

Kebijakan Pembakuan Nama Rupabumi di Indonesia

Drs. Eko Subowo, MBA

Plt. Dirjen Bina Administrasi Kewilayahan, Kemendagri

Latar Belakang dan Esensi Toponim

Nama geografis atau nama unsur rupabumi (topografi) baik dalam ucapan dan tulisan lahir dari sejarah kebudayaan manusia sejak manusia berhenti sebagai pengembara (nomaden). Sejak manusia mulai menetap di suatu kawasan tertentu, manusia mulai menamai unsur-unsur rupabumi di sekitarnya sebagai sarana komunikasi dan berkembangnya sistem acuan dalam orientasi dan transportasi. Begitu manusia menempati suatu kawasan untuk hidup, mereka akan menamai kawasan tersebut sesuai dengan tanda-tanda alam yang familiar melukiskan kondisi kawasan sehingga menjadi nama tempat. Penamaan unsur rupabumi umumnya dilakukan oleh penduduk setempat dengan menggunakan bahasa daerahnya yang mencerminkan bagian dari sejarah dan kebudayaan suku bangsa yang pertama kali mendiami wilayah tersebut. Seringkali nama rupabumi diberikan berdasarkan legenda atau cerita rakyat yang diyakini oleh masyarakat pada saat itu. Berikut beberapa contoh penamaan tempat yang bersumber dari kondisi alam maupun legenda tersebut:

Nama Kecamatan Sawah Besar di Kota Administrasi Jakarta Pusat, berasal dari asal kata "Sao Besar", karena sebagian besar kawasan itu dulunya merupakan kebun pohon buah sawo besar. Dan orang zaman dulu menyebutnya daerah ini sebagai kawasan Sao Besar. Artinya kampung ini dulunya banyak pohon sawo dengan ukuran/buahnya yang besar-besar (bukan sawo kecil). Wilayah Sawah Besar dulu terdiri atas tiga kelurahan yakni Karang Anyar, Pasar Baru, dan Kartini. Sedangkan sekarang menjadi lima kelurahan yakni Karang Anyar, Pasar Baru, Kartini, Gunung Sahari Utara, dan Mangga Dua Selatan².

Nama Pulau Laelae di Kota Makasar, Sulawesi Selatan, berasal dari Kata "Lae". Sejarahnya bahwa pada zaman dahulu ada seorang keturunan Cina Arab hampir tenggelam di sekitar pulau tersebut dan berteriak minta tolong pada orang memancing dengan berteriak keras

²Kemendagri, 2011, Hasil Verifikasi Nama Rupabumi Wil. Administrasi, Jakarta, Kemendagri.

"lae-lae" artinya kembali tolong saya. Orang tersebut akhirnya tertolong namun kemudian meninggal. Sebelum meninggal ia berpesan agar pulau diberi nama Laelae³

Gunung Tangkubanperahu di Jawa Barat. Nama ini didasari oleh legenda Sangkuriang, dimana Sangkuriang jatuh cinta kepada seorang wanita cantik yang ternyata adalah ibunya sendiri yang telah sekian lama tidak bertemu. Gunung Tangkubanperahu diceritakan berasal dari perahu yang ditendang hingga terbalik oleh Sangkuriang akibat kesal karena syarat untuk memperistri gadis pujaannya gagal dipenuhi karena berkokoknya ayam tanda pagi telah tiba. Legenda yang sama dapat ditemui di Jawa Timur untuk nama Gunung Batok, dan bahkan di beberapa suku bangsa Polinesia di Kawasan Pasifik Selatan.

Untuk mengkaji lebih lanjut mengenai nama-nama geografis/rupabumi, kita harus mengenal konsep mendasar keilmuan yang terkait, yakni toponimi. **Toponim** (*"Toponym"*-Inggris) secara harfiah berarti nama tempat di muka bumi (berasal dari kata *"topos"* yang berarti tempat atau permukaan, dan *"onyma"* yang berarti nama). Dalam bahasa Inggris istilah toponim sering disebut pula *"Geographical names/ places names"* yang bermakna "nama geografi". Adapun **toponimi** (*"toponymy"*-Inggris) memiliki dua makna, yakni: 1) ilmu yang memiliki objek studi tentang toponim pada umumnya, dan tentang nama geografi pada khususnya; dan 2) totalitas dari toponim dalam satu wilayah⁴. Dengan demikian, konteks toponimi bisa dimaknai sebagai ilmu dan totalitas toponim itu sendiri.

Esensi utama toponim/toponimi adalah kesatuan nama yang melekat erat pada posisi/lokasi di permukaan bumi. Hal ini mencakup makna utama pada unsur "nama" dan "posisi/lokasi". **Nama** terkait erat dengan karya manusia dalam menghubungkan tempat tinggalnya dengan perspektifnya saat menamakan tempat tersebut, dengan mendasarkan berbagai fenomena yang telah dijelaskan. Adapun **posisi/lokasi** terkait erat dengan posisi absolut suatu tempat di permukaan bumi dalam sistem koordinat tertentu, serta posisinya secara administratif dalam suatu wilayah. Terkait dengan esensi toponim, informasi pendukung yang melekat pada nama seperti cara pengucapan, penulisan, arti, serta sejarah nama, merupakan entitas yang tidak bisa ditinggalkan. Keanekaragaman budaya yang teraktualisasi dalam ragam bahasa dan penulisan abjadnya menuntut konteks kajian/akuisisi toponim sampai kepada informasi pendukungnya tersebut. Dengan demikian, sejarah panjang

³Kemendagri, 2008, Hasil verifikasi Nama Pulau, Kota Makasar, Kemendagri.

⁴ Rais, Jacob. 2008. *Toponimi Indonesia: Sejarah Budaya yang Panjang dari Permukiman Manusia dan Tertib Administrasi*. Jakarta: Pradnya Paramita.

perjalanan manusia yang sebagian bentuknya termanifestasi dalam toponim dapat tetap terjaga dan tersimpan untuk sekarang dan masa depan.

Penamaan unsur rupabumi biasanya mengandung elemen generik yang dapat juga disebut sebagai nama generik dan elemen/nama spesifik. Elemen generik merupakan nama yang disematkan kepada unsurnya, seperti pulau, sungai, gunung, kota, kecamatan, dsb. Sementara elemen spesifik menerangkan nama diri dari unsur generiknya. Sebagai contoh: Gunung Merapi, gunung adalah elemen generiknya, sementara Merapi adalah elemen spesifiknya. Elemen generik dari suatu nama unsur rupabumi mencerminkan migrasi manusia di masa lalu. Sebagai contoh, istilah *wai* yang artinya “sungai” tidak hanya terdapat di Lampung saja tetapi tersebar mulai dari Pasifik Selatan dalam bahasa Maori, Hawaii, Tonga, dan Maui sampai di kawasan Indonesia seperti di wilayah Papua, Seram, Buru, Nusa Tenggara, dan Lampung. Nama unsur rupabumi dalam bahasa setempat harus terus dipertahankan karena merupakan representasi dari sejarah yang panjang dari migrasi manusia di muka bumi.

Universalitas Toponimi dan perkembangannya

Penamaan unsur rupabumi tidak dapat dipisahkan dari kegiatan manusia sehari-hari. Toponim digunakan sebagai sarana komunikasi antara bangsa dan negara sejak berkembangnya perpetaan, seperti peta *Claudios Ptolemaios* (Ptolemy) di abad ke-2 Masehi. Manusia modern tidak dapat lepas dari peta yang memuat semua informasi toponim untuk menunjang kegiatan manusia seperti kegiatan perdagangan, eksplorasi, penelitian, perjalanan, bahkan peperangan sekalipun⁵.

Permasalahan kemudian muncul ketika tiap-tiap negara membuat peta dengan menggunakan abjad masing-masing untuk memuat toponimnya, yang tidak bisa dengan mudah dipahami oleh negara lain dalam kepentingan hubungan antar negara. Menyadari kelemahan peta-peta dalam abjad masing-masing yang tidak efektif sebagai sarana komunikasi, maka salah satu program dari PBB yang pertama sejak tahun 1950-an adalah program romanisasi peta-peta non-Romawi. Selain itu, pada tahun 1875 Kongres Geografi Internasional Kedua di Paris telah menetapkan bahwa abjad Romawi yang sederhana sebagai abjad baku untuk mentranskripsi nama geografis dari abjad non-Romawi ke abjad Romawi. Program kedua dari PBB adalah membakukan nama unsur rupabumi secara internasional yang bertumpu pada pembakuan nasional, baik secara

⁵Rais, Jacob. 2007. Prinsip, Kebijakan dan Prosedur Pembakuan Nama Rupabumi, *Makalah*. Jakarta

tulisan maupun ucapannya (sesuai Resolusi UN-ECOSOC No. 715 A (XXVII) tahun 1959, dan 1314 (XLIV) tahun 1968.

Dalam rangka mewujudkan kerangka pembakuan internasional yang bertumpu pada pembakuan nasional setiap bangsa, maka PBB melalui Resolusi No. 4 Tahun 1967 dari *The First UN Conference of Standardization on Geographical Names* di Jenewa yang diulang kembali dengan Resolusi Nomor 15 tahun 1987 yang merekomendasi perlu segera dibentuknya **National Geographical Names Authority** (lembaga nasional otoritas nama geografis) di tiap negara anggota. Bentuk lembaga otoritas tersebut disesuaikan dengan struktur pemerintahan setempat yang mempunyai tugas dan fungsi pokok pembakuan nama unsur rupabumi, sebagai langkah mendukung pembakuan nama unsur rupabumi di tataran internasional.

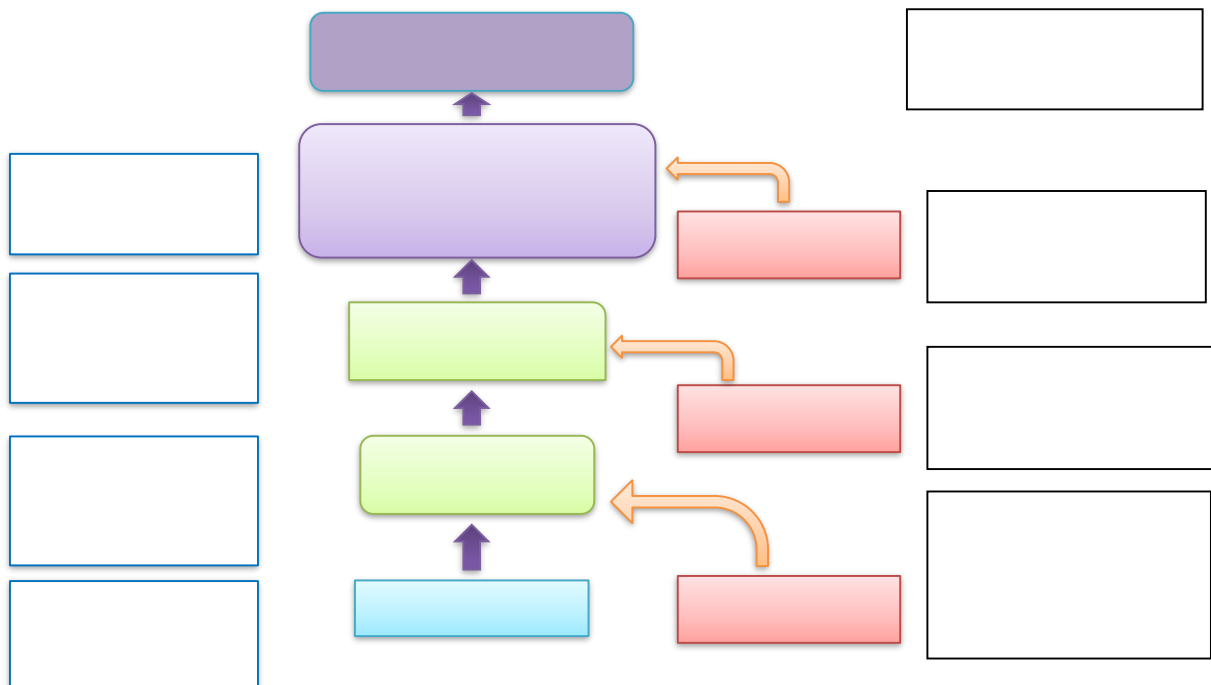
Terkait dengan kegiatan pembakuan nama rupabumi, di lingkup PBB terdapat organisasi *The United Nations Group of Experts on Geographical Names (UNGEGN)* yang merupakan Kelompok Pakar dari berbagai negara yang kompeten tentang nama geografis. UNGEGN dibentuk untuk memainkan peranan yang aktif melalui bantuan ilmiah dan teknis, khususnya kepada Negara-negara berkembang dalam rangka pembakuan nama rupabumi, sekaligus menjembatani isu-isu strategis dan permasalahan terkait pembakuan nama rupabumi secara internasional. Selain UNGEGN, terdapat sidang berkala setiap lima tahun yakni *United Nations Conference on the Standardization of Geographical Names (UNCSGN)*. Sidang ini memainkan peranan lebih luas dan sebagai media publikasi sekaligus menjawab isu-isu yang telah dibahas di tingkat UNGEGN.

Pembakuan Nama Rupabumi di Indonesia

Indonesia sebagai negara kepulauan memiliki ribuan pulau dengan kondisi geomorfologi yang bervariasi, serta memiliki berbagai suku dan budaya dan sekitar 726 bahasa daerah (menurut *Summer Institute of Linguistics*). Keanekaragaman bahasa ini sangat berpengaruh dalam tatacara penamaan unsur rupabumi yang dapat berakibat pada ketidakseragaman penulisan unsur rupabumi di peta. Sebagai anggota tetap PBB, dan menindaklanjuti Resolusi PBB tentang pembentukan *National Names Authority (NNA)*, maka pemerintah Indonesia membentuk Tim Nasional Pembakuan Nama Rupabumi (Timnas PNR) berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 112 Tahun 2006. Timnas PNR mempunyai wewenang penuh untuk mengatur tatacara pembakuan nama rupabumi di Indonesia.

Timnas PNR diketuai oleh Menteri Dalam Negeri, dengan anggota Menteri Pertahanan, Menteri Luar Negeri, Menteri Kelautan dan Perikanan, dan Menteri Pendidikan Nasional (saat ini Menteri Pendidikan dan Kebudayaan), serta Sekretaris I adalah Kepala Bakosurtanal (saat ini menjadi Badan Informasi Geospasial/BIG), dan sekretaris II adalah Direktur Jenderal Pemerintahan Umum Kemendagri (saat ini menjadi Direktur Jenderal Bina Administrasi Kewilayahan Kemendagri). Dalam melaksanakan tugasnya, Timnas PNR dibantu oleh Tim Pelaksana, Sekretariat, dan Kelompok Pakar. Sementara untuk menjalankan fungsi inventarisasi nama rupabumi di tingkat daerah sebagai ujung tombak pembakuan nama rupabumi nasional, dibentuklah Panitia Pembakuan Nama Rupabumi Provinsi (Panitia Provinsi), dan Panitia Pembakuan Nama Rupabumi Kabupaten/Kota (Panitia Kabupaten/Kota). Pembentukan tersebut sebagaimana diatur Permendagri Nomor 35 tahun 2009 tentang Pedoman Pembakuan Panitia Pembakuan Nama Rupabumi di Daerah. Sebagai pedoman bagi pelaksanaan kegiatan pembakuan nama rupabumi, telah diterbitkan Permendagri Nomor 39 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pembakuan Nama Rupabumi, yang berisi prinsip dan prosedur pembakuan nama rupabumi di Indonesia.

Adapun mekanisme pembakuan nama rupabumi di Indonesia sebagaimana diatur dalam Permendagri Nomor 39 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pembakuan Nama Rupabumi adalah sebagaimana alur berikut:



Gambar 1: Prosedur pembakuan nama rupabumi di Indonesia.

Sumber: Ilustrasi berdasarkan Permendagri No. 39 Th. 2008 ttg Pedoman Umum Pembakuan Nama Rupabumi

Urgensi dan Manfaat Pembakuan Nama Rupabumi

Kegiatan pembakuan nama unsur rupabumi memiliki arti penting dan menentukan sebagai salah satu komponen utama dalam upaya mewujudkan tertib administrasi wilayah. Secara lokal di tingkat daerah, pembakuan nama rupabumi berperan dalam mewujudkan tertib administrasi pemerintahan daerah khususnya administrasi wilayah. Sementara di tingkat nasional, berperan dalam tertib administrasi pemerintahan, khususnya administrasi wilayah dalam kerangka NKRI. Adapun secara internasional, pembakuan nama rupabumi merupakan wujud keikutsertaan Indonesia sebagaimana mandat PBB kepada setiap negara anggota dalam konteks pembakuan nama rupabumi.

Di samping itu pembakuan nama rupabumi dapat berarti suatu tindakan nyata dalam melestarikan bahasa dan budaya di Indonesia. Hal ini memiliki dampak signifikan terhadap peningkatan:

1. wawasan Kebangsaan Indonesia
2. peran aktif bangsa Indonesia dalam menjalankan etika internasional khususnya komunikasi geografis yang baku
3. serta turut serta dalam meningkatkan pemberdayaan ekonomi masyarakat dengan mengenalkan unsur-unsur rupabumi yang dimiliki bangsa ini.

Dalam kehidupan sehari-hari, pembakuan nama rupabumi merupakan langkah strategis, mengingat nama rupabumi merupakan suatu titik akses langsung dan intuitif terhadap sumber informasi lain. Data rupabumi membantu pengambilan keputusan bagi para pembuat kebijakan pemerintahan, swasta, pembuat peta, akademisi, penyedia informasi, dan masyarakat luas. Pembakuan nama rupabumi akan membuat kesamaan pemahaman dalam penulisan, pengejaan, pengucapan, dan penginformasian suatu unsur rupabumi. Manfaat praktis nama rupabumi yang baku dapat diterapkan untuk semua kepentingan. Sebagai contoh berbagai aplikasi transportasi *online* yang saat ini menjadi pilihan masyarakat perkotaan, dimana komunikasi pengemudi (*driver*) dan pengguna melalui sistem aplikasi dapat menentukan titik pertemuan (*meeting point*) secara tepat dibantu dengan ketersediaan peta digital yang memuat nama rupabumi yang baku. Bayangkan jika

nama pada peta/sistem aplikasi berbeda dengan nama yang familiar di masyarakat, atau nama yang sama namun dengan lokasi/koordinat yang berbeda, maka hal ini akan mengganggu kemanfaatan sistem itu sendiri.

Contoh lain dalam bidang kebencanaan, dengan data toponim yang baku dan sudah terimplementasi dalam sistem yang ada, maka penentuan lokasi bencana (misal gempa bumi, tanah longsor, banjir, dll) akan diketahui dengan tepat dan terstandar, sehingga pengambilan keputusan pemerintah, koordinasi dengan berbagai pihak, penginformasian, serta distribusi bantuan dapat terlaksana dengan akurat dan efektif. Penentuan peta/rute evakuasi yang memuat nama jalan dan lokasi yang baku juga akan mempermudah koordinasi dan respons masyarakat sendainya terjadi bencana. Dalam bidang sejarah dan pariwisata, keberadaan situs-situs sejarah yang telah baku nama dan posisinya akan memudahkan penyebaran informasi bahkan kepada dunia internasional. Disamping itu kelengkapan informasi pendukung berupa arti nama dan sejarah yang lengkap dan baku akan menjadi nilai tambah dalam konteks akademis maupun seni/*arts* terhadap situs sejarah itu sendiri.

Berbagai hal dalam kehidupan keseharian, baik yang melekat pada kegiatan pemerintahan, swasta, akademis, dan kemasyarakatan sebenarnya selalu terkait dengan toponim. Kemanapun dan dimanapun manusia beraktivitas akan selalu bersentuhan dengan toponim. Sehingga toponim yang baku dan dapat dipertanggungjawabkan keakuratan datanya sangat penting untuk diwujudkan. Hal ini untuk mendukung akurasi, efektivitas, dan nilai manfaat bagi setiap kepentingan.

Program dan hasil pembakuan nama rupabumi

Kegiatan pembakuan nama rupabumi yang telah dilaksanakan oleh Timnas PNR dan masih terus berlangsung meliputi beberapa program berikut:

1. Kegiatan Pembakuan Nama Pulau

Kegiatan pembakuan nama pulau adalah bagian dari kegiatan pembakuan nama rupabumi yang dilaksanakan pertama kali oleh Timnas PNR padatahun 2007 s.d 2008. Timnas PNR telah membakukan nama sejumlah 13.466 pulau di seluruh Indonesia. Nama-nama pulau tersebut telah dilaporkan pada sidang UNCSGN ke-X tahun 2012 di New York, AS. Perkembangan terbaru saat ini, berdasarkan hasil identifikasi melalui citra satelit beresolusi tinggi, proses survey validasi lapangan, dan verifikasi nama pulau, telah

kembali dibakukan sejumlah 1.106 pulau dari beberapa provinsi. Sehingga sampai saat ini Timnas PNR telah membakukan sejumlah 14.572 pulau. Berdasarkan hasil identifikasi, masih terdapat sejumlah titik terindikasi pulau di beberapa provinsi yang perlu dilakukan survey validasi di lapangan serta dibakukan namanya, sehingga tidak menutup kemungkinan bertambahnya nama pulau yang dibakukan di Indonesia selain dari yang telah dibakukan hingga saat ini.

2. Kegiatan Pembakuan Nama Rupabumi Wilayah Administrasi

Kegiatan ini telah dilakukan oleh Timnas PNR pada tahun 2009 s.d 2011. Hasilnya adalah dibakukannya nama-nama wilayah administrasi dari tingkat provinsi, kabupaten, kota, dan kecamatan di seluruh Indonesia hingga tahun 2011. Data nama rupabumi wilayah administrasi dilengkapi dengan koordinat geografis, arti nama, sejarah nama, bahasa, dasar hukum pembentukan, dan potensi wilayah sampai tingkat kecamatan. Hasil pembakuan nama rupabumi wilayah administrasi ini adalah dibakukannya nama 33 provinsi, 399 kabupaten dan 98 kota, serta 6.596 kecamatan. Dalam perkembangannya terdapat pemekaran Daerah Otonom Baru dan kecamatan yang bergulir sejak tahun 2012 hingga 2016 sebagaimana teregistrasi terakhir dengan Permendagri Nomor 56 tahun 2015 tentang Kode dan Data Wilayah Administrasi Pemerintahan, yang perlu diverifikasi dan dibakukan.

3. Kegiatan Pembakuan Nama Rupabumi Unsur Alami

Kegiatan ini telah dilaksanakan oleh Timnas PNR sejak tahun 2012 s.d 2014 di seluruh provinsi. Dalam kegiatan ini telah dibakukan nama rupabumi unsur alami yang meliputi nama gunung, pegunungan, bukit, perbukitan, dataran tinggi, sungai, goa, mata air, air terjun, teluk, tanjung, selat, danau, dan lembah.

4. Kegiatan Pembakuan Nama Rupabumi Unsur Buatan

Kegiatan ini telah dilaksanakan oleh Timnas PNR sejak tahun 2015 dan masih berlangsung saat ini hingga tahun 2017. Dalam kegiatan ini telah dibakukan nama rupabumi unsur buatan yang meliputi nama perkantoran, perumahan, permukiman/dusun, fasilitas kesehatan, fasilitas pendidikan, fasilitas peribadatan, utilitas, prasarana transportasi, dll.

5. Kegiatan Pembakuan Nama Rupabumi Unsur Warisan Budaya

Kegiatan ini akan dilaksanakan pada tahun 2018 hingga 2020. Meskipun merupakan bagian dari rupabumi unsur buatan, namun mengingat Indonesia memiliki kekayaan ragam budaya beserta wujud fisik dalam berbagai bentuk peninggalan sejarahnya, maka unsur ini dianggap relevan untuk dibakukan secara khusus. Misal situs-situs candi, megalitikum, kubur batu, serta berbagai jenis peninggalan budaya lain.

Di luar dari tahapan pembakuan nama rupabumi yang telah dicanangkan tersebut, sifat inventarisasi dan pembakuan nama rupabumi adalah dinamis dan berkesinambungan. Dinamika unsur rupabumi, khususnya unsur buatan yang sangat tinggi, memerlukan upaya inventarisasi dan pembakuan yang tidak pernah berhenti. Selain itu, terhadap unsur yang tidak begitu dinamis perubahannya seperti unsur alami, kelengkapan sejarah yang melekat pada tiap toponim masih harus terus digali dan dibakukan, demi menjaga kelestarian budaya dan identitas bangsa Indonesia.

Arah Kebijakan

Terdapat beberapa desain arah kebijakan yang penting untuk menjaga eksistensi kegiatan pembakuan nama rupabumi di Indonesia, yakni:

- a. memperkuat kelembagaan Pusat dan Daerah dalam Pembakuan Nama Rupabumi (*Software, Hardware & Brainware*), dalam bentuk Program Penguatan Kapasitas.
- b. Mewujudkan gasetir, sistem informasi, dan basis data yang lengkap dan terintegrasi tentang nama rupabumi yang baku, yang dapat menjadi rujukan bagi penggunaan nama rupabumi di Indonesia maupun di seluruh dunia.
- c. Mendukung kontribusi Indonesia dalam kegiatan di lingkup Internasional tentang Pembakuan Nama Rupabumi seperti UNCSGN (*United Nation Conference on the Standardization of Geographical Names*), UNGEGN (*United Nations Group of Experts on Geographical Names*), UNGEGN-ASE (*United Nations Group of Experts on Geographical Names-Asia South East*);

Daftar Pustaka

- Kemendagri, 2011, Hasil Verifikasi Nama Rupabumi Wil. Administrasi, Jakarta, Kemendagri.
Kemendagri, 2008, Hasil verifikasi Nama Pulau, Kota Makasar, Kemendagri.

Rais, Jacob. 2008. *Toponimi Indonesia: Sejarah Budaya yang Panjang dari Permukiman Manusia dan Tertib Administrasi*. Jakarta: Pradnya Paramita.

Rais, Jacob. 2007. Prinsip, Kebijakan dan Prosedur Pembakuan Nama Rupabumi, *Makalah*. Jakarta