

KAJIAN TATA CARA PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PENATAAN RUANG DI KOTA MALANG

M.Anis Januar¹, Agustina Ratri Hendrowati²

Bidang Infrastruktur dan Pengembangan Wilayah Kota Malang
Email: yayan.yanuar@malangkota.go.id, ratrihendrowati@gmail.com

Abstrak: Partisipasi Masyarakat menjadi suatu faktor terpenting dalam kemajuan suatu daerah, demikian juga dengan Kota Malang. Partisipasi masyarakat dalam tatanan pemerintah demokratis menghendaki adanya keterlibatan publik dalam proses pengambilan keputusan (*decision-making process*) yang semakin penting di era otonomi daerah. Kota Malang memiliki kekayaan alam, budaya, dan wilayah yang indah yang dapat dijadikan basis pembangunan selain faktor ekonomi dan politik. Peningkatan partisipasi masyarakat dalam penataan ruang kota menjadi salah satu kajian khusus bagi pemerintah agar tujuan pembangunan terlaksana dengan optimal. Guna mewujudkan, peneliti menggunakan metode penelitian *Mixed Methods Research* dengan pengambilan data kualitatif dan kuantitatif. Analisis deskriptif kualitatif didukung dengan deskriptif kuantitatif. Sehingga tujuan penelitian untuk penyusunan Naskah Akademis dan Rancangan Peraturan Walikota tentang Tata Cara Partisipasi Masyarakat Dalam Penataan Ruang Kota Malang ini mampu menjadi suatu acuan dalam pembangunan Kota Malang.

Kata kunci: Partisipasi Masyarakat, Tata Ruang, Kota Malang

Abstract: Community participation becomes the most important factor in the progress of a region, as well as the city of Malang. Community participation in the democratic government order requires public involvement in the increasingly important decision-making process in the era of regional autonomy. The city of Malang has a wealth of natural, cultural, and beautiful areas that can be used as a basis for development in addition to economic and political factors. Increased public participation in the spatial arrangement of the city to be one of the special studies for the government for the purpose of development is implemented optimally. In order to realize, the researcher used Mixed Methods Research method with qualitative and quantitative data collection. Qualitative descriptive analysis is supported by quantitative descriptive. So the purpose of research for the preparation of Academic Paper and Draft Regulation of the Mayor on Procedures of Public Participation in Spatial Planning Malang city is able to become a reference in the development of Malang.

Keyword: Community Participation, Spatial Planning, Malang City.

PENDAHULUAN

Partisipasi masyarakat merupakan salah satu bentuk partisipasi politik masyarakat yang sangat penting dalam rangka menciptakan *good governance*. Partisipasi masyarakat (*public participation*) pada tatanan pemerintahan yang demokratis menghendaki adanya keterlibatan publik dalam proses pengambilan keputusan (*decision-making process*) yang semakin penting di era otonomi daerah. Pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, telah membawa perubahan besar dalam setiap segmen penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Sehubungan dengan hal tersebut, maka peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan penataan ruang menjadi sangat penting dan perlu menjadi pertimbangan di dalam proses penataan ruang, baik pada proses perencanaan, pemanfaatan, maupun pengendalian pemanfaatan ruang untuk meminimalisir terjadinya konflik-konflik antar pihak yang berkepentingan.

Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2010 tentang Bentuk dan Tata Cara Peran Masyarakat dalam Penataan Ruang, pengaturan bentuk dan tata cara peran masyarakat sangat diperlukan antara lain, untuk menjamin terlaksananya hak dan kewajiban masyarakat di bidang penataan ruang, mewujudkan pelaksanaan penataan ruang yang transparan, efektif, akuntabel, dan berkualitas, memperbaiki mutu perencanaan, serta membantu terwujudnya pemanfaatan ruang sesuai dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan. Namun demikian dalam upaya pelibatan masyarakat

dalam penataan ruang sering ditemukan permasalahan terkait dengan implementasi partisipasi masyarakat. Berdasarkan hal tersebut, maka diperlukan penyusunan pedoman terkait tata cara partisipasi masyarakat dalam penataan ruang yang akan dituangkan dalam rancangan peraturan walikota.

Kajian ini bertujuan untuk penyusunan Naskah Akademis dan Rancangan Peraturan Walikota tentang Tata Cara Partisipasi Masyarakat Dalam Penataan Ruang Kota Malang ini adalah untuk menyediakan rancangan peraturan walikota tentang tata cara partisipasi masyarakat dalam penataan ruang. Bentuk dan tata cara peran masyarakat dalam penataan ruang haruslah juga memperhatikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 68 tahun 2010 tentang Bentuk dan Tata Cara Peran Masyarakat dalam penataan ruang, menyebutkan bahwa masyarakat berperan dalam penataan ruang yang dilakukan pada tahap perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang. Mengacu pada kondisi tersebut maka perlu diketahui sistem dari masing-masing proses perencanaan khususnya di Kota Malang. Undang-Undang nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang menyebutkan bahwa perencanaan tata ruang merupakan suatu proses untuk menentukan struktur ruang dan pola ruang yang meliputi penyusunan dan penetapan rencana tata ruang. Struktur ruang kota bertujuan untuk menempatkan kegiatan kota yang efisien, efektif, serasi dan merata khususnya di Kota Malang. Penentuan struktur tata ruang/hirarki di Kota Malang didasarkan pada jalur upaya pemantapan-pemantapan fungsi kota dalam kerangka strategi dan kebijaksanaan pengembangan peta struktur tata ruang wilayah Kota Malang. Dengan demikian struktur kota ini diarahkan pada tujuan keseimbangan pembangunan antar wilayah. Dalam suatu ruang wilayah, pembentukan struktur ruang dilakukan dengan menata hierarki kota yang ada secara efisien. Berdasarkan hasil analisa tentang struktur wilayah, Kota Malang dibagi menjadi Pusat dan Sub Pusat kota.

Masyarakat sendiri dapat berkontribusi dalam penataan ruang kota suatu daerah. Berdasarkan peraturan pemerintah Republik Indonesia nomor 68 tahun 2010 tentang Bentuk dan Tata Cara Peran Masyarakat dalam penataan ruang menyebutkan bahwa masyarakat berperan dalam kegiatan penataan ruang yang meliputi perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang sesuai dengan hak dan kewajiban yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Adapun tujuan pengaturan bentuk dan tata cara peran masyarakat dalam penataan ruang adalah: 1) Menjamin terlaksananya hak dan kewajiban masyarakat di bidang penataan ruang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; 2) Mendorong peran masyarakat dalam penataan ruang; 3) Menciptakan masyarakat yang ikut bertanggung jawab dalam penataan ruang; 4) Mewujudkan pelaksanaan penataan ruang yang transparan, efektif, akuntabel, dan berkualitas; dan 5) Meningkatkan kualitas pelayanan dan pengambilan kebijakan penataan ruang.

Bentuk peran serta masyarakat dalam perencanaan tata ruang berupa: 1) Masukan yang berisikan persiapan penyusunan rencana tata ruang, Penentuan arah pengembangan wilayah atau kawasan, Pengidentifikasian potensi dan masalah pembangunan wilayah atau kawasan, Perumusan konsepsi rencana tata ruang; dan/atau Penetapan rencana tata ruang; 2) Kerja sama dengan Pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau sesama unsur masyarakat dalam perencanaan tata ruang. Tata cara peran masyarakat dalam perencanaan tata ruang dilaksanakan dengan cara: 1) Menyampaikan masukan mengenai arah pengembangan, potensi dan masalah, rumusan

konsepsi/rancangan rencana tata ruang melalui media komunikasi dan/atau forum pertemuan; dan 2) Kerja sama dalam perencanaan tata ruang sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.

METODE

Jenis penelitian yang dilakukan adalah lapangan (*field research*) peneliti menggunakan jenis penelitian campuran/kombinasi (*mixed methodology*). *Mixed method* menghasilkan fakta yang lebih komprehensif dalam meneliti masalah penelitian, karena peneliti ini memiliki kebebasan untuk menggunakan semua alat pengumpul data sesuai dengan jenis data yang dibutuhkan. Sedangkan kuantitatif atau kualitatif hanya terbatas pada jenis alat pengumpul data tertentu saja.

Mixed Methods Research adalah suatu desain penelitian yang didasari asumsi filosofis sebagaimana metoda inkuiri. *Mixed methods research* juga disebut sebagai sebuah metodologi yang memberikan asumsi filosofis dalam menunjukkan arah atau memberi petunjuk cara pengumpulan data dan menganalisis data serta perpaduan pendekatan kuantitatif dan kualitatif melalui beberapa fase proses penelitian (Creswell, 2014). Sebagai sebuah metoda, *mixed methods research* berfokus pada pengumpulan dan analisis data serta memadukan antara data kuantitatif dan data kualitatif baik dalam *single study* (penelitian tunggal) maupun *series study* (penelitian berseri). Premis sentral yang dijadikan dasar *mixed methods research* adalah menggunakan kombinasi pendekatan kuantitatif dan kualitatif untuk menemukan hasil penelitian yang lebih baik dibandingkan jika hanya menggunakan salah satu pendekatan saja.

Mixed Method juga disebut sebagai sebuah metodologi yang memberikan asumsi filosofis dalam menunjukkan arah atau memberi petunjuk cara pengumpulan data dan menganalisis data serta perpaduan pendekatan kuantitatif dan kualitatif melalui beberapa fase proses penelitian. Spesifikasi penelitian yang digunakan adalah deskriptif analisis yang bertujuan untuk membuat deskripsi atau gambaran mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antara fenomena yang diselidiki (Nasir, 1999). Penelitian deskriptif ini merupakan penelitian yang tidak dimaksudkan untuk menguji hipotesis tertentu tetapi hanya menggambarkan apa adanya tentang sesuatu variabel, gejala atau keadaan (Arikunto, 1995). Pengumpulan data dengan melukiskan sebagaimana adanya, tidak diiringi dengan ulasan atau pandangan atau analisis dari penulis (Bachtiar, 1997).

Teknik pengumpulan data dilakukan dengan data kualitatif dan data kuantitatif. Data kualitatif adalah data yang berbentuk kalimat atau gambar. Data kuantitatif adalah data yang berbentuk angka, atau data kualitatif yang diangkakan. Pengumpulan data yang akan digunakan dalam Penyusunan Naskah Akademis dan Rancangan Peraturan Walikota tentang Tata Cara Partisipasi Masyarakat Dalam Penataan Ruang di Kota Malang adalah sebagai berikut:

1. Survei Primer

Survey primer dilakukan untuk memperoleh data-data di lapangan terkait permasalahan penelitian. Teknik pengumpulan data primer yang akan dilakukan dalam penelitian ini adalah dengan observasi, wawan cara, dan kuisisioner. Observasi merupakan suatu cara yang dilakukan untuk mengamati semua tingkah laku yang terlibat pada jangka waktu tertentu atau suatu tahapan perkembangan tertentu. Nawawi mengungkapkan bahwa observasi merupakan pengamatan dan pencacatan secara sistematis terhadap gejala yang tampak pada objek penelitian (Moleong, 2006). Wawancara merupakan alat pengumpulan data yang sangat penting dalam penelitian komunikasi kualitatif yang melibatkan manusia sebagai subjek (pelaku, aktor) sehubungan dengan realitas atau gejala yang dipilih untuk diteliti (Pawito, 2007).

Kuesioner adalah teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan cara memberi seperangkat pertanyaan tertulis kepada responden untuk dijawabnya, dapat diberikan secara langsung atau melalui pos atau internet. Jenis angket ada dua, yaitu tertutup dan terbuka. Kuesioner yang digunakan dalam hal ini adalah kuesioner tertutup yakni kuesioner yang sudah disediakan jawabannya, sehingga responden tinggal memilih dan menjawab secara langsung (Sugiyono, 2008).

2. Survey Sekunder

Survey sekunder dilakukan dengan 1) Survey Instansi, Survey sekunder dilakukan untuk memperoleh data dari instansi pemerintah terkait dengan materi yang diperlukan dalam penelitian. Beberapa data sekunder yang dibutuhkan dari beberapa instansi pemerintah tersebut diantaranya berupa dokumen perencanaan tata ruang wilayah maupun dokumen perencanaan rinci. 2) Studi Pustaka, Studi pustaka dilakukan untuk mencari bahasan yang sesuai dengan materi untuk dijadikan dasar dalam melakukan analisis. Studi literatur diperoleh dari buku-buku serta studi terdahulu yang berkaitan dengan partisipasi masyarakat khususnya dalam bidang penataan ruang.

Teknik pengambilan sampel dalam penelitian ini yaitu *non probability sampling*. *Non probability sampling* yaitu teknik pengambilan sampel yang tidak memberi peluang atau kesempatan yang sama bagi setiap unsur atau anggota populasi untuk dipilih menjadi sampel. Teknik *non probability sampling* yang digunakan dalam penelitian ini yaitu *sampling purposive*. Metode *sampling purposive* merupakan metode yang digunakan untuk menentukan kriteria khusus terhadap sampel atau penggunaan pertimbangan tertentu untuk memperoleh informasi dari sampel sehingga sampel dapat sesuai dengan tujuan penelitian.

Dalam pekerjaan penyusunan Naskah Akademis dan Rancangan Peraturan Walikota tentang Tata Cara Partisipasi Masyarakat dalam Penataan Ruang di Kota Malang, pertimbangan khusus yang digunakan untuk pengambilan sampel yaitu masyarakat yang pernah mengikuti konsultasi publik tentang dokumen penataan ruang. Adapun sampel yang digunakan dalam pekerjaan ini yaitu aparat kelurahan dan kecamatan yang ada di Kota Malang atau stakeholder serta aktifis komunitas yang berkaitan dengan penataan ruang. Metode analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode analisis deskriptif kualitatif didukung dengan deskriptif kuantitatif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Tingkat Partisipasi Masyarakat Dalam Penataan Ruang

a. Analisis Bentuk Partisipasi Masyarakat Dalam penataan Ruang Kota Malang

Partisipasi masyarakat dalam penataan ruang di Kota Malang dilaksanakan pada tahap seminar rancangan rencana. Analisis bentuk partisipasi masyarakat bertujuan untuk mengetahui bentuk-bentuk partisipasi masyarakat, maka akan diketahui nilai partisipasinya. Dengan mengetahui jenis partisipasi maka nantinya dapat mengatasi persoalan-persoalan dengan tepat. Oleh karena itu, maka klasifikasi atau tipe dan bentuk partisipasi masyarakat sangat penting.

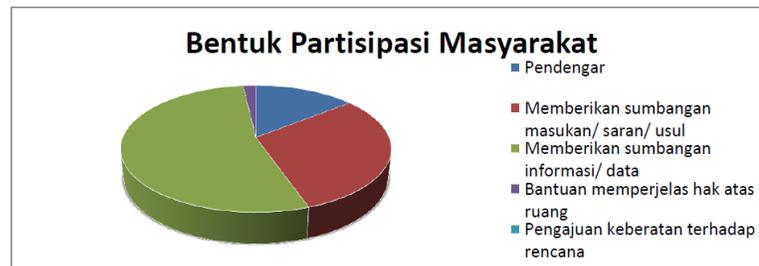
Bentuk partisipasi masyarakat pada tahap seminar rancangan rencana terdiri dari sebagai pendengar, memberikan sumbangan atau masukan/saran/usul, memberikan sumbangan informasi/data, bantuan memperjelas hak atas ruang, pengajuan keberatan terhadap rencana, dan bentuk lainnya yaitu gabungan dari bentuk-bentuk yang telah disebutkan di atas. Perhitungan distribusi dapat dilihat pada Tabel 1

Table 1 Distribusi Frekuensi Bentuk Partisipasi Masyarakat Pada Tahap Seminar Rancangan Rencana

No	Bentuk Partisipasi	Frekuensi	%
1	Hanya sebagai pendengar	8	14.3
2	Memberikan sumbangan masukan/ saran/ usul	17	30.4
3	Memberikan sumbangan informasi/ data	30	53.6
4	Bantuan memperjelas hak atas ruang	1	1.8
5	Pengajuan keberatan terhadap rencana	0	0.0
6	Bentuk lain	0	0.0
Jumlah		56	100

Sumber: Hasil Analisis, 2014

Berdasarkan hasil perhitungan distribusi bentuk bentuk partisipasi masyarakat Kota Malang dalam penyusunan penataan ruang kota, masyarakat sebagian besar memberikan sumbangan informasi/data dengan prosentase 53,6%. Masyarakat memberikan sumbangan masukan/saran/usul merupakan bentuk partisipasi masyarakat berikutnya yaitu sebanyak 17 orang dengan prosentase 30,4%. Masyarakat hanya sebagai pendengar sebanyak 8 orang dengan prosentase 14,3%, bantuan memperjelas hak atas ruang terdapat 1 orang dengan prosentase 1,8%. Tidak terdapat masyarakat yang mengajukan keberatan terhadap rencana dan dalam bentuk lain.



Gambar 1 Diagram Bentuk Partisipasi Masyarakat

Sumber: Hasil Analisis, 2014

Dengan adanya bentuk sumbangan informasi/data, maka masyarakat telah diberikan ruang dan tempat dalam memberikan serta memenuhi kebutuhan masyarakat dalam mengembangkan potensi lokal yang ada. Hak dan tindakan masyarakat menyampaikan aspirasi terhadap kebijakan pemerintah, tujuannya adalah mempengaruhi kebijakan pemerintah maupun menentukan agenda bersama untuk penyusunan rencana umum tata ruang kota. Sebuah perencanaan yang responsive adalah sebuah proses pengambilan keputusan yang tanggap pada preferensi serta kebutuhan dari masyarakat yang yang potensial terkena dampak apabila perencanaan dijalankan.

Partisipasi masyarakat ini berupaya untuk melibatkan masyarakat dalam penyusunan penataan ruang di Kota Malang. Kegiatan partisipasi masyarakat berdasarkan pada pengelolaan ruang yang baik apabila masyarakat terlibat aktif dalam proses penyusunan maupun pengelolaannya daripada hanya sebagai masyarakat yang pasif. Tujuan utama diadakan partisipasi masyarakat ini antara lain:

- 1) Melibatkan masyarakat pada proses pengambilan keputusan dalam perencanaan penataan ruang di Kota Malang sehingga hasil perencanaan akan lebih mudah diterapkan karena masyarakat mengerti dan memahami.
- 2) Menampung aspirasi masyarakat dalam perencanaan dan pembuatan keputusan apabila terdapat pendapat atau usulan yang lebih baik.
- 3) Menumbuhkan rasa kemandirian bagi masyarakat karena masyarakat akan saling bertukar pikiran dan pendapat untuk tujuan yang lebih baik.

Kesimpulannya bahwa terdapat beberapa bentuk partisipasi masyarakat, namun bentuk partisipasi paling dominan adalah masyarakat memberikan informasi/data dan

memberikan sumbangan masukan/saran/usul dalam proses tahapan penataan ruang Kota Malang.

b. Analisis Tingkat Partisipasi Masyarakat

Analisis tingkat partisipasi masyarakat diperlukan untuk mengetahui keterlibatan masyarakat yang diukur dari tingkat variabel-variabel kehadiran dalam rapat/pertemuan, keaktifan mengemukakan masukan/saran/usul, keterlibatan dalam menetapkan konsep rencana, dan keterlibatan memberikan persetujuan terhadap rancangan rencana. Untuk mencari hubungan antara partisipasi masyarakat dan variabel di dalamnya dilakukan perhitungan dengan tabulasi silang dari data hasil wawancara. Sehingga didapatkan hasil tingkat partisipasi masyarakat adalah sebagai berikut;

1) Analisis Tingkat Kehadiran Dalam Rapat Atau Pertemuan

Berdasarkan tingkat kehadiran dalam rapat/pertemuan, sebagian besar responden hadir dan memberikan masukan untuk kepentingan masyarakat sebesar 50%, kemudian secara berurutan adalah hadir dan melakukan dialog/tanya jawab dengan pemerintah sebesar 26,8%, hadir dan memberikan masukan tetapi untuk kepentingan pemerintah sebesar 8,9%, hadir hanya menjadi pendengar sebesar 7,1%, hadir dan memberikan beberapa pengaruh pada apa yang direncanakan sebesar 5,4%, hadir dan memabgi tanggung jawab dengan pemerintah sebesar 1,8%.

Sedangkan, hadir dan diberi limpahan kewenangan untuk membuat keputusan dominan di keseluruhan keputusan rencana, hadir dan memiliki kekuasaan penuh untuk merencanakan, melaksanakan, dan mengawasi rencana tidak ada. Hal tersebut disebabkan oleh masyarakat yang takut apabila mendapatkan kewenangan untuk membuat keputusan dominan di keseluruhan rencana dan kekuasaan penuh untuk merencanakan, melaksanakan, dan mengawasi rencana, akan dimintai pertanggungjawaban ketika diimplementasikan nantinya

Tabel 2. Analisis Tingkat Kehadiran Dalam rapat Atau Pertemuan

No	Variabel	Skala Penilaian	Jumlah	%	Bobot	NxBobot	Jumlah
1	Tingkat Kehadiran dalam Rapat atau Pertemuan	Hadir hanya sebagai pendengar saja	4	7,1%	1	4	179
		Hadir dan memberikan masukan tetapi untuk kepentingan pemerintah	5	8,9%	2	10	
		Hadir dan memberikan masukan untuk kepentingan masyarakat	28	50,0%	3	84	
		Hadir dan melakukan dialog/tanya jawab dengan Pemerintah	15	26,8%	4	60	
		Hadir dan memberikan beberapa pengaruh pada apa yang direncanakan	3	5,4%	5	15	
		Hadir dan membagi tanggung jawab perencanaan dengan pemerintah	1	1,8%	6	6	
		Hadir dan diberi limpahan kewenangan untuk membuat keputusan dominan di keseluruhan rencana	0	0,0%	7	0	
		Hadir dan memiliki kekuasaan penuh untuk merencanakan, melaksanakan, dan mengawasi rencana	0	0,0%	8	0	

Sumber: Hasil Analisis, 2014

Sebagian masyarakat di Kota Malang (50%) menghadiri rapat dan ikut memberikan pendapat untuk kepentingan masyarakat. Melihat antusiasme masyarakat Kota Malang untuk mengikuti rapat dan memberikan usul diharapkan tingkat partisipasi masyarakat dapat meningkat menjadi tingkatan kekuatan masyarakat (*degrees of citizen power*) sehingga masyarakat dan pemerintah bersama-sama bertanggung jawab dalam setiap pengambilan keputusan. Dengan dilaksanakan hal ini diharapkan keputusan akan saling menguntungkan bagi kedua belah pihak baik masyarakat maupun pemerintah tanpa ada yang merasa dirugikan.

2) Analisis Keaktifan Mengemukakan Masukan/Saran/Usulan

Untuk mengukur tingkat keaktifan mengemukakan masukan/saran/usul digunakan skala penilaian yang mengacu pada tangga partisipasi masyarakat Sherry Arnstein yang terdiri dari 8 tangga, yaitu (1) tidak memberikan masukan/saran/usul; (2) memberikan masukan tetapi untuk kepentingan pemerintah; (3) memberikan masukan untuk kepentingan masyarakat; (4) memberikan masukan dengan cara dialog dua arah dengan pemerintah; (5) memberikan masukan dan usulannya diperhatikan sesuai kebutuhannya; (6) memberikan masukan dan tercapai kesamaan kepentingan dengan pemerintah; (7) memberikan masukan dan memiliki kewenangan untuk membuat keputusan dominan; (8) memberikan masukan dan memiliki kekuasaan untuk merencanakan, melaksanakan, dan mengawasi rencana.

Pada tingkat *Informing*(informasi) dapat diartikan bahwa tingkat keaktifan mengemukakan masukan/ saran/ usul, karena:

1. Pemberian informasi kepada masyarakat yang ikut dilibatkan dengan mengundangnya untuk berpartisipasi dalam penyusunan rencana umum tata ruang Kota Malang.
2. Dalam hal ini, informasi diberikan lewat surat dan lewat forum pertemuan.
3. Pada tingkat *informing* ini termasuk dalam derajat tokenisme/penghargaan atau *degree of tokenism*, yaitu suatu tingkat partisipasi dimana masyarakat didengar dan diperkenankan berpendapat, tetapi mereka tidak memiliki kemampuan untuk mendapatkan jaminan bahwa pandangan mereka akan dipertimbangkan oleh pemegang keputusan.

Hampir sebagian masyarakat di Kota Malang (42,9%) ikut memberikan masukan untuk kepentingan masyarakat. Melihat antusiasme masyarakat Kota Malang untuk memberikan usul diharapkan tingkat partisipasi masyarakat dapat meningkat menjadi tingkatan kekuatan masyarakat (*degrees of citizen power*) sehingga masyarakat dan pemerintah bersama-sama bertanggung jawab dalam setiap pengambilan keputusan. Dengan dilaksanakan hal ini diharapkan keputusan akan saling menguntungkan bagi kedua belah pihak baik masyarakat maupun pemerintah tanpa ada yang merasa dirugikan.

3) Analisis Keterlibatan Dalam Penetapan Konsep rencana

Untuk mengetahui tingkat keterlibatan masyarakat Kota Malang dalam penetapan rencana menggunakan skala yang terdapat pada tangga partisipasi masyarakat menurut Sherry Arnstein menggunakan 8 tangga yaitu terdiri dari (1) *Manipulation*; (2) *Therapy*; (3) *Informing*; (4) *Consultation*; (5) *Placation*; (6) *Partnership*; (7) *Delegated Power* dan (8) *Citizen Control*. Skala penilaian dalam analisis keterlibatan dalam penetapan konsep rencana terdiri dari 8 skala penilaian yaitu (1) Tidak ikut menetapkan konsep rencana; (2) Ikut menetapkan konsep rencana untuk kepentingan pemerintah; (3) Ikut menetapkan konsep rencana untuk kepentingan masyarakat; (4) Ikut berdiskusi/berdialog aktif dalam menetapkan konsep rencana; (5) Ikut menetapkan konsep dan member beberapa pengaruh pada konsep; (6) Ikut menetapkan konsep dan saling berbagi tanggung jawab dengan pemerintah; (7) Ikut menetapkan konsep dan memiliki kewenangan untuk membuat konsep dominan; dan (8) Ikut menetapkan konsep dan memiliki kekuasaan untuk merencanakan, melaksanakan dan mengawasi rencana.

Pada tingkat *Therapy* dapat diartikan bahwa keterlibatan dalam menentukan konsep rencana karena adanya:

1. Sudah ada komunikasi mengenai pembuatan konsep rencana tata ruang namun komunikasi masih bersifat terbatas dimana dapat dilihat dari banyak masyarakat Kota Malang yang tidak ikut merencanakan konsep rencana (sebanyak 43%).

2. Kegiatan komunikasi yang dilakukan hanya sebatas masyarakat mendengarkan konsep rencana dan hasil diskusi atau hasil dengar pendapat sama sekali tidak dapat mempengaruhi program yang sedang berjalan.

Dalam tangga tingkat *Therapy* termasuk dalam *non participation* yaitu tidak adanya keikutsertaan masyarakat. Dalam hal ini masyarakat hanya sebagai obyek yang tidak berdaya. Ketidakberdayaan ini terdiri dari ketiadaan jaminan ekonomi, ketiadaan akses informasi, ketiadaan pelatihan, ketiadaan pengalaman, ketiadaan tegangan emosional dan ketiadaan dukungan finansial. Komunikasi yang dilakukan pemerintah kepada masyarakat hanya untuk meredam amarah masyarakat. Dalam hal ini sebesar 43% atau hampir setengah masyarakat mengatakan tidak ikut merencanakan konsep. Padahal sebuah perencanaan akan melibatkan dan berpengaruh bagi masyarakat. Masyarakat yang paling mengetahui situasi dan kondisi lingkungannya namun masyarakat tidak diajak untuk berpartisipasi aktif dalam penyusunan konsep.

4) Rencana Keterlibatan Dalam Memberikan Persetujuan Terhadap Rancangan Rencana

Dalam mengukur tingkat partisipasi di Kota Malang salah satunya menggunakan variabel keterlibatan dalam memberikan persetujuan terhadap rancangan rencana. Dalam variabel ini terdapat 8 skala penilaian yaitu (1) Tidak memberikan persetujuan; (2) Memberikan persetujuan untuk kepentingan pemerintah; (3) Memberikan persetujuan karena untuk kepentingan masyarakat; (4) Memberikan persetujuan karena telah terjadi dialog dua arah dengan pemerintah; (5) Memberikan persetujuan karena usulan dari masyarakat diperhatikan; (6) Memberikan persetujuan karena telah ada kesamaan kepentingan dengan pemerintah; (7) Memberikan persetujuan setelah beri kewenangan untuk membuat keputusan dominan dan (8) Memberikan persetujuan setelah diberi kekuasaan untuk merencanakan, melaksanakan, dan mengawasi rencana.

Pada tingkat *Informing* (informasi) dapat diartikan bahwa keterlibatan dalam memberikan persetujuan terhadap rancangan rencana karena adanya:

1. Pemberian informasi kepada masyarakat yang ikut dilibatkan dengan mengundangnya untuk berpartisipasi dalam penyusunan rencana umum tata ruang Kota Malang.
2. Dalam hal ini, informasi diberikan lewat surat dan lewat forum pertemuan.
3. Pada tingkat *informing* ini termasuk dalam *derajad tokenisme*/penghargaan atau *degree of tokenism*, yaitu suatu tingkat partisipasi dimana masyarakat didengar dan diperkenankan berpendapat, tetapi mereka tidak memiliki kemampuan untuk mendapatkan jaminan bahwa pandangan mereka akan dipertimbangkan oleh pemegang keputusan.

Dalam tangga tingkat *informing* termasuk dalam *degrees of tokenism* yaitu tingkat penghargaan. Masyarakat sudah diajak berbicara atau berkomunikasi tentang pendapat atau gagasannya tetapi keputusan sepenuhnya dipegang oleh pemerintah. Pemberian informasi ini dilakukan seolah-olah hanya sebagai formalitas untuk menghargai masyarakat. Sebesar 39,3% dari masyarakat memberikan persetujuan karena untuk kepentingan masyarakat. Melihat antusiasme masyarakat Kota Malang untuk mengikuti rapat, memberikan usul dan memberikan persetujuan diharapkan tingkat partisipasi masyarakat dapat meningkat menjadi tingkatan kekuatan masyarakat (*degrees of citizen power*) sehingga masyarakat dan pemerintah bersama-sama bertanggung jawab dalam setiap pengambilan keputusan. Dengan dilaksanakan hal ini diharapkan keputusan akan saling menguntungkan bagi kedua belah pihak baik masyarakat maupun pemerintah tanpa ada yang merasa dirugikan.

5) Analisis Tingkat Masyarakat Secara Keseluruhan

Tingkat partisipasi masyarakat di Kota Malang dapat diketahui dengan menjumlahkan skor dari tiap variabel yaitu variabel tingkat kehadiran dalam rapat atau pertemuan, keaktifan mengemukakan masukan/ saran/ usul, keterlibatan dalam menentukan konsep rencana dan keterlibatan dalam memberikan persetujuan terhadap rancangan rencana. Hasil total skor tiap variabel diuraikan dalam Tabel 3.

Tabel 3. Tingkat partisipasi Masyarakat Kota Malang

No	Variabel	Total Skor Variabel	Keterangan Tingkat
1.	Tingkat kehadiran dalam rapat atau pertemuan	179	Informing
2.	Keaktifan mengemukakan masukan/ saran/ usul	181	Informing
3.	Keterlibatan dalam menentukan konsep rencana	146	Therapy
4.	Keterlibatan dalam memberikan persetujuan terhadap rancangan rencana	201	Informing
Jumlah		707	Informing

Sumber: Hasil Analisis, 2014

Berdasarkan nilai skor yang diperoleh dari hasil analisis adalah 707, maka keseluruhan tingkat partisipasi masyarakat termasuk dalam kategori *Informing*. Pada tingkat *Informing* (informasi) dapat diartikan bahwa tingkat partisipasi masyarakat dalam penyusunan rencana umum tata ruang kota, sebagai berikut:

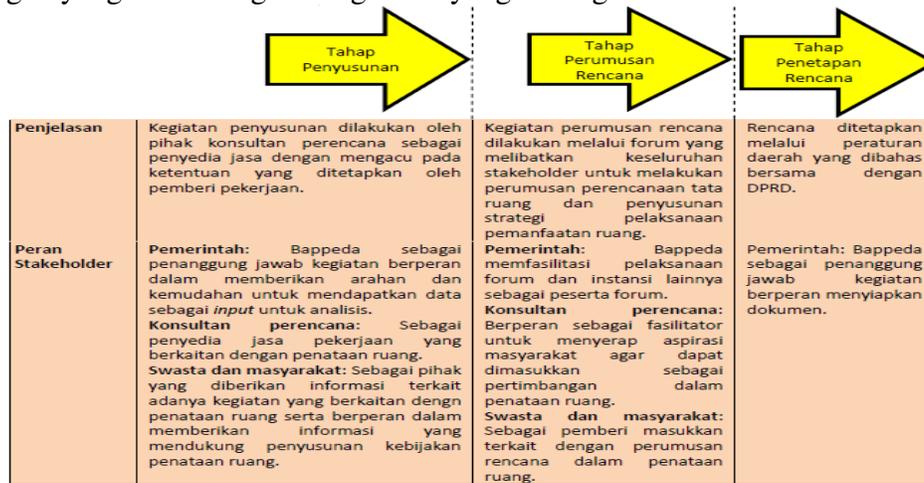
1. Bahwa pemerintah memberikan informasi kepada masyarakat dengan cara menggunakan media massa atau mengundang perwakilan daerah untuk mengikuti sosialisasi. Hal tersebut dibuktikan dengan mengundang perwakilan dari setiap kecamatan dan kelurahan untuk mengikuti sosialisasi.
2. Komunikasi terjadi satu arah, pemerintah hanya memberikan informasi tanpa adanya dialog lebih lanjut untuk membahas mengenai konsep perencanaan. Biasanya pemberian informasi ini dilakukan di akhir perencanaan.
3. Pada tingkat *Informing* ini termasuk dalam derajat tokenisme/penghargaan atau *degree of tokenism*, yaitu suatu tingkat partisipasi dimana masyarakat didengar dan diperkenankan berpendapat, tetapi mereka tidak memiliki kemampuan untuk

2. Bentuk Partisipasi Dalam Penataan Ruang

Mencermati peran serta masyarakat yang sejalan dengan UU No. 26-2007 di dalamnya mencakup empat kegiatan utama yaitu pengaturan, pembinaan, pelaksanaan dan pengawasan penataan ruang. Keempat ruang lingkup tersebut lebih luas dari ruang lingkup yang disebutkan dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2010 tentang Bentuk dan Tata Cara Peran Masyarakat dalam Penataan Ruang (PP No. 68-2010) yang hanya mencakup tiga hal yaitu perencanaan, pemanfaatan, dan pengendalian penataan ruang. Mekanisme peran serta masyarakat dilakukan sesuai dengan tahapan kegiatan penataan ruang. Secara umum mekanisme tersebut dapat berbentuk penyampaian informasi, usul dan saran lisan maupun tulisan melalui berbagai media informasi sesuai dengan perkembangan teknologi yang ada (media cetak dan elektronik, seminar, workshop, konsultasi publik, brosur, kegiatan budaya, laman, kegiatan pameran, rapat dengar pendapat umum dengan masyarakat) kepada lembaga-lembaga yang berwenang; dan keterlibatan secara langsung dalam kegiatan penataan ruang, misalnya sebagai salah satu wakil masyarakat yang terlibat dalam penyusunan dokumen tata ruang. Selain upaya-upaya yang bersifat individual, mekanisme peran serta dapat dilakukan oleh kelompok dan organisasi masyarakat serta organisasi profesi yang melakukan *advocacy planning* kepada lembaga-lembaga yang berwenang.

Pelaksanaan peran serta masyarakat dilakukan bisa melalui lokakarya atau konsultasi publik untuk menjaring aspirasi masyarakat yang dilakukan secara bertahap. Tahap pertamalokakarya bisa dilakukan lebih dari satu kali. Pada tahap ini setiap warga kabupaten/kota dapat menghadiri acara lokakarya/konsultasi tersebut yang diselenggarakan oleh pemerintah kota. Output workshop pertama adalah serangkaian isu-isu yang terkait penataan ruang. Pada tahap ini juga ditentukan wakil-wakil masyarakat yang dapat mengikuti tahap kedua. Tahap kedua merupakan lokakarya atau konsultasi publik pada skala kota yang akan mendiskusikan lebih lanjut hasil-hasil diskusi pada tahap pertama. Apabila pada tahap pertama, masyarakat mengemukakan masalah pengaturan penataan ruang pada skala yang lebih kecil (kecamatan/kelurahan), maka pada tahap kedua, isu yang akan dibicarakan akan meliputi masalah-masalah pada skala yang lebih luas.

Faktor penting dalam penataan ruang adalah keterlibatan beberapa pihak dalam proses penataan ruang. Secara umum ada tiga kelompok atau pihak yang perlu dilibatkan yaitu pemerintah, swasta dan masyarakat. Keberhasilan perencanaan sangat tergantung pada bagaimana proses perencanaan dijalankan, dengan demikian sangat penting untuk melibatkan stakeholder atau pihak yang terkait dalam proses pembangunan dalam upaya untuk mendapatkan dukungan dan komitmen. Stakeholder merupakan istilah yang biasa digunakan dalam perencanaan dan kebijakan masyarakat. Stakeholder juga dapat diartikan sebagai pihak yang memiliki landasan atau kepentingan yang berhubungan dengan isu yang sedang dibahas.



Gambar 2. Bagan Proses Perencanaan Dan Peran Stakeholder

Berdasarkan diatas, dapat diketahui proses dalam kegiatan perencanaan ruang serta pihak dengan tugasnya masing-masing. Untuk tahapan penyusunan ini pihak yang terlibat yaitu pemerintah, konsultan perencana, swasta dan masyarakat. Pada kegiatan ini, pihak yang berperan besar adalah pihak konsultan perencana. Hal ini dikarenakan konsultan perencana merupakan pihak yang diberi wewenang oleh pemerintah untuk menyusun dokumen penataan ruang. Untuk peran masyarakat dan swasta pada tahapan ini, masyarakat/ swasta memiliki keterlibatan pasif sebagai penerima informasi terkait penataan ruang serta sebagai pihak yang terlibat dalam pengumpulan data dan informasi yang akan digunakan sebagai *input* untuk analisis dalam proses perencanaan ruang.

Pemanfaatan ruang mengacu pada fungsi ruang yang ditetapkan dalam rencana tata ruang yang dilaksanakan dengan mengembangkan penatagunaan tanah, penatagunaan air, penatagunaan udara, dan penatagunaan sumberdaya alam lain dan dilaksanakan dengan memperhatikan standar pelayanan atau ketentuan dalam kegiatan penyediaan sarana dan prasarana.

Pada proses pemafaatan ruang di Kota Malang terdapat beberapa pihak yang terlibat diantaranya yaitu pemerintah dalam hal ini yaitu Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA), Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan, dan Pengawasan Bangunan, dan Badan Perijinan dan Pelayanan Terpadu, masyarakat dan swasta serta konsultan perencana. Konsultan perencana menyusun arahan pemanfaatan ruang berdasarkan hasil analisis yang kemudian hasil tersebut ditetapkan oleh pemerintah yang dibahas dengan DPRD sehingga memiliki kekuatan hukum. Produk hukum tersebut dilaksanakan oleh keseluruhan instansi/SKPD pemerintah yang berkaitan.

Masyarakat dan swasta sebagai pihak yang melaksanakan kegiatan pemanfaatan ruang harus sesuai dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan. Upaya keras untuk mewujudkan partisipasi masyarakat yang sesungguhnya harus diupayakan. Maka kerjasama dengan pihak-pihak terkait seperti perguruan tinggi, lembaga swadaya masyarakat, tokoh masyarakat, dewan perwakilan rakyat, dan pihak-pihak terkait lainnya perlu disinergikan. Demikian pula dengan Upaya partisipasi masyarakat berbasis kearifan lokal merupakan peletakan nilai-nilai setempat sebagai input dalam peningkatan peran serta masyarakat dalam penataan ruang. Kearifan lokal yang ada di Kota Malang relatif masih bisa dirasakan seiring terjadinya permasalahan urbanisasi yang sangat pesat yang dihadapi Kota Malang.

3. Konsep Peningkatan Partisipasi Dalam Penataan Ruang

Kegiatan partisipasi penataan ruang melalui komunitas masyarakat ini dimaksudkan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam penataan ruang melalui berbagai kesempatan pertemuan antara masyarakat dengan pemerintah. Berdasarkan kondisi eksisting, diketahui bahwa salah satu permasalahan dalam penataan ruang khususnya pada tahap perencanaan ruang yaitu minimnya kegiatan konsultasi publik atau forum diskusi yang difasilitasi oleh pemerintah terkait dengan pembahasan dalam kegiatan penataan ruang. Strategi yang dapat dilakukan yaitu: 1) mendorong masyarakat untuk membentuk forum atau kegiatan yang berkaitan dengan penataan ruang; dan 2) peningkatan

kapasitas pertemuan dengan masyarakat yang difasilitasi oleh pemerintah.

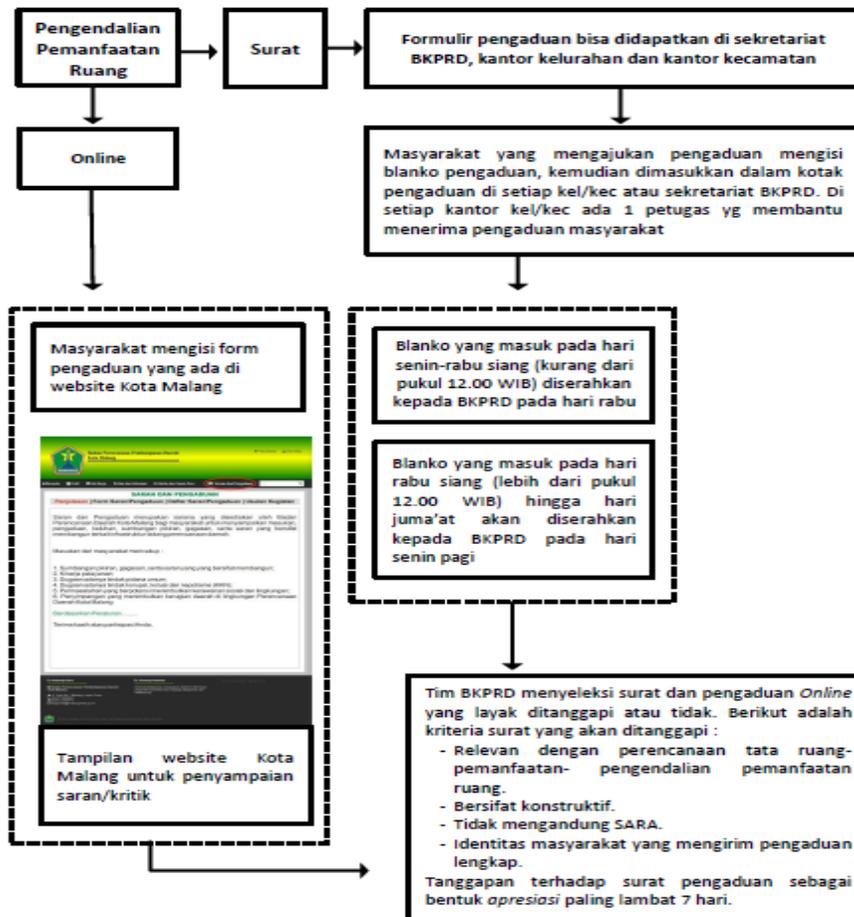
Berdasarkan kondisi eksisting, permasalahan lain dalam penataan ruang khususnya pada proses perencanaan ruang yaitu minimnya informasi kepada masyarakat terkait persiapan dokumen perencanaan ruang yang akan disusun oleh pemerintah dan minimnya media yang digunakan untuk penyampaian aspirasi masyarakat terkait penataan ruang. Minimnya media informasi ini menyebabkan masyarakat menjadi kesulitan dalam menyampaikan pendapat apabila masyarakat ingin memberikan usulan pada saat proses perencanaan ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang.

Dalam penataan ruang, masyarakat memiliki hak untuk mengawasi proses pemanfaatan ruang sehingga masyarakat yang mengetahui adanya penyimpangan atau pelanggaran dalam pemanfaatan ruang, masyarakat bisa menyampaikan pendapatnya melalui media yang tersedia dan pihak Pemerintah Kota Malang (Bappeda/Tim BKPRD Kota Malang) bisa menerima dan merespon dengan cepat. Upaya peningkatan partisipasi masyarakat melalui media informasi penataan ruang diantaranya yaitu: 1) Penyediaan Kolom Pembaca di Media Cetak/Surat Kabar Secara Berkala; 2) Peningkatan Sistem Informasi Penataan Ruang di Website Pemerintah Kota Malang; 3) Pengadaan lomba atau sayembara tentang penataan ruang di Kota Malang.

4. Tata Cara Menjaring partisipasi Dalam Penataan Ruang

Tata cara partisipasi masyarakat dalam penataan ruang di Kota Malang diatur dengan mempertimbangkan tahapan kegiatan, yaitu pertama pada tahap perencanaan tata ruang, kedua pada tahap pemanfaatan ruang dan yang ketiga pada tahap pengendalian pemanfaatan ruang. Mekanismenya partisipasi masyarakat dalam penataan ruang diatur dengan sistem manual dan sistem online, yang selanjutnya dibuat sistem operasional dan prosedur (SOP) untuk masing-masing mekanisme. Penyusunan dokumen perencanaan tata ruang di Kota Malang cenderung dilakukan oleh penyedia jasa/konsultan serta swakelola dengan instansi pemerintah yang lain. Pada prinsipnya kedua cara ini di dalam prosesnya harus ada upaya pelibatan masyarakat dalam penyusunan dokumen penataan ruang.

Partisipasi masyarakat dalam pengendalian pemanfaatan ruang ditekankan pada upaya untuk membantu fungsi pemerintah dalam pengawasan pemanfaatan ruang agar sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Untuk mengoptimalkan peran masyarakat dalam pengendalian pemanfaatan ruang maka sejak awal masyarakat harus dilibatkan dalam perencanaan, sehingga pemahaman, rasa memiliki dan tanggungjawab terhadap perencanaan tinggi. Keterbukaan informasi untuk publik terhadap dokumen pemanfaatan ruang harus dioptimalkan oleh Tim BKPRD untuk mensosialisasikan rencana tata ruang Kota Malang. Harapannya masyarakat mengetahui rencana pemanfaatan ruang dan bisa membantu fungsi pengawasan apakah pemanfaatan ruang sudah sesuai peruntukan atau tidak. Untuk pengendalian pemanfaatan ruang oleh masyarakat dapat diakomodir melalui pembukaan layanan pengaduan terhadap pelanggaran pemanfaatan ruang melalui system online dan system manual melalui surat pengaduan.



Gambar 3. Skema Proses Pengaduan Dalam Perencanaan-Pemanfaatan-pengendalian Pemanfaatan Ruang.

KESIMPULAN

Partisipasi masyarakat (*public participation*) memiliki peran serta yang dapat diwujudkan dalam penyelenggaraan penataan ruang kota dimana masyarakat tersebut tinggal. Oleh karena itu perlu menjadi pertimbangan yang mendalam untuk proses penataan ruang baik dalam proses perencanaan, pemanfaatan maupun pengendalian pemanfaatan ruang untuk meminimalisir terjadinya konflik-konflik antara pihak yang berkepentingan. Partisipasi masyarakat dalam penataan ruang di Kota Malang dilaksanakan pada tahap seminar rancangan rencana bentuk partisipasi masyarakat bertujuan untuk mengetahui bentuk-bentuk partisipasi masyarakat, maka akan diketahui nilai partisipasinya. Dengan mengetahui jenis partisipasi maka nantinya dapat mengatasi persoalan-persoalan dengan tepat. Terdapat beberapa bentuk partisipasi masyarakat, namun bentuk partisipasi paling dominan adalah masyarakat memberikan informasi/data dan memberikan sumbangan masukan/saran/usul dalam proses tahapan penataan ruang Kota Malang.

Dalam penataan ruang, masyarakat memiliki hak untuk mengawasi proses pemanfaatan ruang sehingga masyarakat yang mengetahui adanya penyimpangan atau pelanggaran dalam pemanfaatan ruang, masyarakat bisa menyampaikan pendapatnya melalui media yang tersedia dan pihak Pemerintah Kota Malang (Bappeda/Tim BKPRD Kota Malang) bisa menerima dan merespon dengan cepat. Upaya peningkatan partisipasi masyarakat melalui media informasi penataan ruang diantaranya yaitu: 1) Penyediaan Kolom Pembaca di Media Cetak/Surat Kabar Secara Berkala; 2) Peningkatan Sistem Informasi Penataan Ruang di Website Pemerintah Kota Malang; 3) Pengadaan lomba atau sayembara tentang penataan ruang di Kota Malang. Pengendalian pemanfaatan ruang oleh masyarakat sendiri dapat diakomodir melalui pembukaan layanan pengaduan terhadap pelanggaran pemanfaatan ruang melalui system online dan system manual melalui surat pengaduan. Partisipasi masyarakat dalam pengendalian pemanfaatan ruang ditekankan pada upaya untuk membantu fungsi pemerintah dalam pengawasan pemanfaatan ruang agar sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Untuk mengoptimalkan peran masyarakat dalam pengendalian pemanfaatan ruang maka sejak awal masyarakat harus dilibatkan dalam perencanaan, sehingga pemahaman, rasa memiliki dan tanggungjawab terhadap perencanaan tinggi.

SARAN

Sehubungan dengan penataan ruang kota maka menjadi penting keterlibatan beberapa pihak dalam proses penataan ruang. Pihak yang perlu dilibatkan yaitu pemerintah, swasta dan masyarakat. Keberhasilan perencanaan sangat tergantung pada bagaimana proses perencanaan dijalankan, dengan demikian sangat penting untuk melibatkan stakeholder atau pihak yang terkait dalam proses pembangunan dalam upaya untuk mendapatkan dukungan dan komitmen. Kehadiran masyarakat sendiri tidak boleh terabaikan oleh pihak stakeholder. Hal ini dikarenakan sinergitas antara pihak tersebut diharapkan akan tercipta kondisi suatu wilayah yang seperti direncanakan sesuai dengan kepentingan publik.

Disini pemerintah juga perlu memfasilitasi agar penyampaian aspirasi masyarakat dalam penataan ruang dapat berjalan dengan efektif dan efisien. Jika stakeholder memperkenankan masyarakat untuk menyampaikan masukan mengenai kebijakan pemanfaatan ruang melalui media komunikasi dan/atau forum pertemuan, hal ini menjadi bahan bagi tim BKPRD Kota, sebaiknya menjadi perhatian khusus dan apabila memang baik dapat direalisasikan agar tidak hanya mengedepankan kepentingan individu atau sekelompok orang yang berkepentingan.

DAFTAR PUSTAKA

- Moh. Nasir, *Metode Penelitian*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1999, hlm. 63.
- Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktik*. Jakarta, Rineka Cipta, 1995, hlm. 310.
- Wardi Bachtiar, *Metodologi Penelitian Ilmu Dakwah*. Jakarta: Logos, 1997, hlm. 60.
- Pawito, *Penelitian Komunikasi Kualitatif*. Cetakan Pertama. Yogyakarta : LkiS, 2007, hlm. 132.
- Lexy. J. Moleong. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2006) hlm. 132.
- Sugiyono, *Memahami Penelitian Kualitatif*. Bandung: Alfa Beta, 2007, hlm. 83.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2010 tentang Bentuk dan Tata Cara Peran Masyarakat dalam Penataan Ruang
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang