

Warta Kebijakan
No. 6, Agustus 2002
CIFOR - Center for International Forestry Research

Peran Serta Masyarakat dalam Penataan Ruang

Di masyarakat ada kesan bahwa tata ruang tidak banyak gunanya. Tata ruang terlihat sekedar sebagai peta-peta dengan berbagai warna yang menunjukkan peruntukkan dan penggunaan lahan disertai penjelasan tertulis mengenai besaran kebutuhan alokasi ruangnya yang sama sekali tidak tercermin di lapangan.

Memang tata ruang tidak akan memadai jika hanya mempertimbangkan aspek fisik, kecenderungan perkembangan dan minat investor. Tanpa memperhatikan aspirasi masyarakat setempat, tata ruang tak akan bermanfaat. Tata ruang yang direncanakan dan ditetapkan tanpa peran serta ataupun diketahui oleh masyarakat juga tidak ada gunanya. Karena bagaimana suatu peraturan dapat dipatuhi bila tidak diketahui?



Salah satu peran serta masyarakat dalam penataan ruang (Foto: Lini Wollenberg)

Dasar Hukum

Undang-Undang No. 24 tahun 1992 menyebutkan bahwa setiap orang, kelompok dan badan hukum berhak (dan wajib) berperan serta dalam penyusunan rencana tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang. Ketentuan ini diperinci dalam Peraturan Pemerintah No. 69 tahun 1996 tentang Pelaksanaan Hak dan Kewajiban, Serta Bentuk dan Tata Cara Peran Serta Masyarakat dalam Penataan Ruang. Khusus untuk perencanaan tata ruang sudah ada ketentuan pelaksanaan dalam bentuk Permendagri No. 9 tahun 1998 tentang Tata Cara Peran Serta Masyarakat dalam Proses Perencanaan Tata Ruang di Daerah.

Sebelumnya peran serta masyarakat sebagai hak dan kewajiban juga telah ditetapkan dalam Undang-undang No. 4 tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup yang pada saat ini telah disempurnakan dan diperbaharui dengan Undang-undang No. 23 tahun 1997. Undang-undang ini menegaskan bahwa hak mendasar masyarakat adalah hak atas hidup yang layak termasuk menikmati lingkungan hidup yang baik dan sehat. Karena itu salah satu hak penting adalah hak atas informasi mengenai lingkungan hidup yang berkaitan dengan peran dalam pengelolaan lingkungan hidup (Undang-undang No. 23 tahun 1997, pasal 5) dan informasi atas rencana pengelolaan dan rencana tata ruang.

Dalam Peraturan Pemerintah No. 69 tahun 1996 ditekankan bahwa peran serta yang dimaksud adalah 'berbagai kegiatan masyarakat yang timbul atas kehendak dan keinginan sendiri di tengah masyarakat, untuk berminat dan bergerak dalam penyelenggaraan penataan ruang' (pasal 1, 11). Berarti peran serta itu diharapkan bebas dan spontan. Berarti pula bahwa pemerintah lalu berkewajiban untuk menyediakan wadah untuk menampung kehendak dan keinginan peran serta masyarakat tersebut sejak suatu rencana tata ruang sedang disusun.

Peraturan Pemerintah No. 69 tahun 1996 menetapkan hak masyarakat dalam kegiatan penataan ruang masyarakat sebagai berikut:

- Berperan serta dalam proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang
- Mengetahui secara terbuka rencana tata ruang wilayah, rencana tata ruang kawasan dan rencana rinci tata ruang kawasan
- Menikmati manfaat ruang dan pertambahan nilai ruang sebagai akibat penataan ruang

- Memperoleh penggantian yang layak atas kondisi yang dialaminya sebagai akibat pelaksanaan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan rencana tata ruang.

Untuk itu masyarakat wajib untuk:

- Berperan serta dalam memelihara kualitas ruang
- Berlaku tertib dalam keikutsertaannya dalam proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan menaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan.

Peran serta... mengapa?

Menurut hukum, pemanfaatan ruang harus mengakomodasi semua kepentingan secara terpadu, berdaya guna dan berhasil guna, selaras, seimbang dan berkelanjutan dan dilakukan berdasarkan keterbukaan, persamaan, keadilan dan perlindungan hukum (Undang-undang No. 24 tahun 1992, pasal 2). Dalam pasal 4, 5 dan 6, Undang-undang ini secara khusus menjabarkan hak dan kewajiban setiap orang untuk berperan serta dalam penyusunan rencana tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang. Maka, kewenangan pemerintah dibatasi oleh kewajiban mengikutsertakan masyarakat dalam perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian lingkungan hidup dan/atau tata ruang.

Pada dasarnya, penataan ruang perlu dilakukan untuk mengelola konflik dalam alokasi dan/atau distribusi pemanfaatan berbagai sumber daya secara efisien, adil dan berkelanjutan. Konflik yang dimaksud baik konflik terpendam maupun yang terbuka karena salah satu pihak telah bertindak untuk melaksanakan tujuannya yang berbenturan dengan tujuan dan kepentingan pihak lainnya. Untuk menghindari ataupun mengatasi konflik demikian diperlukan peran serta semua pihak.

Tabel 1. Bentuk peran serta masyarakat dalam penataan ruang

Dalam Perencanaan Tata Ruang	Dalam Pemanfaatan Ruang	Dalam Pengendalian Pemanfaatan Ruang
Pemberian masukan untuk menentukan arah pengembangan wilayah	Pemanfaatan ruang daratan dan ruang udara	Pengawasan terhadap pemanfaatan ruang
Identifikasi potensi dan masalah pembangunan termasuk bantuan untuk memperjelas hak atas ruang	Bantuan pemikiran dan pertimbangan berkenaan dengan bentuk dan pola pemanfaatan pedesaan dan perkotaan	Bantuan pemikiran atau pertimbangan untuk penertiban kegiatan pemanfaatan ruang dan peningkatan kualitas pemanfaatan ruang
Pemberian masukan dalam merumuskan perencanaan tata ruang	Penyelenggaraan kegiatan pembangunan berdasarkan tata ruang yang telah ditetapkan	
Pemberian informasi, saran, pertimbangan atau pendapat dalam penyusunan strategi pelaksanaan pemanfaatan ruang	Pengaturan pemanfaatan tanah, air, udara dan sumber daya alam untuk tercapainya pemanfaatan ruang yang berkualitas	
Pengajuan keberatan terhadap rancangan rencana tata ruang	Perubahan atau konversi pemanfaatan ruang sesuai Rencana Tata Ruang	
Kerja sama penelitian dan pengembangan	Kegiatan menjaga, memelihara dan meningkatkan kelestarian lingkungan	
Bantuan tenaga ahli		

Adapun tujuan peran serta masyarakat dalam penataan ruang adalah:

- Meningkatkan mutu, proses dan hasil penataan ruang
- Meningkatkan kesadaran, pengetahuan dan tanggung jawab masyarakat tentang pemanfaatan dan pengaturan pemanfaatan sumber daya alam
- Menciptakan mekanisme keterbukaan tentang kebijaksanaan penataan ruang.

Bagaimana masyarakat bisa berperan serta?

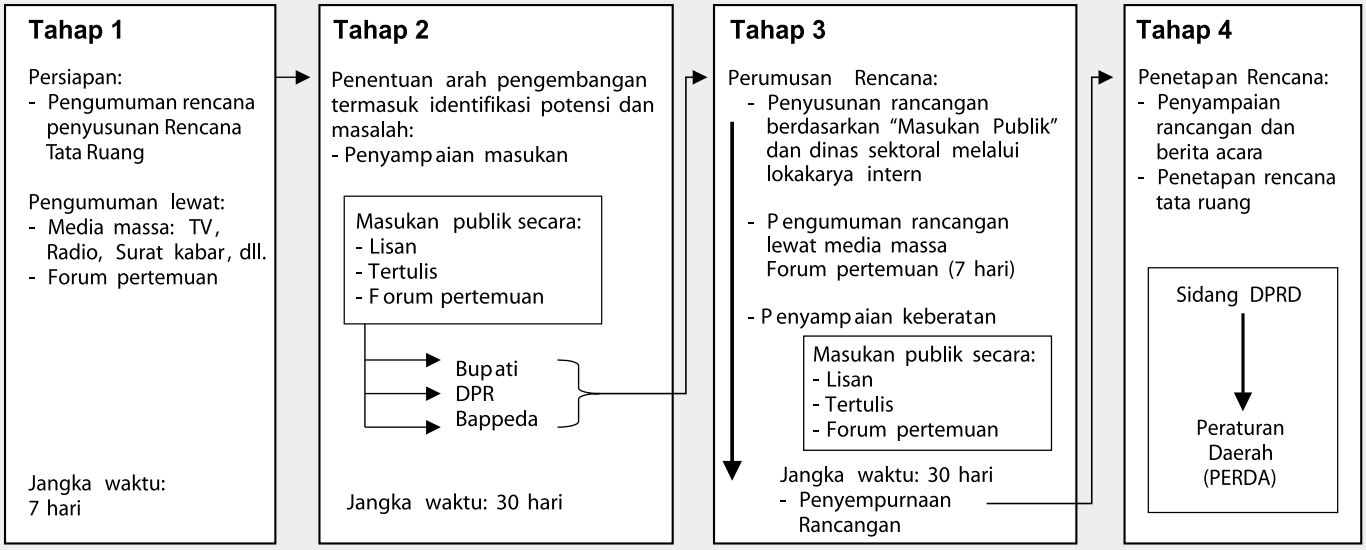
Peraturan Pemerintah No. 69 tahun 1996 menetapkan bahwa masyarakat berhak dan wajib berperan serta dalam keseluruhan proses penataan ruang, yaitu proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang. Permendagri No. 9 tahun 1998 menetapkan secara cukup rinci bagaimana dan pada saat mana masyarakat dapat ikut berperan serta.

Secara umum bentuk peran serta masyarakat belum meliputi keikutsertaan dalam pengambilan keputusan tetapi lebih berbentuk pemberian bantuan terhadap proses yang dilaksanakan pemerintah (lihat Tabel 1). Pertanyaan yang muncul adalah, apakah seharusnya masyarakat ikut serta dalam proses pembangunan oleh pemerintah ataukah pemerintah yang ikut serta dan mengarahkan proses pembangunan oleh masyarakat?

Seperti ditetapkan yang boleh berperan serta adalah perorangan berumur 17 tahun atau sudah pernah kawin terutama yang bertempat tinggal dan/atau mempunyai hak atas ruang di wilayah atau kawasan yang direncanakan. Selaku kelompok orang, persyaratan untuk berperan serta adalah bahwa kelompok tersebut, baik Masyarakat Adat, kelompok profesi (kelompok tani) atau kelompok minat terbentuk secara swadaya atas kehendak sendiri dan diakui oleh masyarakat di wilayah atau kawasan yang direncanakan. Hak utama diberikan pada kelompok yang tinggal dan/atau mempunyai hak atas ruang di wilayah tersebut.

Masyarakat yang ingin berperan serta dapat menyampaikan masukannya secara lisan ataupun tertulis kepada DPRD Kabupaten dan atau Bappeda. Untuk itu pemerintah perlu mengumumkan rencana perencanaan tata ruang pada masyarakat. Masyarakat lalu mempunyai waktu 30 hari untuk menyampaikan masukan untuk penentuan arah pengembangan dan/atau identifikasi potensi dan masalah. Kesempatan khusus untuk menyampaikan masukan secara langsung adalah melalui forum pertemuan atau konsultasi publik yang diselenggarakan pemerintah.

Gambar 1. Proses perencanaan tata ruang dan peran serta masyarakat



Pemerintah, bekerja sama dengan tenaga ahli dan instansi terkait, dan dengan mempertimbangkan semua masukan dari masyarakat kemudian menyusun rancangan rencana tata ruang. Untuk itu pemerintah juga diharapkan melaksanakan lokakarya multipihak.

Rancangan itu kemudian diumumkan, dan dalam jangka waktu 30 hari setelah diumumkan masyarakat berhak menyampaikan keberatan dan tanggapan mereka. Kesempatan khusus diberikan melalui forum pertemuan.

Tahap terakhir dalam proses perencanaan tata ruang adalah penetapan rencana tata ruang. Rancangan yang sudah disempurnakan disampaikan oleh pemerintah melalui DPRD untuk disetujui dan kemudian ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Alur kegiatan ini dapat dilihat pada Gambar 1.

Apa hak dan kewajiban pemerintah daerah?

Masyarakat berhak berperan serta dan pemerintah wajib memungkinkan pelaksanaan hak tersebut. Untuk itu pertama-tama masyarakat perlu mengetahui bahwa proses perencanaan tata ruang akan dimulai. Hal ini dilaksanakan melalui pengumuman dengan cara yang memungkinkan seluruh masyarakat mengetahuinya. Tidak cukup disebar-luaskan dengan surat kabar jika surat kabar tidak sampai di pelosok. Diperlukan berbagai cara, melalui siaran radio dan televisi, surat edaran ataupun utusan dan melalui forum pertemuan. Agar supaya semua orang dapat mengetahuinya pengumuman tersebut dilakukan selama 7 hari.

Proses pengumuman selama 7 hari, penerimaan masukan selama 30 hari, dan forum pertemuan perlu diulangi untuk tiap tahapan proses perencanaan yaitu persiapan, penentuan arah kebijakan, perumusan rencana dan penetapan rencana. Khusus forum pertemuan harus diadakan di semua tingkat dari kabupaten sampai desa, bahkan sampai RW/RT untuk rencana rinci tata ruang.

Secara khusus DPRD berperan untuk menerima saran, pertimbangan, pendapat dan tanggapan, keberatan atau masukan untuk dijadikan pertimbangan dalam penetapan tata ruang. DPRD juga bertanggung jawab agar peran serta masyarakat betul-betul terlaksana.

Di pihak lain, pemerintah yang diwakili Bupati dan/atau Bappeda juga wajib menerima dan memperhatikan saran, pertimbangan, pendapat, tanggapan, keberatan atau masukan yang disampaikan masyarakat dalam proses perencanaan tata ruang itu. Dan tentunya semua hal itu harus ditindak lanjuti dan dijadikan pertimbangan dalam penetapan rencana tata ruang kemudian.

Pemerintah juga berkewajiban melakukan pembinaan, penyebarluasan informasi dan memberikan penjelasan kepada masyarakat tentang ketentuan peraturan perundangan atau kaidah yang berlaku.

Bentuk lain peran serta masyarakat

Dengan berlakunya Undang-undang No. 22 tahun 1999 dan desentralisasi, masyarakat maupun pemerintah mempunyai peluang baru untuk belajar bagaimana peran serta dan kerja sama yang baik. Tidak bisa diharapkan bahwa semua masyarakat akan berminat menyampaikan masukannya secara langsung pada pemerintah. Pemerintahlah yang perlu mengambil inisiatif dengan mengirim utusan ke masyarakat untuk mengumpulkan masukan.

Dalam Peraturan Pemerintah No. 69 tahun 1996 dan Permendagri No. 9 tahun 1998 dikatakan bahwa salah satu cara pertukaran informasi antara pemerintah dan masyarakat adalah melalui forum pertemuan. Forum pertemuan, yang sekarang sering pula disebut *Mekanisme Konsultasi Publik* merupakan cara peran

serta masyarakat yang cukup berdampak bila diselenggarakan dengan baik. Penyelenggaraan Konsultasi Publik ini adalah tanggung jawab pemerintah dan dapat berupa diskusi, lokakarya, atau seminar. Agar dapat berlangsung dengan baik dan benar serta bermanfaat maka sebaiknya konsultasi demikian dilakukan dengan bantuan seorang fasilitator atau pendamping.

Dalam forum pertemuan atau konsultasi publik, pemerintah dapat menyampaikan rencana kerjanya dan masyarakat dapat menyampaikan masukan, saran, dan pertimbangan ataupun keberatan mereka. Syarat agar komunikasi dua arah ini tercapai adalah sikap terbuka dan kemauan mendengar dari kedua belah pihak.

Cara peran serta masyarat yang lain adalah melalui pemetaan partisipatif. Cara ini terutama bermanfaat pada langkah kedua dalam proses perencanaan yaitu identifikasi potensi dan masalah. Dengan pemetaan partisipatif, masukan dan aspirasi masyarakat dapat disampaikan dalam bentuk yang jelas dan mudah dimengerti semua pihak. Bukan saja kejelasan mengenai hak masyarakat tetapi juga pandangan masyarakat mengenai tata guna lahan pada umumnya dapat terlihat dari kegiatan ini.

Pemetaan partisipatif juga dapat dimanfaatkan untuk menyampaikan dan mencapai kesepakatan atas rencana pemanfaatan ruang itu sendiri. Misalnya untuk menentukan batas hutan, lokasi pemukiman dan lahan pertanian dan kebutuhan akan transportasi.

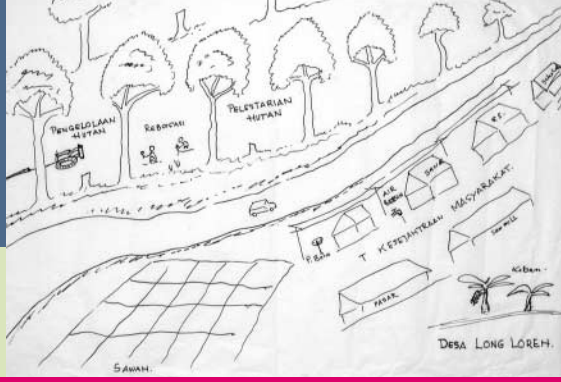
Manfaat yang sudah teruji adalah bahwa pemetaan partisipatif merupakan cara efektif untuk mendorong peran serta karena cukup mudah dilakukan; kegiatan ini juga merupakan proses penyadaran dan pemberdayaan masyarakat karena penggalian informasi berlangsung melalui diskusi yang memunculkan keterkaitan antara berbagai hal dan kegiatan dalam kawasan tertentu; dan bagi orang luar pemetaan bermanfaat untuk mengetahui gambaran tentang keadaan wilayah, membantu orang luar tersebut belajar dan mengerti cara pandang masyarakat, prioritas mereka dan alasan-alasan mereka memanfaatkan suatu kawasan untuk tujuan dan dengan cara tertentu.

Masyarakat juga dapat berperan serta melalui proses pengelolaan konflik mengingat bahwa penataan ruang pada dasarnya dilakukan untuk mengelola konflik kepentingan dalam alokasi atau pembagian pemanfaatan berbagai sumberdaya. Salah satu konflik yang terpenting adalah pertentangan antara kepentingan umum, termasuk kepentingan masyarakat umum di luar kabupaten, dengan kepentingan perorangan.

Dalam mengelola konflik, langkah pertama adalah pengakuan bahwa memang ada konflik kepentingan atau beda pendapat mengenai penataan ruang. Setelah itu dirundingkan cara terbaik menyelesaikan konflik tersebut. Salah satu cara penyelesaian konflik atau beda pendapat meliputi konsultasi dan perundingan atau dengan perkataan lain melalui musyawarah. Bila perlu perundingan melibatkan seorang penengah dan/atau tenaga ahli. Diharapkan bahwa cara ini menghasilkan kompromi yang menguntungkan dan memuaskan bagi semua pihak yang kemudian dapat menjadi kesepakatan bersama.

Sumber Hukum

- Undang-undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-undang No. 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup
- Undang-undang No. 24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang
- Peraturan Pemerintah No. 69 tahun 1996 tentang Pelaksanaan Hak dan Kewajiban Serta Bentuk dan Tata Cara Peran Serta Masyarakat dalam Penataan Ruang
- Permendagri No. 9 tahun 1998 tentang Tata Cara Peranserta Masyarakat Dalam Proses Perencanaan Tata Ruang di Daerah



Peta tata ruang masyarakat
(Foto: Lini Wollenberg)

No. 6, Agustus 2002

Kamus istilah undang-undang

Tata Ruang	Cara pembagian wilayah dan pola pemanfaatan ruang, baik direncanakan maupun tidak
Penataan Ruang	Proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang
Peran Serta Masyarakat	Berbagai kegiatan masyarakat yang timbul atas kehendak dan keinginan sendiri di tengah masyarakat untuk berminat dan bergerak dalam penyelenggaraan penataan ruang
Masyarakat	Adalah orang atau kelompok orang, termasuk masyarakat hukum adat atau badan hukum
Hak atas ruang	Hak yang diberikan atas pemanfaatan ruang darat, laut dan udara
Wilayah	Ruang yang merupakan kesatuan geografis yang batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan aspek administratif dan/atau aspek fungsional
Kawasan	Wilayah dengan fungsi utama lindung atau budi daya

Warta Kebijakan ini diterbitkan secara berkala dengan tujuan mendukung kebijakan dan pelaksanaan proses desentralisasi di daerah, melalui penyampaian informasi di bidang kehutanan dan pengelolaan sumber daya alam.

Warta Kebijakan ini diterbitkan oleh CIFOR atas dukungan Ford Foundation (FF) dan kerjasama dengan Asian Development Bank (ADB). Untuk informasi lebih lanjut silahkan menghubungi alamat dibawah ini.

Kantor Pusat:
Jalan CIFOR,
Situ Gede, Sindang Barang,
Bogor 16680, Indonesia
Tel: +62 (0251) 622622
Fax:+62 (0251) 622100
E-mail: cifor@cgiar.org
website: http://www.cifor.cgiar.org

Jambi:
ACM-PAR Muara Bungo
Tel: +62 (0747) 323571
E-mail: y.kusumanto@cgiar.org,
yantik@jambi.wasantara.net.id

Kalimantan Timur:
1. Desa Long Loreh, Kabupaten Malinau, Kalimantan Timur
   Surat dapat dikirim melalui alamat Losmen Handayani, Malinau, Kaltim
2. Jalan Letjen Suprapto No. 49, Tanah Grogot, Kabupaten Paser, Kalimantan Timur
   Tel: +62 (0543) 21690
   E-mail: s.hakim@cgiar.org