

## PARTISIPASI PUBLIK DALAM PENATAAN RUANG KAWASAN PERKOTAAN DI INDONESIA

Ratnia Solihah<sup>1</sup>  
Siti Witianti<sup>2</sup>  
Hendra<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Departemen Ilmu Politik FISIP UNPAD, Sumedang, Indonesia

<sup>2</sup>Departemen Ilmu Politik FISIP UNPAD, Sumedang, Indonesia

<sup>3</sup>Departemen Ilmu Politik FISIP UNPAD, Sumedang, Indonesia

Email: ratnia@unpad.ac.id

### ABSTRAK

Salah satu bentuk kepedulian publik (masyarakat) dalam pengelolaan lingkungan hidup adalah partisipasinya dalam penataan ruang di mana mereka berada. Proses penataan tata ruang sebagai bagian dari suatu sistem publik, seringkali menghadapi kepentingan yang sangat beragam. Sudut pandang pemerintah saja dianggap tidak cukup untuk menerjemahkan proses pembangunan suatu negara di mana masyarakat juga berada di dalamnya. Oleh karena itu, partisipasi publik atau peran publik sendiri yang timbul atas kehendak dan keinginan sendiri di tengah publik untuk berminat dan bergerak dalam penataan ruang menjadi suatu keharusan. Tulisan ini disusun dengan menggunakan studi literatur, dimana penulis melakukan kajian referensi dan dokumentasi yang terkait dengan partisipasi publik (masyarakat) dalam penataan ruang, khususnya partisipasi publik dalam penataan ruang kawasan perkotaan di Indonesia. Partisipasi publik (masyarakat) dalam penataan ruang kawasan perkotaan dapat diwujudkan dalam bentuk pengajuan usul, memberi saran, atau mengajukan keberatan kepada pemerintah. Dalam mengajukan usul, memberikan saran, atau mengajukan keberatan kepada pemerintah dalam rangka penataan ruang bagian Kawasan Perkotaan dapat dilakukan melalui *Focus Group Discussion* dan pembentukan forum kota, yang melibatkan asosiasi profesi, media massa, LSM, lembaga formal kemasyarakatan sampai tingkat lembaga perwakilan rakyat.

**Kata kunci:** Partisipasi Publik, Penataan Ruang, Kawasan Perkotaan

### ABSTRACT

*One form of public awareness (community) in environmental management is its participation in spatial planning where they are. The process of spatial planning as part of a public system, often facing diverse interests. The government's point of view alone is not enough to translate the development process of a country in which society is also in it. Therefore, public participation or the public's own role arising from the will and desire of the public in order to be interested and move in the spatial planning becomes a necessity. This paper is prepared using literature study, where the authors conduct reference studies and documentation related to public participation (public) in spatial planning, especially public participation in spatial planning of urban areas in Indonesia. Public participation*

(community) in spatial planning of urban areas can be realized in the form of proposals, suggestions, or filed objections to the government. In proposing, making suggestions or appealing to the government in the spatial planning of the Urban Zone can be done through the Focus Group Discussion and the formation of city forums, involving professional associations, mass media, NGOs, formal social institutions to the level of representative bodies.

**Keywords:** Public Participation, Spatial Planning, Urban Area

## PENDAHULUAN

Partisipasi publik dalam ranah kepedulian lingkungan diakui sebagai hak dan dianggap menjadi bagian penting dari pemerintahan yang demokratis. Berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (PPLH), masyarakat harus terlibat dalam perencanaan dan proses pengambilan keputusan, pelaksanaan rencana aksi lingkungan dan pengawasan lingkungan dan penegakan hukum. Partisipasi publik dalam pengelolaan lingkungan hidup sangat diperlukan agar tidak menimbulkan permasalahan di kemudian hari. Setiap orang berhak memperjuangkan hak-haknya guna mendapatkan lingkungan yang bersih dan sehat sesuai dengan ketentuan Pasal 66 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH).

Salah satu bentuk kepedulian publik (masyarakat) dalam pengelolaan lingkungan hidup adalah partisipasinya dalam penataan ruang di mana mereka berada. Proses penataan ruang sebagai bagian dari suatu sistem publik, sering kali menghadapi kepentingan yang sangat beragam dan sistem nilai yang

beragam pula. Oleh karenanya, satu sudut pandang atau satu sistem nilai saja yang digunakan untuk menerjemahkan kepentingan publik tidak akan cukup untuk menjawab persoalan publik yang berkembang, atas dasar tersebut maka sudut pandang pemerintah saja dianggap tidak cukup untuk menerjemahkan proses pembangunan suatu negara di mana masyarakat juga berada di dalamnya. Oleh karena itu, partisipasi publik atau peran publik sendiri, yang diartikan sebagai berbagai kegiatan masyarakat, yang timbul atas kehendak dan keinginan sendiri di tengah publik untuk berminat dan bergerak dalam penyelenggaraan penataan ruang. (PP 69 tahun 1996) menjadi suatu keharusan.

Namun dalam kenyataannya, pada kebanyakan perencanaan tata ruang, khususnya penataan ruang kawasan perkotaan, publik (masyarakat) seringkali dilihat sekedar sebagai konsumen yang pasif. Mereka diberi tempat untuk aktivitas kehidupan, kerja, rekreasi, belanja dan bermukim, akan tetapi kurang diberi peluang untuk ikut dalam proses penentuan kebijakan dan perencanaannya. Perlibatan publik

(masyarakat) dalam perencanaan kota di Indonesia masih sering diabaikan, padahal penting sekali artinya untuk menumbuhkan harga diri, percaya diri dan jati diri. Apalagi bagi kaum marginal yang termasuk kategori "*The silent majority*", keterlibatan mereka boleh dikata tidak ada, sehingga partisipasi publik (masyarakat) dalam proses penataan ruang dan lingkungan hidup masih sangat terbatas.

Hal senada dikemukakan oleh Sjarifuddin Akil (2002), bahwa pelaksanaan penataan ruang itu sendiri menghadapi beberapa kendala utama, yaitu:

1. Kebijakan Pemerintah yang belum sepenuhnya berorientasi kepada masyarakat, menyebabkan masyarakat tidak terlibat langsung dalam pembangunan.
2. Kurang terbukanya para pelaku pembangunan dalam menyelenggarakan proses penataan ruang (*gap feeling*) yang menganggap masyarakat sekedar obyek pembangunan.
3. Masih rendahnya upaya-upaya pemerintah dalam memberikan informasi tentang akuntabilitas dari program penataan ruang yang diselenggarakan sehingga masyarakat merasa pembangunan yang dilaksanakan tidak memperhatikan aspirasinya.

Berdasarkan beberapa permasalahan tersebut, partisipasi publik atau peran masyarakat, menjadi suatu kebutuhan untuk mewujudkan penataan ruang dengan lebih baik. Hal ini diungkapkan juga dalam Peraturan

Pemerintah Nomor 69 Tahun 1996, di mana dalam proses penataan ruang; pelaksanaan hak dan kewajiban serta bentuk dan tata cara peran serta masyarakat dalam penataan ruang perlu dilakukan dengan penuh kesadaran dan tanggung jawab.

Secara normatif publik (masyarakat) berhak untuk dilibatkan dalam pengaturan tata ruang. Hal tersebut dapat dilihat pada Konsideran butir di Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 disebutkan bahwa "keberadaan ruang yang terbatas dan pemahaman masyarakat yang berkembang terhadap pentingnya penataan ruang sehingga diperlukan penataan ruang yang transparan, efektif dan partisipatif agar terwujud ruang yang aman, nyaman, produktif dan berkelanjutan". Dengan demikian, dapat dipahami bahwa publik (masyarakat) berhak untuk berperan serta dalam penyusunan Rencana Detail Tata Ruang Kawasan Perkotaan serta publik (masyarakat) berkewajiban berperan serta dalam memelihara kualitas ruang dan berkewajiban menaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan. Dengan demikian, produk Rencana Detail Tata Ruang Kawasan Perkotaan merupakan hasil kesepakatan seluruh pelaku pembangunan (*stakeholders*), termasuk publik (masyarakat).

Beranjak dari hal di atas, maka melalui tulisan ini penulis akan membahas bagaimana partisipasi publik atau masyarakat dalam penataan ruang, khususnya partisipasi publik dalam penataan ruang kawasan perkotaan di Indonesia.

## METODE PENELITIAN

Dalam menyusun tulisan ini, penulis menggunakan studi literatur. Melalui studi literatur ini, sumber data primer yang digunakan dalam tulisan ini adalah berbagai referensi yang terkait dengan partisipasi publik dalam penataan ruang kawasan perkotaan di Indonesia serta data sekunder

menggunakan dokumen tertulis berupa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Partisipasi Publik dalam Proses Kebijakan dan Penataan Ruang Kawasan Perkotaan.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### 1. Partisipasi Publik dan Penataan Ruang Perkotaan

Partisipasi semakin penting urgensinya dalam proses pengambilan keputusan setelah dikampanyekannya *good governance* oleh Bank Dunia maupun UNDP.

Salah satu karakteristik dari *good governance* atau tata kelola pemerintahan yang baik atau kepemerintahan yang baik adalah partisipasi. UNDP mengartikan partisipasi sebagai karakteristik pelaksanaan *good governance* adalah keterlibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan baik secara langsung maupun tidak langsung melalui lembaga perwakilan yang dapat menyalurkan aspirasinya. Partisipasi tersebut dibangun atas dasar kebebasan bersosialisasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif (Sumarto, 2003: 3).

Menurut Sumarto (dalam Sembodo, 2006: 21) bahwa partisipasi merupakan suatu proses yang memungkinkan adanya interaksi yang lebih baik antar *stakeholders*, sehingga kesepakatan-kesepakatan dan tindakan

yang bersifat inovatif lebih mungkin tercipta dalam proses deliberatif, dimana ruang untuk mendengarkan, belajar, refleksi dan memulai suatu aksi bersama terjadi. Dengan partisipasi masyarakat, perencanaan pembangunan yang salah satunya dalam perencanaan penataan tata ruang diupayakan menjadi lebih terarah, artinya rencana dan program pembangunan yang disusun itu adalah sesuai dengan yang dibutuhkan oleh masyarakat.

Menurut Thubany (dalam Purnamasari, 2006: 23), partisipasi penuh dapat terwujud jika struktur kelembagaan memungkinkan warga untuk berpartisipasi dan memutuskan persoalan mereka sendiri sehari-hari dan representasi masyarakat yang terwakili secara proporsional di dalam setiap proses pengambilan kebijakan atas nama kepentingan bersama. Oleh karenanya, partisipasi masyarakat harus didasarkan pada (1) pembuatan keputusan, (2) penerapan keputusan, (3) menikmati hasil, dan (4) evaluasi hasil. Sementara empat aspek yang menjadi indikasi terbangunnya partisipasi, yakni : 1) informasi atau akses lainnya; 2) inisiatif (voice-suara)

dan apresiasi warga (masukan), 3) mekanisme pengambilan keputusan; 4) kontrol pengawasan.

Sementara itu partisipasi publik didefinisikan oleh Antoft and Novack (dalam Agustino, 2006: 116) sebagai *the continued active involvement of citizens in making the policies which affect them*". Hal senada dikemukakan oleh Joan Nelson (dalam Prasojo, 2005: 133) sebagai "partisipasi warga negara yang bertujuan untuk mempengaruhi pengambilan keputusan oleh pemerintah". Sedangkan menurut Norman H. Nie dan Sidney Verba (dalam Prasojo, 2005: 133) didefinisikan sebagai "partisipasi warga negara yang legal bertujuan untuk mempengaruhi seleksi pejabat-pejabat negara atau tindakan-tindakan yang diambil mereka".

Miggley (dalam Muluk, 2007: 50) mengungkapkan pandangannya tentang partisipasi publik berdasarkan *United Nations Economic and Social Council Resolution* 1929. Resolusi ini menyatakan bahwa partisipasi membutuhkan keterlibatan orang-orang secara sukarela dan demokratis dalam hal (a) sumbangsihnya terhadap usaha pembangunan, (b) penerimaan manfaat secara merata, (c) pengambilan keputusan yang menyangkut penentuan tujuan, perumusan kebijakan dan perencanaan, serta penerapan program pembangunan sosial dan ekonomi. Hal tersebut didukung oleh pendapat Philips dan Graham (dalam Muluk, 2007: 53) yang mengungkapkan

karakteristik partisipasi publik setelah menyimpulkan beberapa studi tentang partisipasi publik dalam *local governance*.. Karakteristik tersebut meliputi partisipasi publik melibatkan warga dalam keseluruhan proses pemilihan kota; pada tingkat minimum, partisipasi publik melibatkan interaksi dan komunikasi dua arah yang diikuti dengan potensi untuk mempengaruhi keputusan kebijakan atau *outcome*-nya; partisipasi publik melibatkan individu dan kelompok, baik yang bersifat *ad-hoc* maupun *stakeholder* permanen; partisipasi publik lebih berupa seni daripada ilmu karena berpijak pada dua realitas, yakni realitas politik (terjadi dalam lingkungan politik) dan realitas birokrasi (berada dalam konteks antarpemerintahan).

Burns, Hambleton dan Hogget (dalam Muluk, 2007: 54) mengemukakan bahwa partisipasi publik dapat berlangsung dalam beberapa area pengambilan keputusan. *Pertama*, praktik operasional yang menyangkut perilaku dan kinerja pegawai dalam institusi publik, isu-isu yang berkaitan dengan aspek lainnya dalam kualitas pelayanan publik, dan sebagainya.

*Kedua*, keputusan pembelanjaan yang berkaitan dengan anggaran yang didelegasikan. *Ketiga*, pembuatan kebijakan yang menyangkut tujuan-tujuan strategis dari pelayanan tertentu, rencana strategis bagi pembangunan kawasan dan fasilitas tertentu, serta prioritas pembelanjaan dan keputusan alokasi sumber daya lainnya.

Berdasarkan sistem dan mekanisme partisipasi, Uphoffet (dalam Nasution, 2009 : 18), membedakan partisipasi atas 4 jenis: a) *participation in decision making*; b) *participation in implementation*; c) *participation in benefits*; d) *participation in evaluation*.

Partisipasi publik dalam proses pembuatan keputusan sangat diperlukan karena menyangkut nasib dan kepentingan publik (masyarakat) sendiri. Dalam implementasinya, partisipasi publik dapat dibedakan dalam 3 bentuk partisipasi, yaitu: 1) partisipasi mandiri yang merupakan suatu usaha berperan serta yang dilakukan sendiri oleh pelakunya untuk mempengaruhi kebijakan publik yang akan dibuat; 2) partisipasi mobilisasi yang merupakan keikutsertaan rakyat dalam berperan serta mempengaruhi kebijakan publik dengan cara dimobilisasi oleh pihak lain; dan 3) partisipasi seremonial yang merupakan partisipasi yang mendukung dan dimobilisasikan dengan cara-cara demonstrasi, pawai dan sejenisnya. Dari ke-3 bentuk partisipasi tersebut, maka partisipasi publik yang paling ideal dan diharapkan dalam proses kebijakan publik adalah keterlibatan langsung masyarakat secara sukarela dan mandiri, baik dalam perencanaan (proses perumusan kebijakan publik) maupun dalam pelaksanaan dan evaluasi kebijakan publik.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa partisipasi publik dalam proses perumusan kebijakan

publik pada hakekatnya merupakan aktivitas setiap orang atau warga negara baik individual atau kolektif yang secara sadar dan sukarela (tanpa adanya paksaan dan tekanan dari luar) untuk mempengaruhi proses penyusunan kebijakan publik atau terlibat (baik secara langsung atau tidak langsung) dalam pengambilan keputusan di setiap penyelenggaraan pemerintahan, yang tidak hanya ditujukan untuk memberikan manfaat atau menguntungkan masyarakat tertentu saja, atau untuk kepentingan dari kelompoknya sendiri; tetapi lebih ditujukan untuk dapat memberikan dampak positif bagi masyarakat lainnya atau ditujukan pada kepentingan mayoritas masyarakat (kepentingan publik).

Dalam Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Tata Ruang disebutkan pengertian ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai kesatuan wilayah, tempat manusia dan mahluk hidup lain, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya (Pasal 1 angka 1). Dalam tulisan ini batasan ruang yang dipergunakan adalah ruang darat dan secara khusus berada di wilayah perkotaan. Selanjutnya, dalam Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Tata Ruang disebutkan Pengaturan penataan ruang adalah upaya pembentukan landasan hukum bagi pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat dalam penataan ruang (pasal 1 angka 9).

Pengaturan tata ruang adalah bagian dari pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintahan, dalam mengatur dan mengelola sebuah kawasan, sebagai bagian penyelenggaraan tugas dan fungsi pemerintahan maka diperlukan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Penyelenggaraan pemerintahan negara dan pembangunan yang didasarkan pada prinsip-prinsip *good governance*, jika di lihat maka terdapat fungsi partisipasi yang dapat dilakukan oleh publik atau masyarakat, maka dapat disimpulkan bahwa partisipasi publik dalam pengambilan penyelenggaraan prinsip-prinsip *good governance* sangatlah penting.

Partisipasi publik dalam penataan ruang meliputi partisipasinya dalam proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang, sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, yang merupakan upaya mewujudkan ruang yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan. Undang-undang tersebut mengatakan pula bahwa keberadaan ruang yang terbatas dan pemahaman masyarakat yang berkembang terhadap pentingnya penataan ruang, menyebabkan perlunya penyelenggaraan penataan ruang yang transparan dan efektif.

Partisipasi publik (masyarakat) di bidang tata ruang awalnya diatur di dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 69 tahun 1996 yang merupakan peraturan operasional dari Undang-

undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang. Peraturan Pemerintah tersebut berisi tentang Pelaksanaan hak dan kewajiban serta bentuk dan tata cara peran serta masyarakat dalam penataan ruang. Setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 yang menggantikan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992, kemudian muncul kembali pengganti atas PP Nomor 69 Tahun 1996 yang pada tahun 2010 di tetapkan PP Nomor 68 Tahun 2010 tentang Bentuk dan Tata Cara Masyarakat dalam Penataan Ruang.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2010, yang disebut masyarakat adalah: “orang perseorangan, kelompok orang termasuk masyarakat hukum adat, korporasi, dan/atau pemangku kepentingan nonpemerintah lain dalam penataan ruang” sedangkan untuk peran masyarakat dalam Peraturan Pemerintah tersebut juga disebutkan bahwa “Peran masyarakat adalah partisipasi aktif masyarakat dalam perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang”.

Dengan demikian dapat disebutkan bahwa penataan ruang diselenggarakan oleh berbagai instansi pemerintah dengan melibatkan masyarakat seperti telah disebutkan dan atau pemangku kepentingan non pemerintah dalam penataan ruang, yang dalam pelaksanaannya harus dilakukan secara koordinasi, baik di tingkat administrasi pemerintahan maupun

antar pemerintah dan masyarakat sehingga terhindar dari kesenjangan penanganan ataupun penanganan yang tumpang tindih dalam upaya mewujudkan tujuan penataan ruang (Sugandhi, 1999: 12).

kepentingan yang dapat terkena tindakan tersebut yang perlu diperhatikan secara sungguh-sungguh. Pengetahuan tambahan dan pemahaman akan masalah-masalah yang mungkin timbul, yang diperoleh sebagai masukan partisipasi publik (peran serta masyarakat) bagi proses pengambilan keputusan pemerintah, akan dapat meningkatkan kualitas keputusan tersebut dan dengan demikian peran serta tersebut akan dapat meningkatkan kualitas tindakan negara dengan lembaga-lembaganya untuk melindungi lingkungan hidup.

**Kedua**, meningkatkan kesediaan masyarakat untuk menerima keputusan. Seorang warga masyarakat yang telah memperoleh kesempatan untuk berperan serta dalam proses pengambilan keputusan dan tidak dihadapkan pada suatu masalah *fait accompli*, akan cenderung untuk memperlihatkan kemauan dan kesediaan yang lebih besar guna menerima dan menyesuaikan diri dengan keputusan yang telah diambil tersebut. Pada pihak lain, partisipasi publik (peran serta masyarakat) dalam proses pengambilan keputusan akan dapat banyak mengurangi kemungkinan timbulnya pertentangan antar anggota masyarakat, asal peran serta tersebut dilaksanakan pada saat yang tepat. Akan tetapi perlu dipahami bahwa suatu keputusan tidak pernah akan memuaskan semua kepentingan, golongan atau semua warga masyarakat, namun kesediaan

## **2.Implementasi Partisipasi Publik dalam Penataan Ruang Kawasan Perkotaan**

Bentuk partisipasi publik terkait lingkungan salah satunya adalah peran serta dalam penataan ruang (khususnya penataan ruang kawasan perkotaan). Hal tersebut sebagaimana dikemukakan oleh Hardjasoemantri (1986: 2-4), bahwa pentingnya peran serta masyarakat dalam penataan ruang berkaitan erat dengan keikutsertaannya dalam melindungi lingkungannya, yang meliputi hal berikut ini:

**Pertama**, memberi informasi kepada Pemerintah. Partisipasi publik (peran serta masyarakat), terutama dapat menambah perbendaharaan pengetahuan mengenai sesuatu aspek tertentu yang diperoleh dari pengetahuan khusus masyarakat itu sendiri maupun dari para ahli yang diminati pendapat oleh masyarakat. Partisipasi publik peran serta masyarakat) sangat diperlukan untuk memberi masukan kepada Pemerintah tentang yang dapat ditimbulkan oleh sesuatu rencana tindakan Pemerintah dengan berbagai konsekuensinya. Dengan demikian Pemerintah akan dapat mengetahui adanya berbagai

masyarakat untuk menerima keputusan Pemerintah akan dapat ditingkatkan.

**Ketiga,** membantu perlindungan hukum. Apabila sebuah keputusan akhir diambil dengan memperhatikan keberatan-keberatan yang diajukan oleh masyarakat selama proses pengambilan keputusan berlangsung, maka dalam banyak hal tidak akan ada keperluan untuk mengajukan perkara ke pengadilan. Sebuah perkara yang diajukan ke pengadilan, lazimnya perkara tersebut memusatkan diri pada suatu kegiatan tertentu. Dengan demikian tidak dibuka kesempatan untuk menyarankan dan mempertimbangkan alternatif kegiatan lainnya. Sebaliknya dalam proses pengambilan keputusan, alternatif dapat dan memang dibicarakan, setidak-tidaknya sampai suatu tingkatan tertentu. Apabila sebuah keputusan dapat mempunyai konsekuensi begitu jauh, maka sangatlah diharapkan bahwa setiap orang yang terkena akibat keputusan itu perlu diberitahukan dan diberi kesempatan untuk mengajukan keluhan dan keberatan-keberatannya sebelum keputusan itu diambil.

**Keempat,** mendemokrasikan pengambilan keputusan. Dalam hubungannya dengan partisipasi publik (peran serta masyarakat) itu, ada pendapat yang menyatakan bahwa dalam pemerintahan dengan sistem perwakilan (*representative*), maka hak untuk melaksanakan kekuasaan terdapat juga pada wakil-wakil rakyat yang dipilih oleh rakyat sendiri.

Dengan demikian tidak ada keharusan adanya bentuk-bentuk dari partisipasi publik (peran serta masyarakat) karena wakil-wakil rakyat itu bertindak untuk kepentingan rakyat yang telah mewakilkan. Padahal, partisipasi publik (peran serta masyarakat) secara langsung menunjukkan diterapkannya demokrasi yang melibatkan publik (masyarakat) dalam proses pengambilan keputusan.

Partisipasi publik dalam pengambilan keputusan, termasuk partisipasinya dalam penataan ruang kawasan perkotaan merupakan bentuk pendemokrasian pengambilan keputusan, yang di dalamnya terdapat akses atau partisipasi publik dalam pembuatan kebijakan. Partisipasi publik dalam penataan ruang kawasan perkotaan merupakan salah satu dari bentuk kepedulian masyarakat dalam pengelolaan lingkungan hidup, karena dengan keikut sertaannya dalam penataan ruang yang ada di wilayahnya, secara langsung publik bertanggung jawab dalam menjalankan program kebijakan penataan lingkungannya dan dalam upaya mencegah pencemaran atau perusakan lingkungannya.

Proses penataan ruang sebagai bagian dari suatu sistem publik, seringkali menghadapi kepentingan yang sangat beragam dan sistem nilai yang beragam pula. Oleh karenanya, satu sudut pandang atau satu sistem nilai saja yang digunakan untuk menerjemahkan kepentingan publik tidak akan cukup untuk menjawab persoalan publik yang berkembang.

Atas dasar tersebut maka sudut pandang pemerintah saja dianggap tidak cukup untuk menerjemahkan proses pembangunan suatu negara atau daerah, di mana masyarakat juga berada di dalamnya. Oleh karena itu, partisipasi publik atau peran masyarakat sendiri, yang diartikan sebagai berbagai kegiatan publik, yang timbul atas kehendak dan keinginan sendiri di tengah publik untuk berminat dan bergerak dalam penyelenggaraan penataan ruang menjadi suatu keharusan.

Walaupun pengertian partisipasi publik sudah menjadi kepentingan bersama (*common interest*), akan tetapi dalam prakteknya masih terdapat pemahaman yang tidak sama, di mana partisipasi tersebut dilihat dalam sudut pandang yang berseberangan antara pemerintah dan masyarakat (publik). Paradigma kemitraan pemerintah dan masyarakat (publik) yang secara sempit diartikan sebagai kemitraan pemerintah dan swasta dalam pembangunan telah menjadi suatu faktor pendukung munculnya perencanaan partisipatif dalam suatu perencanaan. Dalam perencanaan yang bersifat partisipatif, perencanaan tidak akan efektif, kecuali bila dilakukan dengan pengenalan, pemahaman, dan pemanfaatan struktur kekuatan pemerintah dan non-pemerintah (Branch, Melville, 1995). Oleh karena itu, hal yang utama dalam memadukan unsur-unsur pemerintah dan non pemerintah/publik (swasta dan masyarakat) adalah proses pengenalan, pemahaman, dan pemanfaatan struktur

diantara keduanya. Menentukan komitmen, identifikasi pelaku (*stake holders*), identifikasi kondisi partisipasi, dan identifikasi kapasitas pelaku menjadi acuan untuk melangkah ke tahap berikutnya. Hal ini dilakukan karena publik merupakan *stakeholder* terbesar dalam penyusunan suatu produk rencana.

Upaya melibatkan publik (masyarakat) dalam penataan ruangguna mendukung pembangunan wilayah tersebut dapat dilakukan dengan beberapa prinsip dasar sebagai berikut (Sjarifuddin Akil,2002):

1. Menempatkan masyarakat sebagai pelaku (ujung tombak) dalam upaya meningkatkan pertumbuhan ekonomi (termasuk dalam penataan ruang)
2. Memfasilitasi masyarakat agar menjadi “pelaku” dalam proses penataan ruang(Pemerintah sebagai fasilitator dan hormati hak masyarakat, serta kearifan lokal/ keberagaman budayanya).
3. Mendorong agar stakeholder mampu bertindak secara transparan, akuntabel dan profesional dalam proses penataan ruang (terutama dalam perencanaan tata ruang)
4. Mendorong perkuatan kelembagaan yang mewadahi dari berbagai aspirasi dari berbagai stakeholder.

Proses pelibatan peran masyarakat dalam penataan ruang pada saat pertama kali dilaksanakan pada tahun 2002 mengalami kendala yang cukup besar, karena masih umumnya Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun

1996 di dalam mengatur peran masyarakat, baik dalam bentuk maupun tata caranya. Di dalam Peraturan Pemerintah tersebut terdapat beberapa kelemahan, seperti lingkup dan bentuk peran masyarakat yang relatif sama untuk tiap jenjang rencana, tidak jelasnya kelompok masyarakat yang terlibat dan waktu pelibatannya, serta tidak jelas/rincinya mekanisme penyelenggarannya. Peraturan Pemerintah tersebut memang sudah ditindaklanjuti dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 9 tahun 1998 tentang Tata Cara Peran Serta Masyarakat dalam Proses Penataan ruang di Daerah. Namun peran masyarakat yang diatur di dalam Permendagri tersebut juga tidak lebih rinci dari Peraturan Pemerintahnya. Yang menonjol di dalam Permendagri tersebut adalah peningkatan peran Pimpinan/DPRD dan adanya pelibatan para Pakar dan Tokoh Masyarakat (Hastuti, 2011: 59).

Oleh karena itu, sebelum melaksanakan pelibatan publik atau peran masyarakat dalam proses Evaluasi RRTRW Kecamatan, Dinas Tata Ruang (dahulu Dinas Tata Kota) terlebih dahulu melakukan kajian terhadap bentuk-bentuk pelibatan masyarakat, beserta tata caranya. Dari berbagai bentuk yang ada, maka terpilihlah FGD (*Focus Group Discussion*) sebagai bentuk pelibatan masyarakat. FGD ini terpilih, karena forum ini dianggap sebagai forum yang paling tepat untuk membahas suatu masalah tertentu, seperti evaluasi

RRTRW Kecamatan, yang diselenggarakan dalam suasana informal/santai.

Langkah selanjutnya yang harus dilakukan adalah menyiapkan moderator/fasilitator yang kompeten dan peserta diskusi terfokus. Melalui bentuk kerjasama dengan IAP (Ikatan Ahli Perencanaan), maka disiapkanlah fasilitator melalui pelatihan terlebih dahulu, karena unsur yang paling berperanan penting dalam menentukan keberhasilan FGD adalah peran moderator/fasilitator. Sejalan dengan itu, proses pemilihan peserta, yaitu dari wakil masyarakat (anggota Dewan Kelurahan) dan pengembang juga dilakukan. Batasan jumlah peserta diskusi terfokus dan prinsip keterwakilan semua stakeholders menjadi pertimbangan penting dalam pemilihan peserta. Materi-materi terkait dengan bahan-bahan yang akan didiskusikan di dalam FGD pun disiapkan oleh Konsultan (Hastuti, 2011: 59).

Prosedur pelibatan peran masyarakat yang ditempuh pada saat itu secara umum dibagi ke dalam 4 (empat) tahapan besar, yaitu Tahap Persiapan, Tahap Pelaksanaan, Tahap Pengolahan, serta Tahap Umpam Balik dan Pengambilan Keputusan (Hastuti, 1011: 60).

Tahap Persiapan dibagi dalam dua kelompok aktivitas yang berbeda, yaitu persiapan teknis administratif dan persiapan substantif.

Tahap Persiapan Teknis Administratif terdiri dari:

1. Pendekatan kepada semua *stakeholders*, yaitu Camat, Lurah, Dewan Kelurahan, Pengembang/Asosiasi untuk memberitahukan akan adanya Forum Pelibatan Masyarakat dalam evaluasi RRTRW Kecamatan di wilayahnya.
  2. Penentuan tempat (ruangan) dan tanggal pelaksanaan forum, beserta kelengkapan penunjangnya (layout ruangan yang interaktif, makanan, minuman, sound system, flip-chart, kertas buram, papan tulis/white board, alat-alat tulis, dan lain-lain).
  3. Penyiapan fasilitator ahli penataan ruang untuk mengendalikan forum peran masyarakat tersebut.
  4. Penyebaran undangan dan pemasangan spanduk serta poster-poster di tempat-tempat strategis.
- Dinamisator (Pembangun Suasana), Motivator (Penyemangat), Moderator (Pengatur Diskusi), dan sekaligus Konduktor (Pengarah Konsistensi).
- Hasil pelaksanaan forum FGD ini kemudian dituangkan di dalam bentuk Berita Acara pelaksanaan forum (Hastuti, 2011: 61).
- Hasil dari pelaksanaan forum FGD tersebut selanjutnya diolah secara teknis di dalam Tahap Pengolahan. Masukan-masukan dari *stakeholders* (asosiasi profesi, media massa, LSM, lembaga formal kemasyarakatan), diakomodasi dan diwujudkan ke dalam peta-peta teknis hasil evaluasi dan peta alternatif penyesuaian dan/atau revisi rencana tata ruang. Proses pelibatan peran masyarakat tidak dapat menghilangkan proses teknis penataan ruang secara profesional. Hal ini berarti semua hasil dari proses pelibatan publik atau peran masyarakat harus kembali ditelaah secara teknis untuk dijadikan pertimbangan oleh para ahli perencana kota, untuk diwujudkan dalam bentuk peta-peta sesuai dengan ketentuan teknis penataan ruang yang berlaku. Tahap terakhir adalah Tahap Umpang Balik dan Pengambilan Keputusan.

Tahap Persiapan Substantif terdiri dari:

1. Penyiapan peta rencana, peta kondisi sekarang, dan peta kosong untuk masing-masing kecamatan.
2. Penyiapan data-data penunjang lainnya, seperti penyebaran penduduk, isu-isu penataan ruang di kawasan tersebut, dan lain sebagainya.

Tahap Pelaksanaan forum FGD merupakan tahap utama dalam proses pelibatan publik atau peran masyarakat, yang juga melibatkan *stakeholders*. Hal penting yang perlu diberi perhatian dalam tahap ini adalah kemampuan fasilitator dalam mengendalikan forum sesuai dengan tujuannya. Fasilitator di dalam forum ini berfungsi sebagai

Dalam tahap ini akan dipresentasikan hasil dari Tahap Pengolahan yang dilanjutkan dengan pembahasan/diskusi. Dalam tahapan ini diharapkan dapat diperoleh kesepakatan bersama tentang produk perencanaan tata ruang, sebagai bentuk akhir dari proses pelibatan peran masyarakat. Hasil pelaksanaan tahapan ini juga dituangkan di dalam bentuk

Berita Acara pelaksanaan forum (Hastuti, 2011: 62).

Terkait dengan proses pelibatan publik (masyarakat) dalam penataan ruang tersebut, maka untuk mendayagunakan dan menghasil-gunakan pelibatan publik dalam lingkungan hidup, khususnya dalam penataan ruang melalui FGD dan Pembentukan Forum Kota, menurut Hardjasoemantri (1986: 16), perlu dipenuhi persyaratan, yaitu:

*Pertama*, pemimpin eksekutif yang terbuka. Hal yang perlu diperhatikan adalah partisipasi publik (peran serta masyarakat) dalam proses pengambilan keputusan, sehingga keputusan yang kemudian diambil dapat diterima oleh publik (masyarakat) dan akan dilaksanakan oleh publik (masyarakat), karena di dalamnya terdapat refleksi dan keinginan publik (masyarakat). Guna mengakomodasikan masukan dalam proses pengambilan keputusan, diperlukan sikap terbuka dari pimpinan eksekutif, sikap bersedia menerima masukan. Sikap tersebut tidaklah terbatas pada penerimaan secara pasif, akan tetapi meliputi pula secara aktif mencari masukan tersebut dan berarti menghubungi masyarakat dengan pendekatan pribadi (*personal approach*) yang baik.

*Kedua*, peraturan yang akomodatif. Di samping perlu ada peraturan mengenai peran serta masyarakat dalam pengelolaan lingkungan hidup sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Lingkungan Hidup,

maka dalam berbagai peraturan lainnya perlu dicantumkan ketentuan mengenai peran serta masyarakat ini, sehingga para pelaksana akan mendapat pedoman bagaimana melibatkan publik (masyarakat) dalam kegiatan yang diatur oleh peraturan yang bersangkutan.

*Ketiga*, publik (masyarakat) yang sadar lingkungan. Kunci keberhasilan program pembangunan di bidang lingkungan hidup ada di tangan pelakunya dalam hal ini pelaksana dan masyarakat. Karena itu sangatlah penting untuk menumbuhkan pengertian motivasi dan penghayatan di kalangan masyarakat untuk berperan serta dalam mengembangkan lingkungan hidup.

*Keempat*, lembaga swadaya masyarakat yang tanggap. Lembaga swadaya masyarakat dapat berperan untuk mendayagunakan dirinya dan sarana untuk mengikutsertakan sebanyak mungkin anggota masyarakat dalam mencapai tujuan pengelolaan lingkungan hidup.

*Kelima*, informasi yang tepat. Ketepatan informasi berkaitan dengan tepat dalam waktu, lengkap dan dapat dipahami. Dalam hubungannya dengan ini perlu diperhatikan aspek-aspek khusus yang ada pada kelompok sasaran. Misalnya apabila sasarannya masyarakat pedesaan, maka sarana yang dipakai dengan menggunakan bahasa daerah yang mudah dipahami dan apabila menggunakan brosur maka hendaknya dibuat sesederhana mungkin

dengan tulisan yang jelas dan mudah dipahami.

*Keenam*, keterpaduan. Segala sesuatu tidak akan berdaya guna dan berhasil guna, apabila tidak terdapat keterpaduan antar instansi yang berkaitan, baik yang bersifat horizontal, antar sektor maupun yang bersifat vertikal antara pusat dan daerah.

## KESIMPULAN

Partisipasi publik (masyarakat) dalam penataan ruang kawasan perkotaan dapat diwujudkan dalam bentuk pengajuan usul, memberi saran, atau mengajukan keberatan kepada pemerintah. Dalam mengajukan usul, memberikan saran, atau mengajukan keberatan kepada pemerintah dalam rangka penataan ruang bagian Kawasan Perkotaan dapat dilakukan melalui *Focus Group Discussion* dan pembentukan forum kota, yang melibatkan asosiasi profesi, media massa, LSM, lembaga formal kemasyarakatan (sampai tingkat lembaga perwakilan rakyat).

Di samping hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam penataan ruang, masyarakat juga wajib menjaga kualitas ruang dengan mematuhi dan mentaati segala ketentuan normatif yang telah ditentukan dalam peraturan terkait. Di samping kewajiban menjaga kualitas ruang, peran serta masyarakat dimaksudkan sebagai proses pembelajaran masyarakat dan pemerintah yang secara langsung dapat memperbaiki kapasitas mereka dalam mencapai kesepakatan. Tidak dapat

dipungkiri bahwa rencana tata ruang pada dasarnya merupakan kesepakatan berbagai *stakeholders* yang dilahirkan melalui serangkaian dialog yang konstruktif dan berkelanjutan. Melalui proses dialog yang terus menerus sepanjang keseluruhan proses penataan ruang akan terjadi proses pembelajaran bersama dan pemahaman bersama (*mutual understanding*) berbagai pihak tentang penataan ruang.

## DAFTAR PUSTAKA

- Agustino, L. (2006). *Politik dan Kebijakan Publik*. Bandung: AAPI.
- Akil, Ir. Sjarifuddin. (2002). *Pelibatan Masyarakat dalam Penataan Ruang untuk Membangun Wilayah. Dialog Perencanaan Tata Ruang*. Badan Koordinasi Nasional LTMI Himpunan Mahasiswa Islam. Jakarta: Departemen Permukiman dan Prasarana Wilayah
- Hardjasoemantri, K.. (1986), *Aspek Hukum Peran Serta Masyarakat dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup*. Yogyakarta, Gadjahmada University Press.
- Hastuti, H. (2011). *Penelitian Hukum tentang Peran Serta Masyarakat dalam Pengaturan Tata Ruang*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia R.I.
- Muluk, M.R.K. (2007). *Menggugat Partisipasi Publik dalam*

- Pemerintahan Daerah: Sebuah Kajian dengan Pendekatan Berpikir Sistem.* Malang: Bayumedia Publishing.
- Nasution, Z. (2009). *Solidaritas Sosial dan Partisipasi Masyarakat Desa Transisi Suatu Tinjauan Sosiologis.* Malang: UMM Press.
- Prasojo, E.. (2005). *Demokrasi di Negara Mimpi: Catatan Kritis terhadap Pemilu 2004 dan Good Governance.* Jakarta: Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI.
- Purnamasari, D. (2006). *Partisipasi Masyarakat Dalam Perencanaan Pembangunan.* Jakarta: Universtas Indonesia.
- Sembodo, H. (2006). *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan Desa.* Malang: Universitas Barawijaya.
- Sugandhi, A. (1999). *Tata Ruang dalam Lingkungan Hidup.* Jakarta: Gramedia.
- Sumarto, H. Sj. (2003). *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance.* Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Peraturan Perundang-undangan:**
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.
- Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Tata Ruang.
- Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2010 tentang Bentuk dan Tata Cara Masyarakat dalam Penataan Ruang.
- Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1996 tentang Pelaksanaan Hak dan Kewajiban serta Bentuk dan Tata Cara Peran Serta Masyarakat dalam Penataan Ruang.