



Penataan Ruang dan Peran Masyarakat dalam Pembangunan Wilayah

Edward James Sinaga¹

¹Balitbang Hukum dan HAM Kementerian Hukum dan HAM RI, Jakarta, Indonesia

DOI: <http://dx.doi.org/10.15294/pandecta.v15i2.23717>

Article info

Article History:

Received : March 11th 2020

Accepted: July 17th 2020

Published: December 1st 2020

Keywords:

penataan ruang; peran masyarakat; penatagunaan tanah; wilayah

spatial planning;
community role;
land stewardship; regional

Abstrak

Indonesia memiliki wilayah daratan dan lautan yang sangat luas, untuk itu perlu dilakukan penataan agar dapat dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Pemerintah Indonesia telah membuat Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Namun masyarakat masih kurang peduli dan belum memahami esensi penataan ruang. Penelitian ini menggunakan pendekatan hukum normatif untuk menjelaskan berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku berkaitan dengan penataan ruang dan peran masyarakat, serta upaya yang harus dilakukan. Hasil penelitian menunjukkan peraturan perundang-undangan atau kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah telah memberikan peran bagi masyarakat secara optimal, dan komprehensif terhadap keterlibatan masyarakat dalam penataan ruang. Pelaksanaan penataan ruang wilayah tidak terlepas dari peran penatagunaan tanah yang merupakan sub sistem penataan ruang dalam mewujudkan rencana tata ruang untuk kepentingan masyarakat secara adil. Penataan ruang yang dijalankan pemerintah bergantung pada tingkat respons dan peran masyarakat. Upaya yang perlu dilakukan dalam meningkatkan peran masyarakat dalam perencanaan tata ruang, antara lain dengan mempersiapkan peraturan yang lebih operasional, berupa pedoman pelibatan peran masyarakat dalam penataan ruang yang lebih teknis dan rinci, serta mudah dipahami.

Abstract

Indonesia has vast land and sea area, so it is necessary to arrange it to be utilized as much as possible for prosperity. Indonesia has enacted Law Number 26 /2007 on Spatial Planning. However, the public still does not care and understand it. The research uses a normative legal approach to explain various applicable laws and regulations relating to spatial planning and the community's roles. The implementation of regional spatial planning is inseparable from the role of land stewardship, which is a sub-system of spatial planning in realizing spatial plans for the benefit of the community somewhat. Spatial planning carried out by the government depends on the level of response and the role of the community. Efforts that need to enhance the role of the community in spatial planning, among others, are by preparing more operational regulations, in the form of guidelines for involving the community's role in spatial planning that is more technical and detailed, and easy to understand.



1. Pendahuluan

Indonesia memiliki wilayah daratan dan lautan yang sangat luas. Luas wilayah Indonesia lebih kurang 840 juta hektar, yang terdiri-dari 191,06 Juta hektar daratan dan 649 juta hektar lautan. Dari luas daratan, sekitar 125,92 juta hektar (65,90%) masih berupa hutan seperti hutan lebat, hutan sejenis, dan hutan belukar. Selebihnya seluas 65,14 juta hektar (34,10%) telah dibudidayakan dengan berbagai kegiatan (Kementerian LHK, 2018). Dari luas daerah yang sangat luas tersebut Indonesia perlu melakukan penataan sehingga pengelolaan terhadap wilayah tersebut dapat dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Untuk penataan wilayah agar dapat termanfaatkan secara maksimal, Pemerintah Indonesia telah membuat Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (UUPR) dan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Penatagunaan Tanah.

Dalam UUPR disebutkan bahwa ruang merupakan wadah yang meliputi ruang daratan, ruang lautan, dan ruang udara sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lainnya hidup dan melakukan kegiatan serta memelihara kelangsungan hidupnya. Tata ruang merupakan wujud struktural dan pola pemanfaatan ruang, baik yang direncanakan maupun tidak. Sementara penataan ruang pada hakikatnya merupakan proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang. Secara lebih spesifik, penataan ruang dapat diartikan sebagai suatu upaya untuk mewujudkan tata ruang yang terencana, dengan memperhatikan keadaan lingkungan alam, lingkungan buatan, lingkungan sosial, interaksi antarlingkungan, tahapan dan pengelolaan pembangunan, serta pembinaan kemampuan kelembagaan dan sumber daya manusia yang ada dan tersedia, dengan selalu mendasarkan pada kesatuan wilayah nasional dan ditujukan bagi sebesar besarnya kemakmuran rakyat. Ruang perlu ditata agar dapat memelihara keseimbangan lingkungan dan memberikan dukungan yang nyaman terhadap manusia serta makhluk hidup lainnya dalam melakukan kegiatan dan memeli-

hara kelangsungan hidupnya secara optimal (Ali, 2009).

Perencanaan tata ruang wilayah menjadi salah satu problematika pada perkembangan Kota dewasa ini, perkembangan kota yang cukup cepat dengan pertumbuhan penduduk yang cukup pesat juga, maka masalah lingkungan mejadi suatu masalah yang cukup urgen dalam pembahasan mengenai keberlanjutan lingkungan untuk masa depan generasi. Perencanaan tata ruang menjadi hal yang penting maka setiap wilayah Provinsi, Kota/ Kabupaten harus mempunyai aturan yang akan menjadi pedoman dalam penataan ruang dan menjadi acuan dalam pelaksanaan pembangunan (Putri et al., 2013).

Prinsip penataan ruang adalah pemanfaatan ruang bagi semua kepentingan secara terpadu, efektif dan efisien, serasi, selaras, seimbang, berkelanjutan, keterbukaan, persamaan, keadilan, dan perlindungan hukum. Adapun tujuan penataan ruang untuk terselenggaranya pemanfaatan ruang berwawasan lingkungan, terselenggaranya pengaturan pemanfaatan ruang kawasan lindung dan kawasan budi daya, serta tercapainya pemanfaatan ruang yang berkualitas.

Amanat Undang-Undang Dasar Negara Indonesia 1945 (UUD NRI 1945) seperti yang diuraikan dalam Penjelasan UUD NRI 1945 menyebutkan bahwa bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Negara berperan aktif dalam mengatur perekonomian (Risnain, 2016). Oleh sebab itu, harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Penguasaan tanah oleh negara mempunyai arti bahwa negara mempunyai wewenang untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharannya. Atas dasar hak menguasai ini, negara dapat menentukan bermacam-macam hak atas tanah yang dapat diberikan dan dimiliki oleh orang perorang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, serta badan hukum.

Pasal 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria menyatakan bahwa : "atas

dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dimiliki oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum". Hal ini menyebutkan bahwa tanah secara fisik dapat diartikan sebagai permukaan bumi. Atas dasar pemanfaatannya, penggunaan tanah dapat dibedakan dalam dua bentuk, yaitu penggunaan untuk hutan dan penggunaan lainnya. Atas dasar fungsinya, penggunaan dan pemanfaatan tanah dibedakan di dalam kawasan lindung atau di dalam kawasan budi daya. Sebaliknya, berdasarkan penguasaan dan atau kepemilikannya, tanah dapat dibagi dalam dua kelompok, yaitu tanah yang langsung dikuasai oleh negara dan tanah hak sebagaimana diatur oleh peraturan perundang-undangan.

Dengan makin meningkatnya jumlah penduduk dan kegiatan pembangunan, sumber daya alam, terutama lahan dan air yang terbatas jumlahnya perlu direncanakan dengan baik agar pemanfaatannya efektif dan efisien. Hal ini untuk menjamin pembangunan yang berkelanjutan dan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat secara merata. Penataan ruang dan penataan pertanahan merupakan perangkat untuk mengupayakan tercapainya hal-hal tersebut. Melalui penataan ruang, pemanfaatan sumber daya alam seperti lahan dan air dilaksanakan seoptimal mungkin, di samping mencegah terjadinya benturan berbagai kepentingan dalam pemanfaatan ruang. Penataan pertanahan merupakan pendukung pelaksanaan rencana pemanfaatan ruang yang dijabarkan dalam rencana tata guna tanah.

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).

Saat ini permasalahan penataan ruang yang sering terjadi berupa ketidakpedulian masyarakat dalam penyelenggaraan penataan ruang dan kurang memahami esensi penataan ruang itu sendiri. Seperti penataan ruang yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah DKI Jakarta. Masyarakat di pemukiman padat dan di bantaran sungai tidak bersedia direlokasi dari tempat tinggalnya saat ini yang akan dilakukan oleh aparaturnya Pemerintah Daerah DKI Jakarta. Jika masyarakat kurang kesadaran akan pentingnya perencanaan tata ruang, bagaimana nasib pembangunan Negara untuk generasi yang akan datang (Junef, 2017). Hal ini juga disebabkan kurangnya pelibatan masyarakat dalam penyelenggaraan penataan ruang. Jika subyek tidak berperan secara baik maka proses pembangunan tidak akan berhasil. Ketaatan masyarakat pada rencana tata ruang sangat diperlukan demi suksesnya tujuan penataan ruang. Dan ketaatan membutuhkan prasyarat harus memahami apa dan bagaimana rencana tata ruang wilayah di mana masyarakat tersebut tinggal. Pelibatan masyarakat bisa dipandang sebagai kontrol sosial yang akan mendorong pemerintah untuk konsisten melaksanakan rencana tata ruang yang aspiratif. Di sisi lain, pemerintah juga perlu didorong untuk menyelenggarakan pemerintahaan secara baik (*good governance*). Untuk meningkatkan pengelolaan ruang dan menciptakan atau menuju suatu perwujudan *Good Environmental Governance* dalam suatu pemerintahan, dapat melihat bagaimana perangkat perundang-undangan dalam bidang sumber daya alamnya (Putri et al., 2013)

Pembangunan harus menerapkan prinsip-prinsip desentralisasi, bergerak dari bawah (*bottom up*), mengikutsertakan masyarakat secara aktif (*participatory*), dilaksanakan dari dan bersama masyarakat (*from and with people*) (Fadil, 2013). Pelibatan masyarakat dalam penataan ruang menjadi bahasan yang penting sejak dikeluarkannya Pasal 12 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 (UUPR). Dalam UUPR ini masyarakat diperankan sebagai mitra da-

lam penyelenggaraan penataan ruang, tetapi dalam operasionalnya sampai saat ini masih belum dilaksanakan dengan baik. Seperti pelibatan 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 papa yang termasuk kategori “*The silent majority*”, keterlibatan mereka boleh dikata tidak ada. Sehingga peran serta masyarakat dalam proses perencanaan tata ruang dan lingkungan hidup masih sangat terbatas (Budihardjo, 1998).

Akibatnya *issue* pelibatan masyarakat ini terus menerus didengungkan karena merupakan *critical succes factor* dalam pencapaian tujuan penataan ruang. Untuk keberhasilan program pelibatan masyarakat tersebut diperlukan perubahan paradigma dalam penyelenggaraan penataan ruang. Konsep *stakeholder* dan *social transformation* adalah pendekatan baru yang harus diterapkan sebagai pengganti pendekatan lama yang memandang masyarakat sebagai obyek peraturan. *Social transformation* memandang masyarakat sebagai subyek peraturan dan keanekaragaman perilaku. Masyarakat didorong untuk menentukan nasibnya sendiri (*bottom up planning*). Pendekatan ini akan menuntut peranan Pemerintah bersama dengan masyarakat, untuk mengembangkan visi bersama dalam merumuskan wajah ruang masa depan, standar kualitas ruang, aktivitas yang diperbolehkan dan dilarang pada suatu kawasan, distribusi dan alokasi fasilitas publik, dan *development control system*. Dari penjabaran permasalahan dalam penataan ruang dari perencanaan tata ruang wilayah dan keterlibatan masyarakat sebagai subjek dalam pembangunan wilayah maka perlu dilakukan penelitian berkaitan dengan pengaturan penataan ruang dan implementasi serta peran serta masyarakat dan upaya yang dilakukan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan.

2. Metode Penelitian

Penelitian menggunakan metode penelitian hukum normatif (Soekanto & Mamudji, 2001). Pendekatan yang digunakan untuk

menganalisis data adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konsep (*conceptual approach*), dan pendekatan komparatif (*comparative approach*). Pendekatan metode ini dimaksudkan untuk menjelaskan berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku berkaitan dengan penataan ruang dan mengaitkannya dengan peran serta masyarakat, terutama Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 *Tentang Penataan Ruang*, Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2010 *Tentang Bentuk dan Tata Cara Peran Masyarakat Dalam Penataan Ruang*, dan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 *Tentang Penatagunaan Tanah*. Penelitian ini menggunakan analisis kualitatif untuk mencari prinsip-prinsip hukum, hubungan-hubungan antara prinsip hukum yang satu dengan prinsip hukum lainnya, kemudian disimpulkan dengan menggunakan penalaran deduktif-induktif.

3. Hasil Penelitian dan Pembahasan

Penataan Ruang dalam Pertanahan

Konsep penataan ruang adalah untuk pemanfaatan pembangunan yang harus mengacu pada beberapa aspek seperti, keamanan, kenyamanan, produktivitas, serta dapat bermanfaat secara luas bagi semua lapisan masyarakat, karena konsep penggunaan ruang ini bukan hanya untuk hari ini dan tahun depan saja akan tetapi untuk generasi di masa depan. Dalam Undang-Undang No. 26 tahun 2007 *Tentang Penataan Ruang (UUPR)* terdapat beberapa klasifikasi dalam penataan ruang seperti, *penataan ruang berdasarkan sistem*, yang terdiri atas sistem wilayah dan sistem internal perkotaan, *penataan ruang berdasarkan fungsi utama kawasan*, yang terdiri atas kawasan lindung dan kawasan budi daya, *penataan ruang berdasarkan wilayah administratif* terdiri atas penataan ruang wilayah nasional, *penataan ruang wilayah provinsi*, dan *penataan ruang wilayah kabupaten/kota*. Tentunya di setiap daerah memiliki ruang wilayah yang berbeda-beda, sehingga UUPR yang mengatur tata ruang secara nasional memberikan hak pemerintah provinsi untuk mengatur ruangnya sendiri, sesuai keadaannya dan tidak bertentangan dengan

UU tersebut. Karena tujuan penataan ruang itu adalah untuk mewujudkan lingkungan yang aman dari bencana, maka menjadi perhatian bagi pemerintah untuk menentukan kawasan mana yang bisa dibangun dan mana kawasan yang harus dilindungi agar tidak terjadi penurunan permukaan tanah yang mengakibatkan bencana.

Tebitnya UUPR dimaksudkan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Seperti dalam Teori Negara Hukum Modern disebutkan bahwa tugas negara bukan hanya sebagai penjaga keamanan dan ketertiban masyarakat semata, akan tetapi berkewajiban mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Sejalan dengan teori tersebut, Pembukaan UUD 1945 alinea ke IV mengatakan: "Negara memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa..." Guna mewujudkan cita-cita hukum negara tersebut, maka di dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 diatur: Bumi, dan air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Penjelasan Pasal 33 ayat (3) ini mengatakan: "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat". Untuk mewujudkan konsepsi hukum yang demikian itu, maka pemerintah membentuk Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Di dalam Pasal 2 UUPA mengatur dan memberikan kewenangan kepada negara sebagai organisasi kekuasaan untuk menguasai, mengatur dan menyelenggarakan, mengelola dan mengawasi penyediaan, peruntukan, penggunaan, dan pemanfaatan bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (Ridwan & Sodik, 2008).

Selanjutnya Pasal 14 UUPA yang mewajibkan kepada pemerintah untuk melakukan perencanaan penyediaan, peruntukan, penggunaan, dan pemanfaatan bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, untuk kepentingan bangsa dan negara dan kepentingan masyarakat bangsa Indonesia. Atas dasar perintah Pasal 14 UUPA ini maka pemerintah mem-

bentuk Undang-Undang Penataan Ruang. Konsepsi dasar yang tertuang di dalam peraturan perundang-undangan tersebut selanjutnya dijabarkan dalam UUPR.

Di dalam UUPR terdapat prinsip-prinsip hukum penting sebagaimana diatur dalam Pasal 2 dan penjelasannya adalah sebagai berikut:

1. Asas keterpaduan, bahwa dalam penataan ruang diselenggarakan dengan mengintegrasikan berbagai kepentingan yang bersifat sektoral, lintas wilayah dan lintas pemangku kepentingan. Pemangku kepentingan antara lain pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat.
2. Asas keserasian, keselarasan dan keseimbangan, bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mewujudkan keserasian antara struktur ruang dan pola ruang, keselarasan antara kehidupan manusia dengan lingkungannya, keseimbangan antara pertumbuhan dan perkembangan antardaerah dan antar kawasan perekonomian serta antar kawasan perkotaan dengan kawasan pedesaan.
3. Asas keberlanjutan, artinya bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan menjamin kelestarian dan daya dukung dan daya tampung lingkungan dengan memperhatikan generasi mendatang.
4. Asas keberdayagunaan dan keberhasilgunaan, adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengoptimalkan manfaat ruang dan sumber daya yang terkandung di dalamnya serta menjamin terwujudnya tata ruang yang berkualitas.
5. Asas keterbukaan, bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan memberikan akses yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan penataan ruang.
6. Asas kebersamaan dan kemitraan, bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan melibatkan seluruh pemangku kepentingan.
7. Asas perlindungan kepentingan umum,

bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengutamakan kepentingan masyarakat.

8. Asas kepastian hukum dan keadilan, bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan melandaskan hukum/ketentuan peraturan perundang-undangan dan bahwa penataan ruang dilaksanakan dengan mempertimbangkan rasa keadilan masyarakat serta melindungi hak dan kewajiban semua pihak secara adil dengan jaminan kepastian hukum.
9. Asas akuntabilitas, bahwa penyelenggaraan penataan ruang dapat dipertanggungjawabkan baik proses, pembiayaan, maupun hasilnya.

Prinsip-prinsip dasar tersebut merupakan nilai-nilai dasar yang mengandung makna filsafat yang menjadi acuan dalam perumusan pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan penataan ruang. Prinsip-prinsip hukum, tujuan dan klasifikasi penataan ruang tersebut harus menjadi pedoman utama bagi pemerintah pusat dan daerah dalam rangka menyusun rencana tata ruang nasional dan tata ruang daerah. Apabila penyusunan suatu rencana tata ruang di daerah-daerah dan pelaksanaannya bertentangan dengan asas-asas hukum yang tertuang di dalam UUPR, maka mengakibatkan rencana tata ruang tersebut batal demi hukum atau dapat dibatalkan. Asas tersebut menghendaki adanya keserasian, keselarasan, dan keseimbangan dari berbagai subsistem dalam perencanaan, pemanfaatan dan pengelolaan ruang, sehingga akan dapat meningkatkan kualitas ruang wilayah yang ada.

Di dalam penjelasan umum angka 5 alinea kedua UUPR dijelaskan bahwa: "Nilai keserasian, keselarasan dan keseimbangan ini penting diwujudkan dalam penataan ruang karena mengingat bahwa ruang (darat, laut dan udara, serta ruang bawah tanah) adalah merupakan wadah manusia dan makhluk hidup lainnya untuk tempat tinggal, mengembangkan keturunannya, tempat mencari nafkah, tempat memenuhi berbagai kebutuhan hidupnya baik kebutuhan fisik maupun rohaninya, serta tempat melakukan berbagai

macam aktivitas untuk keberlanjutan kehidupannya, dan pada tanahlah manusia akan dikembalikan (dikuburkan) jika sudah meninggal. Di lain pihak ketersediaan dan kemampuan ruang pada dasarnya terbatas".

Prinsip harmonisasi dan keseimbangan sejalan dengan tujuan hukum menurut teori hukum timur. Teori hukum timur tidak menempatkan "kepastian" tetapi hanya menekankan pada tujuan hukum yaitu: "keadilan adalah keharmonisan, dan keharmonisan adalah kedamaian" (Ali, 2009). Menurut teori hukum timur ini, bahwa hukum tidak bertujuan untuk mencapai kepastian hukum, akan tetapi keadilan, yaitu keharmonisan dan kedamaian. Asas "keberlanjutan" adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan menjamin kelestarian dan kelangsungan daya dukung dan daya tampung lingkungan dengan memperhatikan kepentingan generasi mendatang. Prinsip utamanya adalah bahwa sumber daya alam dan lingkungan hidup yang ada sekarang ini bukan hanya milik kita sekarang saja akan tetapi juga milik anak cucu dan umat manusia yang akan datang. Sedangkan asas kepastian dan keadilan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan berlandaskan hukum dan dilaksanakan dengan mempertimbangkan rasa keadilan masyarakat serta melindungi hak dan kewajiban semua pihak secara adil dengan jaminan kepastian hukum.

Kepastian hukum dan keadilan ibarat dua mata pedang, yang kadang-kadang selalu dipersoalkan di kalangan ilmuwan hukum, sebab seringkali mengutamakan kepastian hukum mengabaikan keadilan, dan sebaliknya mengejar keadilan mengabaikan kepastian hukum. Gustav Radbruch mengatakan (Rahardjo, 2006): bahwa berbicara tentang kepastian hukum adalah berbicara tentang bagian dari cita hukum (*Idee des Rechts*). Beliau mengatakan, "cita hukum ditopang oleh kehadiran tiga nilai dasar (*Grunwerten*), yaitu: keadilan (*Gerech-tigkeit*), kemanfaatan (*Zweckmaeszigkeit*) dan kepastian hukum (*Rechtssicherheit*)."

Pembentukan UUPR mempunyai maksud dan tujuan yang ingin dicapai. Tujuan penataan ruang tersebut diatur dalam Pasal

3 yang menentukan sebagai berikut: “Penyelenggaraan penataan ruang bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional dengan: a. terwujudnya keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan. b. terwujudnya keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia. dan c. terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.”

Sesuai dengan asas dan tujuan di atas, maka penataan ruang diklasifikasikan lagi sebagaimana diatur dalam Pasal 4 dan 5. Pasal 4 menentukan sebagai berikut: “Penataan ruang diklasifikasikan berdasarkan sistem, fungsi utama kawasan, wilayah administratif, kegiatan kawasan, dan nilai strategis kawasan.” Pasal 5 menentukan sebagai berikut: 1. Penataan ruang berdasarkan sistem terdiri atas sistem wilayah dan sistem internal perkotaan. 2. Penataan ruang berdasarkan fungsi utama kawasan terdiri atas kawasan lindung dan kawasan budi daya. 3. Penataan ruang berdasarkan wilayah administrasi terdiri atas penataan ruang wilayah nasional, penataan ruang wilayah provinsi, penataan ruang wilayah kabupaten/kota. 4. Penataan ruang berdasarkan kegiatan kawasan terdiri atas penataan ruang kawasan perkotaan dan penataan ruang kawasan pedesaan. 5. Penataan ruang berdasarkan nilai strategis kawasan terdiri atas penataan ruang kawasan strategis nasional, penataan ruang kawasan strategis provinsi, dan penataan ruang kawasan strategis kabupaten/kota.

Agar prinsip-prinsip, tujuan, dan klasifikasi penataan ruang terselenggara dengan baik, maka di dalam Pasal 6 ditentukan penyelenggaraan penataan ruang sebagai berikut:

1. Penataan ruang diselenggarakan dengan memperhatikan:
 - a. Kondisi fisik Negara Kesatuan Republik Indonesia yang rentan terhadap bencana.
 - b. Potensi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya

buatan. kondisi ekonomi, kondisi sosial, budaya, politik, hukum, pertahanan keamanan, lingkungan hidup serta ilmu pengetahuan dan teknologi sebagai satu kesatuan.

- c. Geostrategi, geopolitik, dan geoekonomi.
2. Penataan ruang wilayah nasional, penataan ruang wilayah provinsi, penataan ruang wilayah kabupaten/kota dilakukan secara berjenjang dan komplementer.
3. Penataan ruang wilayah nasional meliputi wilayah yuridiksi dan wilayah kedaulatan nasional yang mencakup ruang darat, ruang laut dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan.
4. Penataan ruang wilayah provinsi dan kabupaten/kota meliputi ruang darat, ruang laut dan ruang udara termasuk ruang di dalam bumi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
5. Ruang laut dan ruang udara pengelolaannya diatur dengan undang-undang tersendiri”. Penataan ruang dilakukan dengan pendekatan kegiatan utama kawasan yang terdiri atas penataan ruang kawasan perkotaan dan penataan ruang kawasan pedesaan.

Penataan ruang kawasan pedesaan diselenggarakan pada kawasan pedesaan yang merupakan bagian wilayah kabupaten atau pada kawasan yang secara fungsional berciri pedesaan yang mencakup 2 (dua) atau lebih wilayah kabupaten pada 1 (satu) atau lebih wilayah provinsi. Kawasan pedesaan yang merupakan bagian wilayah kabupaten dapat berupa kawasan agropolitan. Penataan kawasan agropolitan mengutamakan penggunaan dan pemanfaatan tanah dan kawasan dengan berorientasi pada kawasan pertanian, peternakan, perkebunan, kehutanan, dan industri pertanian.

Demikian halnya dengan penatagunaan tanah sebagai sub sistem penataan ruang. Penatagunaan tanah merupakan salah satu upaya dalam rangka Reforma Agraria

(*Agrarian Reform*) atau Pembaruan Agraria, yang dapat diartikan secara sempit sebagai *land reform*, yang dalam arti sempit berarti redistribusi tanah, sedangkan dalam arti luas berarti pembaruan dalam struktur penguasaan, struktur produksi dan struktur pelayanan pendukung. Sedangkan arti *Agrarian Reform* dalam arti luas, merupakan upaya perubahan atau perombakan sosial yang dilakukan secara sadar, guna mentransformasikan struktur agraria ke arah sistem agraria yang lebih sehat dan merata bagi pengembangan pertanian dan kesejahteraan masyarakat desa (Fauzi et al., 2001).

Penatagunaan tanah atau pola pengelolaan tata guna tanah yang meliputi penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah melalui pengaturan kelembagaan yang terkait dengan pemanfaatan tanah sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil. Penatagunaan tanah itu sendiri mencakup 4 (empat) unsur esensial, yaitu: (1). Adanya serangkaian kegiatan/aktivitas, yaitu pengumpulan data lapangan tentang penggunaan, penguasaan, kemampuan fisik, pembuatan rencana/pola penggunaan tanah, penguasaan dan keterpaduan yang dilakukan secara integral dan koordinasi antar sektoral, (2). Dilakukan secara berencana, harus sesuai dengan prinsip lestari, optimal, serasi dan seimbang, (3). Adanya tujuan yang hendak dicapai, yaitu sejalan dengan tujuan pembangunan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, dan (4). Harus memperhatikan daftar skala prioritas dalam penggunaan tanah.

Adapun tujuan penatagunaan tanah itu sendiri untuk: (1). Mengatur penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah bagi berbagai kebutuhan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah, (2). Mewujudkan penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah agar sesuai dengan arahan fungsi kawasan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah, (3). Mewujudkan tertib pertanahan yang meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah termasuk pemeliharaan tanah serta pengendalian pemanfaatan tanah, dan (4). Menjamin kepastian hukum untuk menguasai, menggunakan dan memanfaatkan tanah bagi masy-

arakat yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah yang telah ditetapkan (Muchsin & Koeswahyono, 2008).

Setiap daerah otonomi mempunyai kewenangan yang cukup luas untuk membuat perencanaan pembangunan di daerahnya masing-masing, termasuk dalam penetapan kebijakan penatagunaan tanah. Hal ini berarti daerah otonomi harus lebih mampu menetapkan skala prioritas yang tepat dalam kegiatan penatagunaan tanah dengan tetap memperhatikan aspek ekonomi, sosial, dan kelestarian lingkungan hidup agar pembangunan dapat berjalan secara berkesinambungan. Pendekatan pembangunan daerah melihat pemanfaatan ruang serta interaksi berbagai kegiatan di dalam ruang wilayah. Jadi dalam hal ini kita melihat perbedaan fungsi ruang yang satu dengan ruang yang lainnya dan bagaimana ruang tersebut saling berinteraksi untuk diarahkan pada tercapainya kehidupan yang efisien dan nyaman (Adi, 2014).

Prinsip-prinsip perencanaan penatagunaan tanah (tata guna agraria) berdasarkan hasil seminar tata guna sumber-sumber alam ke I Tahun 1967 dikemukakan bahwa perencanaan tata agraria didasarkan pada 3 prinsip, yaitu (Mertokusumo, 1988):

1. Prinsip penggunaan aneka (*principle of multiple use*), prinsip ini menghendaki agar rencana tata agraria (tanah) harus dapat memenuhi beberapa kepentingan sekaligus pada satu kesatuan tanah tertentu. Prinsip ini mempunyai peranan penting untuk mengatasi keterbatasan areal, terutama di wilayah yang jumlah penduduknya sudah sangat padat.
2. Prinsip penggunaan maksimum (*principle of maximum production*) Prinsip ini dimaksudkan agar penggunaan suatu bidang agraria termasuk tanah diarahkan untuk memperoleh hasil fisik yang setinggi-tingginya untuk memenuhi kebutuhan rakyat yang mendesak. Yang dimaksud hasil fisik adalah sesuatu yang dihasilkan dari tanah, misalnya sawah

menghasilkan padi atau bahan pangan lainnya.

3. Prinsip penggunaan optimal (*principle of optimum use*). Prinsip ini dimaksudkan agar penggunaan suatu bidang agraria termasuk tanah dapat memberikan keuntungan ekonomis yang sebesar-besarnya kepada orang yang menggunakan/mengusahakan tanpa merusak sumber alam itu sendiri.

Sementara asas-asas penatagunaan tanah yang tertuang di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan tanah disebutkan bahwa penatagunaan tanah berasaskan keterpaduan, berdayaguna dan berhasil guna, serasi, selaras, seimbang, berkelanjutan, keterbukaan, persamaan, keadilan, dan perlindungan hukum. Kemudian di dalam penjelasan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 dijelaskan sebagai berikut:

1. Asas keterpaduan adalah bahwa penatagunaan tanah dilakukan untuk mengharmonisasikan penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah.
2. Asas berdaya guna dan berhasil guna adalah bahwa penatagunaan tanah harus dapat mewujudkan peningkatan nilai tanah yang sesuai dengan fungsi ruang.
3. Asas serasi, selaras, dan seimbang adalah bahwa penatagunaan tanah menjamin terwujudnya keserasian, keselarasan dan keseimbangan antara hak dan kewajiban masing-masing pemegang hak atas tanah atau kuasanya sehingga meminimalkan benturan kepentingan antar penggunaan atau pemanfaatan tanah.
4. Asas berkelanjutan adalah bahwa penatagunaan tanah menjamin kelestarian fungsi tanah demi memperhatikan kepentingan antar generasi.
5. Asas keterbukaan adalah bahwa penatagunaan tanah dapat diketahui seluruh lapisan masyarakat.
6. Asas persamaan, keadilan, dan perlindungan hukum adalah bahwa dalam penyelenggaraan penatagunaan tanah tidak mengakibatkan diskriminasi

antar pemilik tanah sehingga ada perlindungan hukum dalam menggunakan dan memanfaatkan tanah.

Penatagunaan tanah merupakan suatu kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah dalam hal ini Kementerian Agraria dan Tata Ruang bersama pemerintah daerah untuk menata penyediaan, peruntukan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang diakhiri dengan kegiatan konsolidasi tanah, baik berupa konsolidasi tanah pemukiman maupun konsolidasi tanah pertanian. Dalam perencanaan penatagunaan tanah sebaiknya Pemerintah membedakan antara prinsip penatagunaan tanah perkotaan dan penatagunaan tanah pedesaan. Penatagunaan tanah perkotaan harus berdasarkan asas Aman, Tertib, Lancar, dan Sehat, sedangkan penatagunaan tanah pedesaan harus berdasarkan asas Lestari, Optimal, Serasi, dan seimbang.

Penatagunaan tanah memiliki dua peran utama dalam mewujudkan rencana tata ruang guna kepentingan masyarakat secara adil. Pertama, peran secara makro, penatagunaan tanah bersama-sama dengan instansi lain baik pusat maupun daerah, bekerja sama untuk merumuskan kebijakan dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan penataan ruang. Hal ini terwujud dalam pembentukan Badan Koordinasi Penataan Ruang Nasional (BKPRN) maupun di daerah (BKPRD). Perlu diketahui bahwa sampai dengan saat ini, penatagunaan tanah yang diemban oleh Badan Pertanahan Nasional (Direktorat Penatagunaan Tanah), masih merupakan instansi vertikal. Kondisi ini lebih memudahkan kontrol maupun koordinasi antara penatagunaan tanah nasional maupun daerah. Selain itu penatagunaan tanah juga bertugas untuk menyusun neraca penatagunaan tanah. Di dalam neraca ini terdapat evaluasi kesesuaian RTRW dengan penggunaan tanah saat ini, serta ketersediaan tanah untuk pembangunan didasarkan pada RTRW, penggunaan, dan penguasaan tanah. Neraca ini tentunya sangat berguna dalam revisi dan evaluasi RTRW.

Kedua, Peran penatagunaan tanah di level mikro adalah pelaksanaan penataguna-

naan tanah pada administrasi pertanahan. Di sini peran penatagunaan tanah semakin jelas, dimana secara langsung dalam administrasi pertanahan, penatagunaan tanah dapat terlibat langsung dalam proses administrasi pertanahan. Proses-proses administrasi pertanahan mulai dari penerbitan hak, pemindahan hak, pelepasan hak, dan lain-lain, kesemuanya harus mengacu pada rencana tata ruang wilayah. Dalam penyelenggaraan penatagunaan tanah, dapat ditempuh melalui penataan kembali, upaya kemitraan, dan penyerahan dan pelepasan hak atas tanah kepada negara. Dalam hal pembinaan dan pengendalian penatagunaan tanah dapat ditempuh melalui pemberian insentif dan disinsentif.

Peran Masyarakat dan Kelembagaan dalam Penataan Ruang

Masyarakat merupakan salah satu komponen yang berperan dalam penataan ruang. Dengan semakin berkembangnya pemahaman masyarakat atas kebutuhan penataan ruang maka perlu pengaturan yang berkaitan dengan masyarakat itu sendiri dalam peraturan perundang-undangan di bidang tata ruang, khususnya dalam konteks peran, hak serta kewajibannya. Hal ini dimulai dari keberadaan ruang yang terbatas serta kebutuhan akan tata ruang yang harmonis menuntut untuk melaksanakan penyelenggaraan penataan ruang yang sesuai dengan tujuan penataan ruang yaitu mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berdasarkan wawasan nusantara dan ketahanan nasional.

Perencanaan tata ruang merupakan suatu keniscayaan. Di Indonesia berkaitan dengan tata ruang secara nasional dibuat Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN). Kemudian RTRWN dijabarkan ke dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP), dan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRWP) tersebut dijabarkan lagi ke dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Kota (RTRWK). Ruang didefinisikan sebagai wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya.

Tata Ruang merupakan wujud struktur ruang dan pola ruang. Adanya perencanaan tata ruang tersebut dapat menyerasikan berbagai kegiatan sektor pembangunan sehingga pemanfaatan lahan dan ruang dapat dilakukan secara optimal, efisien, dan serasi. Sedangkan tujuan suatu perencanaan tata ruang adalah untuk mengarahkan struktur dan lokasi beserta berhubungan secara fungsional yang serasi dan seimbang terkait pemanfaatan sumber daya manusia, sehingga terciptanya hasil pembangunan yang optimal dan efisien bagi peningkatan kualitas manusia dan kualitas lingkungan hidup secara berkelanjutan (Fitriana & Supriyono, 2014).

Pengaturan tata ruang tentunya mengacu pada UUPR. Pada Pasal 2 UUPR, ditegaskan bahwa dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia penyelenggaraan penataan ruang didasari pada asas: Keterpaduan. Keserasian, keselarasan, dan keseimbangan. Keberlanjutan. Keberdayagunaan dan keberhasilgunaan. Keterbukaan. Kebersamaan dan kemitraan. Pelindungan kepentingan umum. Kepastian hukum dan keadilan. dan Akuntabilitas. Berangkat dari asas-asas tersebut, terlihat peran masyarakat merupakan hal yang penting dalam pengaturan penataan ruang. Dimana masyarakat tidak semata-mata menjadi obyek dari sebuah pengaturan penataan ruang melainkan turut menjadi subjek dalam pengaturan penataan ruang.

1. Pengaturan Peran Serta Masyarakat di Tingkat Nasional

Peran serta masyarakat dalam UUPR diatur secara khusus dalam BAB VIII yang berisi tentang hak, kewajiban dan peran masyarakat. Kemudian pengaturan mengenai bentuk dan tata cara peran serta masyarakat dalam penataan ruang yang awalnya diatur di dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 69 tahun 1996 tentang Pelaksanaan hak dan kewajiban serta bentuk dan tata cara peran serta masyarakat dalam penataan ruang. PP ini merupakan aturan operasional dari Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 yang selanjutnya telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (UUPR). Dengan adanya perubahan undang-undang penataan ruang, maka telah

terbit kembali peraturan pemerintah mengenai peran serta masyarakat dalam penataan ruang, yaitu PP Nomor 68 Tahun 2010 Tentang Bentuk dan Tata Cara Peran Masyarakat Dalam Penataan Ruang. Dengan demikian PP Nomor 69 tahun 1996 dinyatakan tidak berlaku. PP Nomor 68 Tahun 2010 merupakan pelaksanaan Pasal 65 ayat (3) UUPR yang mengatur bentuk dan tata cara peran masyarakat dalam penataan ruang.

Dalam PP Nomor 68 Tahun 2010 secara jelas disebutkan dalam BAB II yang berisi Bentuk Peran Masyarakat. Pada pasal 5 disebutkan peran masyarakat dalam penataan ruang dilakukan pada tahap perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang. Dalam peraturan pemerintah ini juga diatur kewajiban, tugas, dan tanggung jawab Pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam mendukung pelaksanaan peran masyarakat dalam penataan ruang, antara lain melalui pembinaan dan pengawasan pelaksanaan peran masyarakat di bidang penataan ruang, pembangunan sistem informasi dan komunikasi penataan ruang, dan pendanaan. Masyarakat yang makin maju menuntut keterlibatan yang lebih besar dalam penyelenggaraan penataan ruang. Oleh karena itu, Peraturan Pemerintah ini memberikan pengaturan yang memberikan peluang bagi seluruh lapisan masyarakat untuk berperan dalam penataan ruang.

2. Pengaturan Peran serta Masyarakat di tingkat Daerah

Pengaturan mengenai peran serta masyarakat di daerah diatur dalam Permendagri Nomor 56 tahun 2014 tentang Tata Cara Peran serta masyarakat Dalam Proses Perencanaan Tata Ruang Di Daerah. Permendagri Nomor 56 tahun 2014 ini dimaksudkan untuk melaksanakan Pasal 12 ayat (2) PP Nomor 68 Tahun 2010. Pengaturan dalam Permendagri tersebut hampir sama materinya dengan pengaturan dalam PP Nomor 68 Tahun 2010 (Pasal 5). Pengaturan tambahannya meliputi: obyek peran serta masyarakat, aspek formal institusional, tahapan-tahapan penataan ruang kota.

Sesuai dengan UUPR seperti yang dijelaskan sebelumnya, Penataan Ruang wilayah

nasional, penataan ruang wilayah provinsi, dan penataan ruang wilayah kabupaten/kota dilakukan secara berjenjang dan komplementer sesuai dengan kewenangan administratif yaitu dalam bentuk Rencana Tata ruang Wilayah Nasional (RTRWN), Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRW provinsi) dan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota (RTRW Kabupaten/Kota), serta rencana-rencana yang sifatnya lebih rinci seperti Rencana Detail Tata Ruang (RDTR). Masyarakat yang tidak dapat terpisahkan sebagai salah satu unsur yang berkaitan langsung dengan RTRW dalam implementasi, sangat penting untuk mendapatkan informasi yang lengkap mengenai Perda RTRW. Pemerintah sebagai implementor mempunyai peran penting untuk menyosialisasikan Perda RTRW (Darmawati et al., 2015). Untuk Pengaturan Tata Ruang Pemda DKI misalnya, diatur dalam PERDA Nomor 1 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah DKI Jakarta 2030. Dalam PERDA ini dijelaskan bahwa bagian yang terpenting dalam pelaksanaan peran serta masyarakat adalah penetapan prosedur yang harus dilalui yang berkaitan dengan berbagai aspek keserasian yang berbeda untuk jenjang rencana tata ruang yang ada di daerah DKI.

Dalam penataan ruang berdasarkan sistem terdiri atas sistem wilayah dan sistem internal perkotaan, seperti penataan ruang yang dilakukan di DKI Jakarta. Penataan ruang di DKI Jakarta masih belum teratur sehingga sangat rentan akan terjadinya bencana banjir. Seperti banjir yang terjadi di DKI Jakarta di awal tahun 2020 adalah salah satu bukti bahwa Ibukota Negara memiliki tata ruang kurang baik. Banyak hal yang menyebabkan terjadinya bencana banjir di Jakarta, salah satunya adalah masih belum teraturnya konsep penataan ruang yang diakibatkan oleh banyaknya pengembangan infrastruktur yang tidak sejalan dengan prinsip keberlanjutan lingkungan hidup. Pentingnya kesadaran akan keselarasan antara keberlanjutan lingkungan hidup dengan perkembangan pembangunan tentu saja erat kaitannya dengan konsep penataan ruang yang semestinya.

Situasi seperti ini juga secara nyata diperkuat dengan banyaknya pembangu-

nan infrastruktur di DKI Jakarta yang sedang berjalan dan secara langsung memanfaatkan ruang, diantaranya adalah pembangunan infrastruktur kereta cepat milik PT Kereta Cepat Indonesia China (KCIC) dan pembangunan jalur *Light Rapid Transit* (LRT) di sekitar kawasan ruas jalan tol. Namun pada prosesnya, pengembangan infrastruktur ini justru menutup akses *drainase* ruang kota di wilayah DKI Jakarta (Pambagio, 2020). Ditambah lagi dengan semakin gundulnya pohon-pohon yang seharusnya dapat menyerap genangan air sehingga intensitas banjir tidak terlalu tinggi.

Penataan ruang kota di DKI Jakarta yang semestinya mengacu pada tiga konsep utama penataan ruang yaitu perencanaan, pemanfaatan hingga pengendalian pemanfaatan ruang yang pada praktiknya justru tidak berkesinambungan. Padahal, konsep ini merupakan salah satu wujud guna mencapai pengelolaan ruang secara bijaksana, berdaya guna dan berhasil guna yang sesuai dengan konsiderans menimbang huruf (a) UUPR. Hal ini juga yang seharusnya menjadi jalan keluar sekaligus tumpuan Pemerintah DKI Jakarta dalam menyelenggarakan penataan ruang dan menyelesaikan permasalahan banjir. Pembuktian ketidakselarasan antara konsep dan praktik penataan ruang di DKI Jakarta semakin terlihat dengan bencana banjir yang semakin tahun semakin meningkat kuantitas air menggenangnya. Ditambah lagi pemukiman padat penduduk yang dibangun semakin marak menyebabkan banyak ruang yang memanfaatkan tidak sesuai dengan peruntukannya. Selain itu, keterlibatan masyarakat DKI Jakarta juga masih belum dioptimalkan, karena saat ini permasalahan penataan ruang yang sering terjadi berupa ketidakpedulian masyarakat dalam penyelenggaraan penataan ruang dan kurang memahami esensi penataan ruang itu sendiri. Seperti pelibatan masyarakat DKI Jakarta yang berada di sekitar bantaran sungai yang akan sangat membantu untuk mewujudkan penataan ruang.

Terjadinya banjir di DKI Jakarta juga disebabkan oleh perbedaan kebijakan dalam regulasi dan kurangnya koordinasi antar pemangku kepentingan, baik Pemerintah pusat

maupun Pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta sendiri dalam konsep keruangan. Pembuktian faktor ini dapat dibuktikan dalam hal pengeluaran Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Proyek Strategis Nasional (PSN) pada Pasal 19 ayat (2) menyatakan bahwa PSN dapat menyesuaikan Rencana Tata Ruang berupa Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) ataupun Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil apabila lokasi PSN tidak memungkinkan untuk dipindahkan. Padahal Jakarta sendiri telah memiliki RDTR, yang mana dokumen tersebut digunakan sebagai acuan keseluruhan rencana pembangunan yang ada di wilayah Jakarta.

RDTR merupakan salah satu dokumen perencanaan yang menentukan pemanfaatan ruang suatu kawasan. Sebagai amanat dari Pasal 14 ayat (4) UUPR, bahwa setiap Rencana Rinci Tata Ruang wajib disusun kembali secara terperinci sebagai Rencana Tata Ruang (RTR) kawasan tersebut yang disebut dengan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) yang dengan fungsi sebagai perangkat operasional atas Rencana Rinci Tata Ruang. DKI Jakarta telah memiliki RDTR melalui Peraturan Daerah Provinsi DKI Jakarta Nomor 1 Tahun 2014 tentang Rencana Detail Tata Ruang dan Peraturan Zonasi (RDTR-PZ), yang mana hal ini juga sebagai legitimasi dan acuan pengembangan kawasan perkotaan DKI Jakarta seharusnya yang dapat berjalan berdampingan dalam segala aspek.

Buruknya penataan kawasan perkotaan DKI Jakarta tentu saja menjadi penyebab utama masalah banjir. Kesadaran tersebut dapat diawali dengan penyelenggaraan penataan ruang yang mana meliputi kegiatan pengaturan kawasan kota, pembinaan oleh Pemerintah DKI Jakarta, pelaksanaan kawasan kota yang sesuai peruntukannya hingga pengawasan penataan ruang sebagaimana yang diatur dalam Pasal 55 ayat (1) UUPR. Dimana penyelenggaraan tersebut harus berangkat dari tiga konsep penataan ruang yang menjadi kunci utama dalam membenahi sebagian wilayah banjir di DKI Jakarta. Sebagian wilayah banjir di DKI Jakarta diantaranya disebabkan oleh tertutupnya saluran *drainase* yang disebab-

kan pembangunan yang buruk perencanaan kawasannya, pemanfaatan ruang yang seharusnya sesuai dengan kebutuhannya seperti tidak membangun kawasan pemukiman di kawasan ruang terbuka hijau, hingga pengendalian pemanfaatan ruang yang dapat dilakukan oleh Pemerintah DKI Jakarta melalui pengawasan pembangunan yang tidak sesuai dengan kebutuhannya.

Peraturan yang berkaitan dengan penataan ruang merupakan salah satu peraturan bidang hukum administrasi. Secara umum peraturan perundang-undangan dalam bidang hukum administrasi, masih belum berhasil menempatkan partisipasi masyarakat sebagai subyek dalam penyelenggaraan pembangunan secara memadai. Secara empirik dan terus bergulir hingga kini, terbukti bahwa penyelenggaraan kegiatan pembangunan di manapun di dunia, sekurangnya meminta perhatian terhadap lima kondisi, yang bergerak simultan dalam mencapai sasaran akhir berupa kesejahteraan umum yang berkeadilan, yakni (Yusuf, 2014):

1. Negara harus menjunjung tinggi supremasi hukum dan hak-hak asasi manusia.
2. Pemerintahan yang demokratis dengan titik berat sebesar-besarnya pada kewajiban mengatur, melindungi, dan melayani kepentingan masyarakat.
3. Hukum yang berkeadilan dengan berintikan aspek kepastian, kemanfaatan, dan pengayoman.
4. Pembangunan harus ditujukan pada sasaran yang bersifat material dan non-material, lahir dan batin, serta adanya kesadaran bahwa sumber daya alam itu memiliki keterbatasan.
5. Pemberdayaan masyarakat yang lebih *genuine*.

Terdapatnya lima kondisi di atas sebagai prasyarat dalam pembangunan yang berorientasi kesejahteraan umum yang berkeadilan, pada dasarnya telah meniscayakan bahwa kegiatan pembangunan tidak mungkin dilaksanakan dengan mengabaikan satu sama lain dari setiap kondisi tersebut. Kenyataan ini sekaligus menjadi peringatan, bahwa

kurang tercapainya sasaran pembangunan sebagaimana yang telah direncanakan, dikarenakan adanya pemikiran yang parsial, baik pada tataran formulasi maupun implementasi. Kurang terakomodasinya aspirasi dari masing-masing kondisi tersebut merupakan salah satu faktor penyebab belum padunya pihak-pihak berkepentingan dalam menginterpretasikan pembangunan itu sendiri. Dengan demikian adanya ketaatan keterpaduan demi terselenggaranya pembangunan, selain memerlukan kesadaran yang memadai, juga harus diletakkan pada suatu aturan hukum atau norma yang jelas (Yusuf, 2014).

Jika ini menjadi konsensus, tentunya akan mengandung konsekuensi logis bahwa dalam pembangunan di bidang apapun, seluruh pihak berhak dan wajib berpartisipasi, tidak hanya dalam pelaksanaannya, tetapi juga mulai dan inisiatif awal, penelitian dan perencanaan, pengambilan keputusan kebijaksanaan, pengendalian, termasuk menanggung akibat dari suatu pelaksanaan kebijaksanaan bersama tersebut. Paradigma partisipasi seluruh *stakeholders* bersama-sama dengan paradigma lainnya, yaitu “pemberdayaan masyarakat” menjadi semacam pemicu bagi timbulnya gairah memformalkan partisipasi di segala aspek pembangunan dalam proses teknis dan prosedur administratif pembangunan yang konstitusional legal, termasuk dalam hal penataan ruang ataupun upaya-upaya peningkatan kualitas permukiman lainnya. (Salam, 2010).

Salah satu kondisi sebagai prasyarat pembangunan yang berorientasi kesejahteraan umum yang berkeadilan adalah Pemberdayaan masyarakat yang lebih *genuine*. Penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan yang didasarkan pada prinsip-prinsip *good governance* tentunya terdapat fungsi partisipasi yang dapat dilakukan oleh publik atau masyarakat, sehingga dapat disebutkan bahwa partisipasi publik dalam pengambilan penyelenggaraan prinsip-prinsip *good governance* sangatlah penting. Partisipasi diartikan Bhattacharyya sebagai pengambilan bagian dalam kegiatan bersama (Ndraha, 1990), sedangkan Wahyudi Kumorotomo mengatakan bahwa partisipasi adalah berbagai corak tin-

dakan massa maupun individual yang memperlihatkan adanya hubungan timbal balik antara pemerintah dengan warganya (Kumrotomo, 1999). Partisipasi merupakan *style of development* yang berarti bahwa partisipasi dalam kaitannya dengan proses pembangunan haruslah diartikan sebagai usaha mentransformasikan sistem pembangunan dan bukan sebagai suatu bagian dari usaha *system maintenance* (Tangkilisan, 2005).

Hetifah Sj. Sumarto berpendapat bahwa: "Salah satu karakteristik dari *good governance* atau tata kelola pemerintahan yang baik atau pemerintahan yang baik adalah partisipasi. Selanjutnya *United Nations Development Programme* (UNDP) mengartikan partisipasi sebagai karakteristik pelaksanaan *good governance* adalah keterlibatan masyarakat dalam pembentukan 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).

Partisipasi masyarakat juga dapat diartikan sebagai pemberdayaan masyarakat, peran sertanya dalam kegiatan penyusunan perencanaan, dan implementasi program/proyek pembangunan serta merupakan aktualisasi, kesediaan, dan kemauan masyarakat untuk berkorban dan berkontribusi terhadap implementasi program pembangunan (Adisasmita, 2006). Peran pemerintah dalam pembangunan yang pada awalnya sebagai "provider" atau penyedia/pemberi, pada perkembangan selanjutnya menjadi "enabler" yaitu sebagai pendorong atau fasilitator. Selanjutnya pembangunan yang menggunakan pendekatan *top down* dimana pemerintah sebagai provider sering disebut sebagai "orthodox paradigm", sementara pembangunan dengan pendekatan *bottom up* dimana pemerintah dalam pembangunan yang menggunakan pendekatan *bottom up* (partisipatif) tersebut masyarakat menjadi ujung tombak dari sebuah pembangunan. Oleh karena itu masyarakat diharapkan dapat secara aktif berperan serta dalam menentukan arah membangun. Partisipatif dalam pemban-

gunan tidak hanya terbatas dalam pengertian "IKUT SERTA" secara fisik, melainkan keterlibatan yang memungkinkan melaksanakan identifikasi masalah sendiri, mengorganisasikan masalah, mencari akar masalah dan menentukan perencanaan program pembangunan (Rinawati et al., 2004).

Keberhasilan pembangunan sangat tergantung pada keterlibatan masyarakat dalam segala program perencanaan, pelaksanaan serta evaluasi pembangunan, karena masyarakat yang mengetahui permasalahan dan kebutuhan dalam rangka membangun wilayahnya dan masyarakat juga nantinya yang akan memanfaatkan dan menilai tentang berhasil atau tidaknya pembangunan di wilayah mereka. Proses perencanaan partisipatif dapat dimulai dengan informasi tentang ketersediaan sumber daya dan arah pembangunan daerah, sehingga perencanaan bertujuan untuk menyusun hubungan optimal antara input, proses dan output atau dapat dikatakan sesuai dengan kebutuhan, dinamika reformasi, dan pemerintahan yang lebih demokratis dan terbuka. Dengan demikian masyarakat sendiri yang paling tahu apa yang dibutuhkannya, kemudian memperhatikan fokus perencanaan pada kepentingan masyarakat, partisipasi masyarakat, sinergitas perencanaan, dan legalitas perencanaan. Partisipasi harus berdampak signifikan terhadap peningkatan kualitas hidup masyarakat. Dengan demikian masyarakat akan merasa memiliki atas pembangunan yang dilakukan. Dengan adanya partisipasi, masyarakat akan mendukung sumber daya dengan sadar dan diakui (Purnamasari, 2011).

Untuk peningkatan peran serta masyarakat dalam pembangunan hendaknya masyarakat tidak dipandang sebagai obyek semata, tetapi harus dilibatkan sebagai pelaku aktif dalam pembangunan, mulai sejak perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi pembangunan. Peran masyarakat dalam reformasi agraria sangat dibutuhkan pemerintah. Peran masyarakat dalam penataan ruang dimaknai oleh Pemerintah sebagai proses pelibatan atau dorongan untuk melakukan intervensi oleh masyarakat dalam proses penyelenggaraan penataan ruang itu sendiri. Muncul-

nya istilah pelibatan dikarenakan peran satu pihak (pemerintah) lebih dominan dibandingkan dengan pihak kedua (masyarakat). Pada realisasinya proses pelibatan ini akan memberikan konsekuensi kepada pemerintah untuk melakukan pemberdayaan kepada masyarakat agar mereka dapat berperan serta secara baik dan benar. Sementara masyarakat memaknai sebagai proses peran serta yakni berupa rincian hak dan kewajiban dari masyarakat serta bagaimana cara masyarakat berperan serta dalam proses penyelenggaraan penataan ruang.

Dalam konteks penataan ruang, maka peran serta masyarakat dapat didefinisikan sebagai proses keterlibatan masyarakat yang memungkinkan mereka dapat mempengaruhi proses pengambilan keputusan penataan ruang yang meliputi keseluruhan proses sebagaimana disebutkan dalam UUPR Pasal 1 yaitu : pengaturan penataan ruang (ayat 9), pembinaan penataan ruang (ayat 10), pelaksanaan penataan ruang (ayat 11), dan pengawasan penataan ruang (12). Jika pengertian peran serta masyarakat lebih pada proses mempengaruhi pengambilan keputusan dalam keseluruhan proses penataan ruang, maka tujuan utama peran serta masyarakat mencakup dua hal pokok yaitu melahirkan *output* rencana yang lebih baik dari pada dilakukan hanya melalui proses teknokratis, dan mendorong proses *capacity building* antara masyarakat dan pemerintah.

Adapun keluaran dari rencana tata ruang yang dihasilkan melalui proses partisipasi diharapkan dapat memperkecil derajat konflik antar berbagai *stakeholders* terutama pada tahap pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan ruang. Di samping itu, peran serta masyarakat dapat memberikan kontribusi agar menghasilkan rencana tata ruang yang lebih sensitif dan lebih mampu mengartikulasikan kebutuhan berbagai kelompok masyarakat yang beragam dengan tidak mengesampingkan kearifan lokal. Selain memperbaiki kualitas rencana tata ruang, peran serta masyarakat dimaksudkan sebagai proses pembelajaran masyarakat dan pemerintah yang secara langsung dapat memperbaiki kapasitas mereka dalam mencapai kesepa-

katan. Rencana tata ruang itu sendiri pada dasarnya merupakan kesepakatan berbagai *stakeholders* yang dilahirkan dari serangkaian dialog yang konstruktif dan berkelanjutan. Melalui proses dialog yang terus menerus sepanjang keseluruhan proses penataan ruang, maka akan terjadi proses pembelajaran bersama dan pemahaman bersama (*mutual understanding*) dari berbagai pihak tentang penataan ruang. Sehingga proses ini secara langsung akan berkontribusi terhadap proses pembinaan penataan ruang.

Peran masyarakat menurut UUPR sendiri seperti yang terdapat pada BAB VIII yang mengatur berkaitan dengan hak, kewajiban, dan peran masyarakat. Pada Pasal 60 dalam hal penataan ruang, setiap masyarakat berhak untuk mengetahui rencana tata ruang, menikmati pertambahan nilai ruang sebagai akibat penataan ruang, memperoleh penggantian yang layak atas kerugian yang timbul akibat pelaksanaan kegiatan pembangunan sesuai dengan rencana tata ruang. Selain itu, dalam Pasal 60 juga menjelaskan berkaitan dengan mengajukan keberatan kepada pejabat berwenang terhadap pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang di wilayahnya, mengajukan tuntutan pembatalan izin dan penghentian pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang kepada pejabat berwenang, dan mengajukan gugatan ganti kerugian kepada pemerintah dan/atau pemegang izin apabila kegiatan pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang yang menimbulkan kerugian. Sementara Pasal 61 menjelaskan kewajiban masyarakat dalam pemanfaatan ruang seperti menaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan, memanfaatkan ruang sesuai dengan izin pemanfaatan ruang dari pejabat yang berwenang, mematuhi ketentuan yang ditetapkan dalam persyaratan izin pemanfaatan ruang, dan memberikan akses terhadap kawasan yang oleh ketentuan peraturan perundang-undangan dinyatakan sebagai milik umum.

Masyarakat dalam melaksanakan perannya harus melakukan dengan aturan yang ada. Jika menyimpang atau melanggar dari aturan akan mendapatkan sanksi seperti

yang diatur pada Pasal 63 berupa sanksi administratif seperti: peringatan tertulis, penghentian sementara kegiatan, penghentian sementara pelayanan umum, penutupan lokasi, pencabutan izin, pembatalan izin, pembongkaran bangunan, pemulihan fungsi ruang, dan denda administratif. Peran serta masyarakat dalam penataan ruang secara jelas diatur dalam Pasal 65 ayat 1 mengatur yang berkaitan dengan penyelenggaraan penataan ruang dilakukan oleh pemerintah dengan melibatkan peran masyarakat. Peran masyarakat yang diamanatkan berupa: partisipasi dalam penyusunan rencana tata ruang, partisipasi dalam pemanfaatan ruang, dan partisipasi dalam pengendalian pemanfaatan ruang.

Kondisi ideal partisipasi masyarakat adalah berbentuk peran serta masyarakat yaitu berupa aktivitas pendelegasian kekuasaan dan berjalannya kontrol masyarakat terhadap proses penyelenggaraan penataan ruang. Sehingga pemerintah di tingkatan manapun perlu menyadari bahwa aktivitas memberikan informasi dan melayani konsultasi belum cukup dalam menjalankan amanah UUPR. Satu hal lagi yang perlu diperhatikan adalah bahwa pelibatan masyarakat ini hanya sebagai alat untuk mencapai tujuan dari penyelenggaraan penataan ruang itu sendiri.

Prinsip pelibatan masyarakat dalam penataan ruang seperti menempatkan masyarakat sebagai pelaku (ujung tombak) dalam upaya meningkatkan pertumbuhan ekonomi (termasuk dalam penataan ruang) dan memfasilitasi masyarakat agar menjadi pelaku dalam proses penataan ruang (Pemerintah sebagai fasilitator, dan menghormati hak masyarakat, serta menghargai kearifan lokal/keberagaman budayanya). Selain itu pelibatan masyarakat dapat mendorong agar *stakeholder* mampu bertindak secara transparan, akuntabel dan profesional dalam proses penataan ruang (terutama dalam perencanaan tata ruang) dan mendorong perkuatan kelembagaan yang mewadahi berbagai aspirasi dari berbagai *stakeholder*. Adapun *stakeholder* dalam penataan ruang seperti *stakeholder* yang berwenang mengambil/membuat kebijakan, *stakeholder* yang terkena dampak

dari kebijakan, *Stakeholder* yang mengawasi kebijakan, *stakeholder* kelompok Interest dan *Pressure Group* yang terkait kebijakan, dan *stakeholder* yang mempunyai kepentingan agar kegiatan atau kebijakannya berjalan.

Sistem kelembagaan yang berperan dalam mengkoordinasi dan mengelola penyelenggaraan penataan ruang yang telah disusun dan ditetapkan harus berjalan dengan optimal. Sistem kelembagaan penataan ruang tingkat Nasional dikoordinasikan oleh BKPRN (Badan Koordinasi Penataan Ruang Nasional), sedangkan pada tingkat provinsi dikoordinasikan oleh BKPRD (Badan Koordinasi Penataan Ruang Daerah) Provinsi, dan pada tingkat Kabupaten/ Kota dikoordinasikan oleh BPKRD Kabupaten/ Kota. Pada tingkat masyarakat dapat diwakili oleh LSM atau Forum/ Kelompok Masyarakat. Kementerian terkait yang berada dalam wadah BKPRN dan Kepala Daerah yang dibantu oleh Bappeda dan BKPRD dengan melibatkan seluruh *stakeholder* dalam proses penataan ruang berperan dalam level dan tanggung jawab masing-masing untuk mengkoordinasikan proses sosialisasi dan adaptasi produk rencana tata ruang kepada masyarakat di setiap daerah. menerima dan memperhatikan saran, pertimbangan, pendapat, tanggapan, keberatan, atau masukan yang disampaikan oleh masyarakat dalam penyelenggaraan penataan ruang. menindaklanjuti saran, pertimbangan, pendapat, tanggapan, keberatan, atau masukan pada setiap proses penyelenggaraan penataan ruang. meningkatkan komunikasi yang efektif dengan masyarakat dalam penyelenggaraan penataan ruang.

Peran serta masyarakat dalam penataan ruang menjadi hal yang sangat penting dalam rangka menciptakan wilayah yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan dengan dibangun berdasarkan kearifan lokal yang mengutamakan kepentingan masyarakat. Oleh karena itu terdapat 3 hal yang harus diperhatikan, yaitu :

1. Menempatkan posisi masyarakat sesuai dengan hak dan kewajibannya sebagai pelaku pembangunan wilayah dengan difasilitasi oleh pemerintah.
2. Meningkatkan upaya-upaya untuk

mendorong *public awareness*, *public services*, dan *public campaign*.

3. Mendorong dan meningkatkan terus fungsi kelembagaan penataan ruang yang efektif, yang dapat mengakomodasi kepentingan masyarakat dalam penyelenggaraan penataan ruang.

Upaya dalam Penataan Ruang dan Mengatasi Ketimpangan Penguasaan Tanah

Untuk mencapai berbagai sasaran penataan ruang, dikembangkan kebijaksanaan penataan ruang yang meliputi upaya pemanfaatan dan pengembangan pola tata ruang nasional dan daerah khususnya pada kawasan yang cepat berkembang/andalan/strategis, pemantapan proses penyusunan tata guna lahan, air, dan sumber daya alam lainnya secara terpadu, pengembangan pola pemanfaatan ruang laut dan ruang udara, penyempurnaan kelembagaan dan peningkatan kemampuan aparatur penataan ruang, peningkatan peran serta masyarakat dan dunia usaha dalam penataan ruang, dan peningkatan penegakan hukum dalam penataan ruang.

Upaya pemantapan dan pengembangan pola tata ruang nasional, daerah dan kawasan dengan melakukan kegiatan pembangunan nasional dan daerah, khususnya pada kawasan yang cepat berkembang, diserasikan agar dapat mencegah terjadinya tumpang tindih, benturan berbagai kepentingan dalam pemanfaatan sumber daya alam secara berlebihan dan tidak bertanggung jawab. Dalam kaitan itu, dikembangkan dan dimantapkan pola tata ruang nasional, daerah, dan kawasan cepat berkembang/andalan/strategis. Kemudian pemantapan proses penyusunan tata guna lahan, air, dan sumber daya alam lainnya dilakukan dalam mewujudkan pola tata ruang yang terpadu, serasi, selaras, dan seimbang dilakukan penyusunan tata guna lahan, air, dan sumber daya alam lainnya dalam satu pola tata ruang yang menggambarkan keterpaduan, keserasian, keselarasan, dan keseimbangan. Dalam proses penyusunannya dipertahankan penggunaan tanah produktif untuk pertanian, kawasan hutan dimanfaatkan sesuai dengan fungsinya, dan kawasan lindung dipertahankan fungsi lindungnya.

Upaya penataan ruang juga dilakukan dengan pengembangan Pola Pemanfaatan Ruang Laut dan Ruang Udara. Potensi sumber daya alam, termasuk sumber daya yang ada di lautan dan di udara, dimanfaatkan seoptimal mungkin untuk mewujudkan sasaran di bidang ekonomi. Sejalan dengan kebijaksanaan pengembangan pola tata ruang, dalam Repelita VI dikembangkan pola tata ruang laut dan tata ruang udara yang terpadu dalam pola tata ruang nasional untuk meningkatkan peran sektor kelautan dan kedirgantaraan dalam menunjang pencapaian sasaran pembangunan nasional di berbagai bidang.

Sementara itu, dilakukan juga peningkatan kelembagaan dan kemampuan aparatur penataan ruang. Dalam hal ini kegiatan penataan ruang ditingkatkan agar semakin efektif, dilengkapi dengan kelembagaan yang kuat, serta ditunjang dengan aparat yang mampu dan terlatih, baik di tingkat nasional maupun di tingkat daerah. Dalam pengembangan dan pemanfaatan kemampuan kelembagaan diperjelas batas wewenang dan kewajiban masing-masing untuk menghindari tumpang tindih wewenang dan kewajiban antarlembaga dalam penataan ruang. Selain itu, dilakukan juga peningkatan peran serta masyarakat dan dunia usaha.

Peran serta masyarakat ini sangat penting dalam penataan ruang. Dalam rangka mengikutsertakan masyarakat dan dunia usaha dalam penataan ruang dikembangkan mekanisme yang melibatkan masyarakat pada tahap tertentu dalam proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang. Peran serta masyarakat dikembangkan untuk menegakkan dan memasyarakatkan ketentuan yang telah diatur di dalam rencana tata ruang sehingga dapat berjalan dengan baik karena mendapat dukungan masyarakat yang seluas-luasnya.

Dan menjadi sangat penting dilakukan peningkatan penegakan hukum dalam pelaksanaan peraturan perundang-undangan penataan ruang. Untuk mendukung pengelolaan tata ruang dalam mengatur keterpaduan serta keserasian, keselarasan, dan keseimbangan penggunaan sumber daya yang ada, baik

di daratan, lautan maupun udara, perangkat peraturan perundang-undangan dikembangkan dan disempurnakan, sehingga memberi arah yang jelas dan memberi kepastian. Upaya ini meliputi pula penyerasian berbagai peraturan perundang-undangan yang ada serta penegakan hukum untuk menjamin bahwa pembangunan berjalan dalam kerangka tata ruang yang telah disepakati dan ditetapkan. Selain itu, upaya peningkatan SDM dan kemampuan teknis aparat agrarian perlu terus ditingkatkan, serta dilakukannya sosialisasi dan pemahaman agrarian kepada seluruh lapisan masyarakat agar memahami hak dan tanggung jawabnya. Apabila masyarakat dan aparat sudah saling memahami tentang gambaran persoalan pertanahan, maka kita optimis UUPA dapat dilaksanakan sebagaimana diharapkan (Pardede, 2019).

4. Simpulan

Berdasarkan hasil analisis dari penelitian di atas maka dapat disimpulkan bahwa tantangan reforma agraria yang dijalankan pemerintah bergantung pada tingkat respons terhadap penataan ruang dan peran masyarakat. Relevansi reforma agraria ini ditentukan oleh sejauh mana dampaknya bersifat korektif, netral, atau justru memperparah kedua jenis ketimpangan. Reforma agraria dalam penataan ruang tidak terlepas dari peran penatagunaan tanah. Penatagunaan tanah yang merupakan sub sistem penataan ruang berperan dalam mewujudkan rencana tata ruang guna kepentingan masyarakat secara adil, yaitu peran secara makro yang merupakan penatagunaan tanah bersama-sama dengan instansi lain baik pusat maupun daerah, bekerja sama untuk merumuskan kebijakan dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan penataan ruang serta peran penatagunaan tanah secara mikro yang merupakan pelaksanaan penatagunaan tanah pada administrasi pertanahan. Di sini peran penatagunaan tanah semakin jelas, dimana secara langsung dalam administrasi pertanahan, penatagunaan tanah dapat terlibat langsung dalam proses administrasi pertanahan. Proses-proses administrasi pertanahan mulai dari penerbitan hak, pemindahan hak, pelepasan hak, dan lain-lain, kesemuanya ha-

rus mengacu pada rencana tata ruang wilayah. Dalam penyelenggaraan penatagunaan tanah, dapat ditempuh melalui penataan kembali, upaya kemitraan, dan penyerahan dan pelepasan hak atas tanah kepada negara. Dalam hal pembinaan dan pengendalian penatagunaan tanah dapat ditempuh melalui pemberian insentif dan disinsentif.

Peran serta masyarakat dalam pengaturan tata ruang merupakan sebuah hak yang dijamin oleh konstitusi yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, dan PP Nomor 68 Tahun 2010 tentang Bentuk dan Tata Cara Masyarakat Dalam Penataan Ruang. Pemerintah telah berupaya memberikan peran bagi masyarakat secara optimal, dan jika dicermati dari pasal-pasal yang terkandung dalam peraturan tersebut terlihat bahwa peraturan penataan ruang yang terbaru telah jauh lebih lengkap dan komprehensif terutama yang mengatur mengenai keterlibatan masyarakat dalam tata ruang. Hambatan dalam pelaksanaan peran serta masyarakat dalam pengaturan tata ruang disebabkan oleh faktor internal dan eksternal yang terdapat pada masyarakat itu sendiri. Faktor internal seperti rendahnya pendidikan, pemahaman, kesadaran implementatif, konsistensi, dan komitmen di kalangan masyarakat akan peran yang seharusnya dapat dilakukan, serta dari faktor eksternal seperti minimnya sosialisasi, kemudian pelibatan masyarakat yang hanya bersifat formalitas belaka.

Untuk itu perlu dilakukan peningkatan peran masyarakat dalam perencanaan tata ruang, melalui membuat peraturan yang lebih operasional, baik dalam bentuk Permendagri atau Pedoman (Juklak/Juknis) pelibatan peran masyarakat dalam penataan ruang yang lebih teknis dan rinci, serta mudah dipahami, karena yang ada sekarang dianggap masih belum teknis dan rinci. Peraturan ini harus bisa membedakan tingkat peran masyarakat sesuai dengan jenjang rencana kota dan tingkat kemampuan masyarakatnya (Tahap Pembelajaran, Pemberdayaan, atau Pembangunan Berbasis Masyarakat). Peraturan tersebut juga diharapkan dapat menggambarkan mekanisme pelibatan masyarakat secara berjenjang.

Selain itu, perlu peningkatan kesadaran masyarakat melalui sosialisasi, kampanye publik, dan pelatihan kelompok masyarakat. Peningkatan kesadaran masyarakat ini juga perlu didukung oleh peraturan yang 'memaksa' aparat untuk melakukannya. Kemudian, kelompok-kelompok masyarakat yang sudah dilatih tersebut diwadahi dalam suatu forum komunikasi, misalnya Forum Masyarakat Peduli Penataan Ruang, atau forum kelompok sosial lainnya, sehingga anggotanya dapat saling berinteraksi. Membangun sistem informasi *online* yg memudahkan peran serta dan dapat diakses oleh publik secara luas (*Web tech, Public Participation GIS method, etc*), serta memadukan data *spatial* melalui "one map policy" yang terintegrasi & update.

5. Daftar Pustaka

- Adi, R. K. (2014). Penatagunaan Tanah Berbasis Masyarakat Dalam Menunjang Sistem Dan Usaha Agribisnis Di Indonesia. *Jurnal SEPA, Volume 11*, 71.
- Adisasmita. (2006). *Membangun Desa Partisipatif*. Graha Ilmu.
- Ali, A. (2009). *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*. Kencana Prenada Media Group.
- Budihardjo, E. (1998). *Kota yang Berkelanjutan (Sustainable City)*. UI Press.
- Darmawati, Saleh, C., & Hanafi, I. (2015). Implementasi Kebijakan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Dalam Perspektif Pembangunan Berkelanjutan. *Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik, Volume 4*, 1.
- Fadil, F. (2013). Partisipasi Masyarakat Dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan Di Kelurahan Kotabaru Tengah. *Jurnal Ilmu Politik Dan Pemerintahan Lokal, Volume II*, 251.
- Fauzi, N., Wiradi, G., Lapera, T., & Ghimire, K. (2001). *Prinsip-Prinsip Reforma Agraria Jalan Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat*. Lapera Pustaka Utama.
- Fitriana, E. D., & Supriyono, B. (2014). Implementasi Kebijakan Tata Ruang Wilayah Dalam Mewujudkan Pembangunan Kota Berkelanjutan (Studi di Kabupaten Magetan). *Jurnal Administrasi Publik, Volume 2*, 217–223.
- Junef, M. (2017). Penegakan Hukum Dalam Rangka Penataan Ruang Guna Mewujudkan Pembangunan Berkelanjutan. *Jurnal Penelitian Hukum DE JURE, Volue 17*, 387–388.
- Kementerian LHK. (2018). *Laporan Kinerja 2018 Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan*.
- Kumrotomo, W. (1999). *Etika Administrasi Negara*. Rajawali Press.
- Mertokusumo, R. S. (1988). *Hukum dan Politik Agraria*. Karunika Universitas Terbuka.
- Muchsin, & Koeswahyono, I. (2008). *Aspek Kebijakan Hukum Penatagunaan Tanah dan Penataan Ruang*. Sinar Grafika.
- Ndraha, T. (1990). *Masyarakat : Mempersiapkan Masyarakat Tinggal landas*. Rineka Cipta.
- Pambagio, A. (2020). *Proyek Kereta Cepat Jorok, Tutup Drainase Jalan*.
- Pardede, M. (2019). Hak Menguasai Negara Dalam Jaminan Kepastian Hukum Kepemilikan Hak Atas Tanah Dan Peruntukannya. *Jurnal Penelitian Hukum DE JURE, Vol.19*.
- Purnamasari, I. (2011). Partisipasi Masyarakat Dalam Perencanaan Pembangunan Di Kecamatan Cibatadak Kabupaten Sukabumi. *Jurnal Sosial Humaniora, Volume 2*, 89–90.
- Putri, C. D., Mindarti, L. I., & Nurani, F. (2013). Peran Pemerintah Daerah Dalam Mengelola Ruang Terbuka Dengan Perspektif Good Environmental Governance. *Jurnal Administrasi Publik, Volume 1*, 43.
- Rahardjo, S. (2006). *Hukum dalam Jagat Ketertiban* (UKI Press).
- Ridwan, J., & Sodik, A. (2008). *Hukum Tata Ruang Dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah*. Penerbit Nuansa.
- Rinawati, R., Fardiah, D., & Kurniadi, O. (2004). Keterlibatan Perempuan Dalam Pengambilan Keputusan Pada Perencanaan Pembangunan. *Jurnal Sosial Dam Pembangunan MIMBAR, Volume 2*, 158–159.
- Risnain, M. (2016). Peningkatan Daya Saing Bangsa Melalui Reformasi Pembangunan Hukum Dalam Mewujudkan Cita Negara Kesejahteraan. *Jurnal Rechts Vinding, Volume 5*, 300.
- Salam, M. R. (2010). Partisipasi Masyarakat Dalam Peningkatan Kualitas Pemukiman Di Kawasan Pusat Kota Palu. *Jurnal RUANG, Volume 2*, 8–9.
- Soekanto, S. (1986). *Pengantar Penelitian Hukum*. UI Press.
- Soekanto, S., & Mamudji, S. (2001). *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat* (edisi 1). PT Raja Grafindo Persada.
- Sugandhi, A. (1999). *Tata Ruang dalam Lingkungan Hidup*. Gramedia Pustaka.
- Sumarto, H. S. (2003). *Inovasi, Partisipasi, dan Good Governance*. Yayasan Obor Indonesia.
- Tangkilisan. (2005). *Manajemen Publik*. PT Gramedia.
- Yusuf, A. W. (2014). Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan Kota Yang Berkelanjutan Dan Berkeadilan. *Jurnal Administrasi Publik, Volume 11*, 54–55.