo pada tahun 2023-2024, dan sekarang *new vatulemo* telah disebutkan sebagai ruang terbuka hijau yang inklusif bagi masyarakat. Melalui revitalisasi tersebut, fungsi rekreatif dan seremonial menjadi aspek menonjol dalam pembangunan, terlihat hingga saat ini di lingkungan rth vatulemo banyak dikunjungi

oleh masyarakat untuk melihat keindahan ruang terbuka hijau sekaligus tempat beristirahat.

Kebijakan penataan RTH di Kota Palu telah menunjukkan perubahan yang sangat responsif dan sistematis melalui Perda No. 2 Tahun 2021. Pemerintah berhasil mengubah orientasi pembangunan dari sekadar memperbanyak ruang hijau menjadi memperkuat ketahanan daerah. Namun, keberlanjutan dari kebijakan adaptif ini memerlukan sinkronisasi lebih lanjut antara pembangunan fisik, penguatan regulasi, dan transparansi informasi agar fungsi mitigasi yang telah dirancang dengan baik tidak tertutup oleh fungsi estetika semata

1) Taman Vatulemo mengalami banyak perubahan

Argumentasi tersebut relevan dengan temuan peneliti di lapangan yaitu terdapat banyak perubahan signifikan dari tata kelola taman, dari yang sebelumnya area vatulemo di isi oleh banyak bangunan dan tembok-tembok pemisah, saat ini konsep open space diterapkan. Selain untuk kebutuhan estetika, konsep tersebut sangat berfungsi sebagai area evakuasi karena dapat menampung masyarakat dengan kuantitas lebih banyak dari yang sebelumnya.

2) Pohon memitigasi bencana cuaca ekstrim gelombang panas

Upaya penanaman pohon secara masif terbukti dapat memitigasi bencana cuaca ekstrim, hal ini dibuktikan melalui penelitian oleh Ratag, (2017) yang menyebut pohon sebagai salah satu alternatif dalam upaya mitigasi perubahan iklim untuk mengurangi jumlah karbondioksida di atmosfer. Tentunya melalui studi tersebut, upaya pemerintah dalam menyediakan rth diperlukan beberapa syarat seperti tertera pada Peraturan Daerah tentang RTRW yang menyebut harus berfungsi sebagai mitigasi bencana harus menyentuh seluruh aspek dalam mitigasi, seperti ketersediaan pohon dalam jumlah besar yang berfungsi sebagai mitigasi cuaca ekstrim gelombang panas seperti yang menjadi salah satu bencana yang terjadi di Kota Palu.

Perubahan signifikan pada Taman Vatulemo, atau yang kini dikenal sebagai "New Vatulemo", bukan sekadar proyek perbaikan estetika, melainkan cerminan dari kemampuan change dalam sistem tata kelola Pemerintah Kota Palu. Transformasi ini mengganti model taman konvensional yang sebelumnya didominasi oleh struktur masif dan tembok pemisah menjadi konsep *open space* yang inklusif. Secara teknis, penghilangan hambatan fisik ini merupakan respons adaptif terhadap pengalaman pahit bencana 2018, di mana ruang terbuka yang tersekat justru menyulitkan mobilisasi massa saat keadaan darurat.

Pemerintah Kota Palu juga menerapkan konsep "taman tangguh" dengan memperbanyak titik resapan air dan vegetasi peneduh sebagai langkah mitigasi terhadap peningkatan suhu perkotaan yang ekstrem di Kota. Perubahan ini menunjukkan bahwa pemerintah tidak hanya pasif dalam memelihara aset, namun proaktif dalam melakukan *updating* desain ruang publik agar tetap relevan dengan kebutuhan sosiologis masyarakat sekaligus standar keselamatan bencana modern.

Transformasi ini sejalan dengan pandangan Davoudi & Porter, (2012) yang menekankan bahwa perencanaan ruang harus bersifat adaptif terhadap risiko dan

ketidakpastian. Perubahan fungsi RTH di Kota Palu menunjukkan bahwa kebijakan yang diambil tidak lagi statis, melainkan berkembang berdasarkan pengalaman dan kebutuhan mitigasi bencana.

Selain pentingnya perubahan fisik RTH, penyebaran informasi terkait RTH sebagai area mitigasi bencana juga perlu disampaikan oleh berbagai media milik pemerintah. Dalam hal ini dapat mempermudah masyarakat dalam mengakses informasi seperti area terbuka yang dapat dijadikan evakuasi bencana saat terjadi gempa. Penyebaran melalui media social seperti Instagram, Facebook, Twitter, atau website milik pemerintah. Social media digunakan oleh pemerintah Kota Palu sebagai alat untuk menyampaikan informasi yang transparan dan akurat terkait informasi kebijakan, infrastuktur, kegiatan sosial-budaya dan lain-lain sebagai bentuk keterbukaan. Berkesinambungan dengan hal tersebut, Wali Kota Palu mengungkapkan perihal pentingnya transparansi dalam penyelenggaraan pemerintahan (Sarabiti *et al.*, 2024).

Kesimpulan

Penelitian ini bertujuan untuk menjawab apakah pemerintah Kota Palu telah adaptif terhadap lingkungan melalui penyediaan fungsi mitigasi bencana pada ruang terbuka hijau Taman Vatulemo dan Taman Gor. Analisis tersebut dibedah menggunakan teori *dynamic governance* dengan 3 indikator yakni *culture*, *capabilities*, dan *change*. Penelitian ini didasari oleh hipotesis peneliti bahwa ruang terbuka hijau di Kota Palu hanya terfokus pada fungsi rekreatif dan seremonial dibanding fungsi strategis yaitu mitigasi bencana.

Temuan penelitian menunjukkan bahwa pemerintah Kota Palu sudah adaptif terhadap lingkungan dengan menyediakan elemen mitigasi bencana pada ruang terbuka hijau sesuai dengan yang diatur dalam Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 2 Tahun 2021 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Tahun 2021-2041 dan Dokumen Kajian Risiko Bencana BNPB (KRB). Meskipun telah disebut adaptif, pemerintah Kota Palu belum sepenuhnya menjalankan fungsi mitigasi secara optimal, ada beberapa masalah yang harus dibenahi dalam menyediakan ruang terbuka hijau berbasis mitigasi bencana. Seperti, tidak terfokus pada bencana gempa bumi, tetapi melihat bencana lain yang harus dioptimalkan fungsi mitigasi, dalam hal ini bencana banjir, cuaca ekstrim gelombang panas, dan kekeringan.

Selanjutnya, melalui kacamata *dynamic governance*, 3 indikator dalam melihat pemerintah yang adaptif telah diterapkan dengan baik oleh pemerintah Kota Palu, seperti pola pikir pemerintah yang melihat lingkungan Kota Palu adalah daerah rawan bencana. Oleh karena itu, perbaikan peraturan daerah yang sebelum terjadi bencana gempa 2018, direvisi menjadi lebih mengoptimalkan fungsi mitigasi bencana pada peraturan daerah terbaru. Berikutnya, *capabilities* yang telah dilaksanakan secara baik, tetapi tetap memiliki berbagai kekurangan seperti *thinking ahead* yang masih belum tercermin dalam kepemimpinan yang berkelanjutan. Terakhir, *change* yang sudah direalisasikan melalui pembangunan ruang terbuka hijau berbasis mitigasi bencana yang tertera pada peraturan daerah dan rencana kerja pemerintah Kota Palu.

Dengan demikian, Pemerintah Kota Palu hingga saat ini masih terus berupaya untuk terus adaptif terhadap permasalahan yang ada, dengan cara berpikir jauh kedepan, berpikir kembali dengan kebijakan yang telah ada, dan berpikir lintas sektor untuk mengadopsi *best practices* dari daerah lain yang dengan baik dalam menciptakan ruang terbuka hijau berbasis mitigasi bencana.

Ucapan Terima Kasih

Penulis menyampaikan ucapan terimakasih dengan tulus kepada semua pihak yang telah memberikan dukungan dalam pelaksanaan penelitian ini. Ucapan terimakasih secara khusus disampaikan kepada Dr. Darwis, M.Si dan Sisrilnardi S.I.P., MA selaku dosen pembimbing yang telah memberikan bimbingan, arahan, serta masukan selama proses penyusunan penelitian ini. Penulis juga mengucapkan terimakasih kepada seluruh informan peneliti yang telah bersedia untuk meluangkan waktunya untuk diwawancarai terkait topik penelitian.

Referensi

- Alatas, H., Dwiyantri, F. G., Helmi, A., Qayim, I., Putra, H., Utami, A. D., & Amigunani, Z. W. (2024). Penguatan Tata Ruang Kota Dalam Mitigasi Dampak Perubahan Iklim. *Policy Brief Pertanian, Kelautan, Dan Biosains Tropika*, 7(1). <https://doi.org/10.14710/Elipsoida.2024.20098>
- Ayuningtyas, S., Waris, I., & Arief, M. (2025). *Optimalisasi Peran Pemerintah Daerah Dalam Penanggulangan Bencana Pada Industri Jasa Di Kota Palu (Studi Kasus Hotel The Sya)*. 1(04), 231–244.
- Azra, A. A. (2024). Analisis Sebaran Ruang Terbuka Hijau (Rth) Publik Menggunakan Metode Sistem Informasi Geografis (Sig) Di Kabupaten Sidoarjo. *Elipsoida : Jurnal Geodesi Dan Geomatika*, 7(1), 1–13. <https://doi.org/10.14710/Elipsoida.2024.20098>
- Bank, W. (1992). *Governance And Development*.
- Davoudi, S., & Porter, L. (2012). *Resilience : A Bridging Concept Or A Dead End ?* 13(2), 299–333. <https://doi.org/10.1080/14649357.2012.677124>
- Dewi Pramudita Maryudi, Farzda Dwi Prahandani, Lisa Wulandari, M. Vernanda Vikry D., & Hany Nurpratiwi. (2023). Analisis Konservasi Kawasan Banjir Di Kota Bandung: Studi Kasus Kecamatan Sukasari. *Populer: Jurnal Penelitian Mahasiswa*, 2(2), 84–100. <https://doi.org/10.58192/Populer.V2i2.853>
- Dolowitz, D. P., & Marsh, D. (2000). Learning From Abroad: The Role Of Policy Transfer In Contemporary Policy-Making. *Governance*, 13(1), 5–23. <https://doi.org/10.1111/0952-1895.00121>
- Dunn, W. N. (2015). *Public Policy Analysis*. Routledge. [https://books.google.co.id/books?hl=en&lr=&id=Lpe5cgaaqbaj&oi=fnd&pg=pp1&dq=Dunn+\(2018\)+&public+policy+analysis&ots=Gtq4__Voi3&sig=Yn29kfmhyxajalb4cvij_M7g_Za&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false](https://books.google.co.id/books?hl=en&lr=&id=Lpe5cgaaqbaj&oi=fnd&pg=pp1&dq=Dunn+(2018)+&public+policy+analysis&ots=Gtq4__Voi3&sig=Yn29kfmhyxajalb4cvij_M7g_Za&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false)
- Fauzi & Iryana. (2017). Strategi Dynamic Governance Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Provinsi Jawa Barat. *Statistical Field Theor*, 53(9), 1689–1699.
- Firdaus, A., Waris, I., & Natsir, N. (2024). *Implementasi Kebijakan Retribusi Parkir Di*

