

**PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM
PEMANFAATAN DAN PENGENDALIAN RUANG
DI KECAMATAN BAWEN KABUPATEN SEMARANG**

TESIS

Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan
Program Studi Magister Teknik Pembangunan Wilayah dan Kota

Oleh:

SUWIGNYO
NIM. L4D007018



**PROGRAM PASCASARJANA
MAGISTER TEKNIK PEMBANGUNAN WILAYAH DAN KOTA
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2009**

**PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM
PEMANFAATAN DAN PENGENDALIAN RUANG
DI KECAMATAN BAWEN KABUPATEN SEMARANG**

Tesis diajukan kepada
Program Studi Magister Teknik Pembangunan Wilayah dan Kota
Program Pascasarjana Universitas Diponegoro

Oleh :

SUWIGNYO
L4D007018

Diajukan Pada Sidang Ujian Tesis
Tanggal, Maret 2009

Dinyatakan Lulus
Sebagai Syarat Memperoleh Gelar Magister Teknik

Semarang, Maret 2009

Pembimbing Pendamping

Pembimbing Utama

M. Mukti Ali, SE, Msi, MT

Ir. Jawoto Sih Setyono, MDP

Mengetahui
Ketua Program Studi
Magister Teknik Pembangunan Wilayah dan Kota
Program Pascasarjana Universitas Diponegoro

Dr. Joesron Alie Syahbana, MSc

PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam Tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi. Sepanjang pengetahuan saya, juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali secara tertulis diakui dalam naskah ini dan disebutkan dalam Daftar Pustaka. Apabila dalam Tesis saya ternyata ditemui duplikasi, jiplakan (plagiat) dari Tesis orang lain/Institusi lain maka saya bersedia menerima sanksi untuk dibatalkan kelulusan saya dan saya bersedia melepaskan gelar Magister Teknik dengan penuh rasa tanggung jawab

Semarang, Maret 2009

SUWIGNYO

NIM L4D 007 018

ABSTRAK

Penataan ruang sebagai suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang guna kesejahteraan masyarakat harus menyertakan partisipasi masyarakat dalam setiap tahapannya. Hal tersebut terlebih karena penataan ruang bukanlah semata-mata suatu kegiatan yang rasionalistik, teknis dan estetis tetapi merupakan pula proses sosial politis yang dinamis dan sarat dengan konflik (Forester, 1989). Hal tersebut telah diratifikasi oleh Pemerintah RI dengan adanya UU 26/2007 tentang Penataan Ruang dan PP 69/96 tentang Pelaksanaan Hak dan Kewajiban serta Bentuk dan Tata Cara Peran Serta Masyarakat dalam Penataan Ruang. Meskipun dalam praktiknya hak-hak masyarakat tersebut belum dapat dinikmati secara maksimal.

Kecamatan Bawen merupakan bagian dari Kabupaten Semarang yang oleh kalangan elit politik pemerintahan di Kabupaten ini diwacanakan untuk menjadi Ibukota Kabupaten, dengan pertimbangan penguatan hegemoni dan aksesibilitas. Terdapat beberapa permasalahan pemanfaatan dan pengendalian ruang di Kecamatan Bawen, salah satu yang tampak dari sisi masyarakat adalah rendahnya partisipasi masyarakat.

Karenanya permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini adalah “Partisipasi Masyarakat dalam Pemanfaatan dan Pengendalian Ruang di Kecamatan Bawen Kabupaten Semarang.” Terdapat 3 Sasaran dari penelitian ini adalah: mengetahui akomodasi kepentingan masyarakat, kesukarelaan masyarakat dan rasa memiliki masyarakat pada kegiatan pemanfaatan dan pengendalian ruang di Kecamatan Bawen. Di mana dari ketiga sasaran tersebut diharapkan dapat menjadi rekomendasi bagi penyempurnaan pelaksanaan kegiatan pemanfaatan dan pengendalian ruang di Kecamatan Bawen Kabupaten Semarang.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif karena banyak menggunakan elemen yang naturalistik. Adapun data untuk mendukung penelitian ini diperoleh dari data primer dengan cara wawancara terhadap tokoh-tokoh kunci yang memahami pemanfaatan dan pengendalian ruang di Kecamatan Bawen Kabupaten Semarang serta observasi partisipasi pasif; dan data sekunder yang diperoleh dari instansi terkait dalam penelitian.

Temuan lapangan yang didapat bahwa kebanyakan masyarakat belum memahami aturan pengendalian dan pemanfaatan ruang sehingga program kegiatan yang diusulkan oleh masyarakat tidak pernah mengacu pada aturan penataan ruang. Namun terdapat beberapa hal yang memberikan nilai tambah dari partisipasi masyarakat dalam penataan ruang; bahwa masyarakat memanfaatkan forum-forum perencanaan dan pengendalian ruang yang ada, masyarakat selalu berhubungan dengan aparat manakala terjadi permasalahan pemanfaatan dan pengendalian ruang meski melalui jalur informal. Karenanya dalam penelitian ini direkomendasikan untuk dilaksanakannya sosialisasi penataan ruang berkelanjutan.

Kata kunci: proses sosial politis, partisipasi masyarakat, sosialisasi penataan ruang

ABSTRACT

Spatial development is a process system of development planning, developing and controlling for the sake of public welfare must include public participation in each steps. This is as reason of spatial development is other than rasonalistic, aesthetics and technique activities but more about such dynamically politics and social process and which also full of conflict (Forester, 1989). This is being ratified by Republic of Indonesia government by the issuance of Law number 26/2007 about Spatial Development and Government Regulation number 69/96 about the Implementation of Rights and Obligation as well as the Form and Procedure of Public Participation. Although in its practice, it shows that there are unbalanced public welfare maximally.

Bawen subdistrict is part of Semarang Region which is urged to be the Region Capital, with such consideration the reinforced hegemony and accessibility. There are several problems dealing with the developing and controlling spatial development in Bawen subdistrict, one of observable point that can be viewed from the public side is its low participation.

It is said that the problems arose in this study is " Public Participation in Development and Ccontrolling in Bawen sun district of Semarang Region". There are 3 aims of this study, such as: identifying the accommodation of public needs, public voluntary and their possession of their region in development and controlling in Bawen subdistrict.institution in this study.

This study employs qualitative design as its approach as this occupies many naturalistic elements in it. Whereas the data supported this study was gained through primary data by interviewing some key persons who well-understood about the development and controlling spatial development in Bawen subdistrict of Semarang Region, besides such observation about passive participation is also carried out; whilw the secondary data can be gathered from the related

There is field finding stated that most people do not understand well about the development and controlling of spatial development regulation thus the program proposal has never referred tp the spatial development regulation. However, there are several things that provide additional value from public participation in spatial development; that the people surely have made use of such existing spatial planning and development forums, people also have relationship with the officials when there is problem that comes from informal way. It is strongly recommended to implement the socialization of continuous spatial planning.

Keyword: social political process, public participation, socialization of spatial planning

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PENGESAHAN	ii
LEMBAR PERNYATAAN	iii
LEMBAR PERSEMBAHAN	iv
ABSTRAK	v
ABSTRACT	vi
KATA PENGANTAR	vii
DAFTAR ISI	viii
DAFTAR TABEL	x
DAFTAR GAMBAR	xi
DAFTAR LAMPIRAN	xii
BAB I PENDAHULUAN	
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Pertanyaan Penelitian	7
1.3. Tujuan dan Sasaran Penelitian	8
1.3.1. Tujuan Penelitian	8
1.3.2. Sasaran Penelitian	8
1.4. Ruang Lingkup Penelitian	8
1.5. Kerangka Pikir	9
1.6. Metodologi Penelitian	10
1.7. Sistematika Penulisan	19
BAB II TELAAH TEORITIS PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMANFAATAN DAN PENGENDALIAN RUANG	
2.1. Partisipasi Masyarakat	21
2.1.1. Definisi Partisipasi	22
2.1.2 Bentuk-bentuk Partisipasi	23
2.2. Partisipasi dalam Pemanfaatan dan Pengendalian Ruang	28
2.2.1. Sekilas Batasan Pemanfaatan dan Pengendalian Ruang	28
2.2.2. Kebijakan Umum Pemanfaatan dan Pengendalian Ruang	29
2.3. Beberapa Hambatan Partisipasi Masyarakat dalam Pemanfaatan dan Pengendalian Ruang serta Peluang Penyelesaiannya	31
2.4. Sintesis Kajian Pustaka	35
2.4.1. Sintesis Kerangka Teoritik untuk Penelitian ..	34
2.4.2. Variabel Penelitian	39
BAB III GAMBARAN UMUM WILAYAH KECAMATAN BAWEN	
3.1. Kondisi Eksisting Kecamatan Bawen	40
3.2. Kebijakan Penataan Ruang di Kecamatan Bawen	49
3.2.1. Sekilas Dokumen Perencanaan Ruang Kecamatan Bawen	49
3.2.2. Kebijakan Pemanfaatan Ruang di Kecamatan Bawen	54
3.2.3. Kebijakan Pengendalian Ruang di Kecamatan Bawen	58

.....		
BAB IV	KAJIAN PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMANFAATAN DAN PENGENDALIAN RUANG DI KECAMATAN BAWEN	
.....		
4.1.	Kajian Akomodasi Kepentingan Masyarakat	61
4.1.1.	Pemanfaatan Ruang	62
4.1.2.	Pengendalian Ruang	66
4.2.	Kajian Kesukarelaan Masyarakat	68
4.2.1.	Pemanfaatan Ruang	68
4.2.2.	Pengendalian Ruang	71
4.3.	Kajian Rasa Memiliki Masyarakat	74
4.3.1.	Pemanfaatan Ruang	75
4.3.2.	Pengendalian Ruang	78
4.4.	Sintesis Kajian Partisipasi Masyarakat dalam Kegiatan Pemanfaatan dan Pengendalian Ruang	81
BAB V.	KESIMPULAN DAN REKOMENDASI	
5.1.	Kesimpulan	87
5.2.	Rekomendasi	88
DAFTAR PUSTAKA	90
LAMPIRAN	92

DAFTAR GAMBAR

GAMBAR 1.1	: Beberapa Permasalahan Pemanfaatan Ruang di Kecamatan Bawen	4
GAMBAR 1.2	: Beberapa Permasalahan Pengendalian Ruang di Kecamatan Bawen	5
GAMBAR 1.3	: Kerangka Pikir Penelitian	11
GAMBAR 3.1	: Peta Administrasi Kecamatan Bawen	42
GAMBAR 3.2	: Lahan Pertanian dan Perladangan di Kecamatan Bawen .	44
GAMBAR 3.3	: Calon TPA Terpadu di Kelurahan Bawen Kecamatan Bawen	45
GAMBAR 3.4	: Beberapa Prasarana Perekonomian di Kecamatan Bawen	48
GAMBAR 3.5	: Salah Satu Pasar Permanen di Kelurahan Harjosari Kecamatan Bawen	49
GAMBAR 3.6	: Peta Daerah IKK Bawen	52
GAMBAR 3.7	: Peta Rencana Tata Guna Tanah IKK Bawen	53
GAMBAR 3.8	: Peta Wilayah Perencanaan RTRK	55
GAMBAR 3.9	: Peta Rencana Penggunaan Ruang IKK Bawen	56

DAFTAR LAMPIRAN

LAMPIRAN A	: Tabel Kebutuhan Data	92
LAMPIRAN B	: Tabel Arahan Pertanyaan	96
LAMPIRAN C	: Daftar Kode Nara Sumber	99
LAMPIRAN D	: Daftar Hasil Interview	100

DAFTAR TABEL

TABEL I.1	: Kerangka Analisis	13
TABEL I.2	: Tabel Nara Sumber	17
TABEL II.1	: Tangga Partisipasi Sherry Arnstein	26
TABEL II.2	: Tipologi Partisipasi menurut Moynihan	27
TABEL II.3	: Sintesis Kerangka Teoritik	35
TABEL II.4	: Variabel Penelitian	39
TABEL III.1	: Status dan Keberadaan Desa/Kelurahan di Kecamatan Bawen	41
TABEL III.2	: Penggunaan Lahan Menurut Desa/Kelurahan di Kecamatan Bawen Tahun 2006	43
TABEL III.3	: Keadaan Penduduk Menurut Desa/Kelurahan di Kecamatan Bawen Tahun 2006	44
TABEL III.4	: Keadaan Lingkungan Hidup Sebagian Besar Keluarga Menurut Desa/Kelurahan di Kecamatan Bawen Tahun 2006	46
TABEL III.5	: Banyaknya Fasilitas Pendidikan Menurut Desa/Kelurahan di Kecamatan Bawen Tahun 2006	47
TABEL III.6	: Banyaknya Lembaga Keuangan di Kecamatan Bawen Tahun 2006	47
TABEL III.7	: Banyaknya Unit Kegiatan Ekonomi Menurut Desa/Kelurahan di Kecamatan Bawen Tahun 2006	48
TABEL IV.1	: Sintesis Kajian Partisipasi Masyarakat dalam Kegiatan Pemanfaatan dan Pengendalian Ruang di Kecamatan Bawen	81

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Penataan ruang sebagai suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang guna kesejahteraan masyarakat harus menyertakan partisipasi masyarakat dalam setiap tahapannya. Hal tersebut terlebih karena penataan ruang bukanlah semata-mata suatu kegiatan yang rasionalistik, teknis dan estetis tetapi merupakan pula proses sosial politis yang dinamis dan sarat dengan konflik (Forester, 1989). Dengan pandangan tersebut maka penataan ruang merupakan proses pembentukan kesepakatan antar pemeran pembangunan dalam pengembangan suatu kawasan atau kota. Pembentukan kesepakatan ini terutama diperlukan agar setiap proses pemanfaatan sumber daya dapat dilakukan secara adil, sehingga tidak hanya mempertimbangkan aspek efisiensi namun juga aspek kesetaraan.

Di Indonesia hal tersebut termuat dalam konsideran UU 26/2007 tentang Penataan Ruang bahwa diperlukan pengaturan ruang karena keberadaan ruang yang terbatas dan pemahaman masyarakat yang berkembang terhadap pentingnya penataan ruang. Sehingga diperlukan penyelenggaraan penataan ruang yang transparan, efektif dan partisipatif agar terwujud ruang yang aman, nyaman, produktif dan berkelanjutan. Perihal partisipasi masyarakat dalam penataan ruang sebetulnya telah diratifikasi secara legal formal sejak munculnya PP 69/96 tentang Pelaksanaan Hak dan Kewajiban serta Bentuk dan Tata Cara Peran Serta Masyarakat dalam Penataan Ruang. Bahwa dalam PP tersebut pelibatan masyarakat dalam penataan ruang dijamin

dengan memberikan hak-hak masyarakat untuk: (Bab II, Pasal 2)

- a. berperan serta dalam proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan tata ruang dan pengendalian tata ruang.
- b. mengetahui secara terbuka rencana tata ruang wilayah, rencana tata ruang kawasan dan rencana rinci tata ruang kawasan.
- c. menikmati manfaat ruang dan atau pertambahan nilai ruang sebagai akibat penataan ruang.
- d. memperoleh penggantian yang layak atas kondisi yang dialaminya akibat pelaksanaan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan rencana tata ruang.

Beberapa hal diatas kiranya juga sejalan dengan paradigma *good governance* serta penguatan *civil society* (Sumanto, 2004). Lebih khusus di Kabupaten Semarang hal tersebut termuat pula dalam Peraturan Daerah Kabupaten Semarang, Nomor 4 Tahun 2002 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Semarang.

Dalam praktiknya hak-hak masyarakat sebagai bagian dari partisipasi mereka seringkali tidak dapat dinikmati masyarakat dengan mudah. Pelibatan masyarakat seringkali masih berwujud mobilisasi, hal tersebut menjadi celah bagi sementara birokrat dengan mengingat mayoritas taraf partisipasi masyarakat yang baru sebatas kognitif semata ditambah kerangka budaya paternalistik yang masih mengakar di masyarakat (Soetrisno, 1995). Hal-hal yang muncul kepermukaan kemudian adalah: ketidaktahuan masyarakat akan penataan ruang diwilayahnya, kesulitan akses masyarakat terhadap produk-produk penataan ruang, masyarakat kurang menikmati manfaat dan nilai tambah keruangan diwilayahnya. Beberapa hal yang menjadi ikutan karenanya adalah terjadinya pelanggaran aturan pemanfaatan

ruang oleh masyarakat, banyak kalangan masyarakat yang belum tahu prosedur pembuatan IMB, masyarakat tidak bisa ikut mengontrol pelaksanaan pembangunan berdasar azas keruangan yang ada.

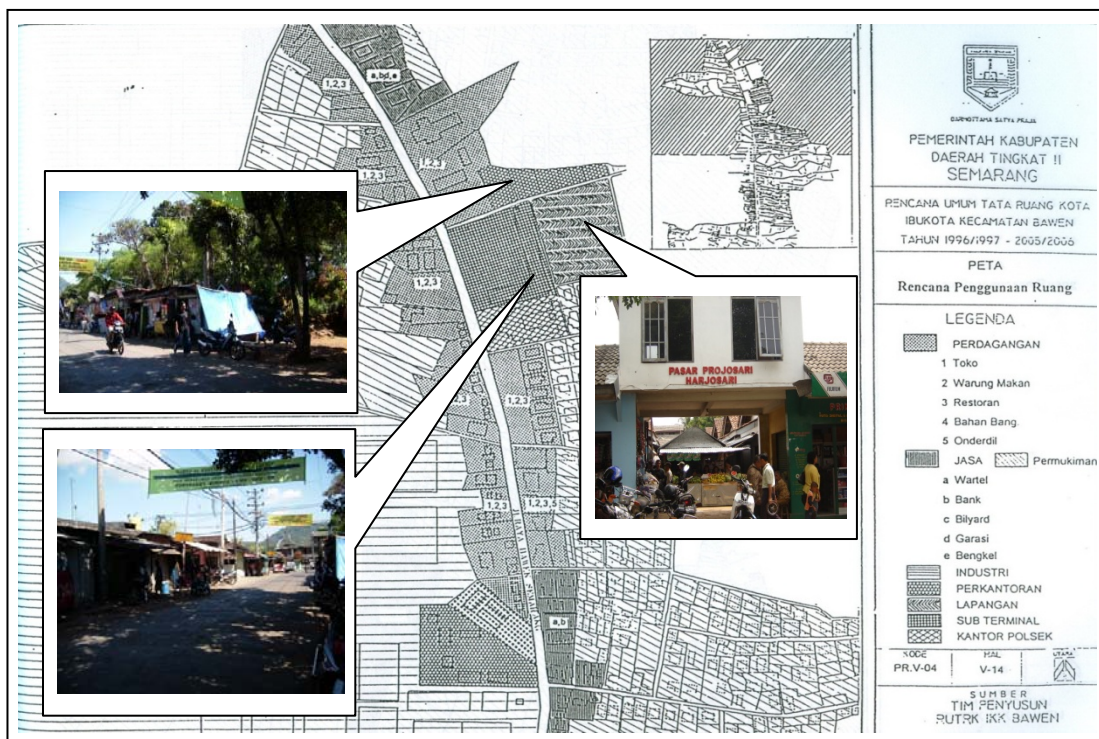
Kecamatan Bawen adalah salah satu bagian dari 19 Kecamatan di Kabupaten Semarang, karenanya pula menjadi objek dari beberapa peraturan perundangan di atasnya. Permasalahan penataan ruang di Kecamatan ini menjadi menarik diamati karena saat ini sedang berkembang wacana pemindahan Ibukota Kabupaten Semarang dari Kecamatan Ungaran ke Kecamatan Bawen. Wacana tersebut mulai timbul dikalangan elit politik pemerintahan di Kabupaten Semarang, karena pertimbangan aksesibilitas dan penguatan hegemoni kewilayahan. Posisi Kecamatan Bawen dianggap lebih tepat sebagai Ibukota Kabupaten Semarang karena letaknya yang berada ditengah wilayah Kabupaten. Penguatan hegemoni kewilayahan menjadi pertimbangan karena selama ini banyak wacana yang berkembang di Kota Salatiga sebagai tetangga Kabupaten Semarang untuk melakukan pengembangan kewilayahan. Disisi lain karena pengembangan aksesibilitas lanjutan di kawasan ini berupa pengadaan jalan tol Semarang-Bawen dan jalan lingkar Bawen-Ambarawa. Di sisi lain saat ini sedang berlangsung prosesi revisi Peraturan Daerah Kabupaten Semarang Nomor 10 Tahun 1997 tentang Rencana Umum Tata Ruang dan Rencana Detail Tata Ruang Kecamatan Bawen.

Kecamatan Bawen sebagaimana Kecamatan lainnya dalam tugasnya hanya menerima pelimpahan sebagian kewenangan Bupati/Walikota sebagaimana diatur dalam UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah. Hal tersebut kemudian diperjelas dengan Kepmendagri 158/2004 tentang Pedoman Rincian Sebagian Kewenangan yang Dilimpahkan oleh Bupati/Walikota kepada Camat, serta

Kepmendagri 159/2004 tentang Struktur Organisasi dan Tata Kerja Kecamatan. Titik temu dari kedua sisi tersebut bahwa Kecamatan sebagai institusi pemerintahan hanya diperankan dalam kisi pemanfaatan dan pengendalian ruang.

Sebagaimana banyak kasus terjadi di Indonesia, di Kecamatan Bawen terdapat beberapa permasalahan pemanfaatan dan pengendalian ruang. Beberapa hal fisik dalam pemanfaatan ruang di daerah ini yang tampak diantaranya terlihat pada pada Gambar 1.1 di halaman berikut, bahwa telah terjadi pergeseran pelaksanaan Perda 10/1997. Beberapa daerah yang semula diperuntukkan bagi:

- a. Lapangan telah berubah pemanfaatannya menjadi Pasar Desa di Kelurahan Harjosari.



Sumber: Dokumentasi Penulis, 2008

GAMBAR 1.1
BEBERAPA PERMASALAHAN PEMANFAATAN RUANG
DI KECAMATAN BAWEN

- b. Perkantoran telah berubah pemanfaatannya menjadi kawasan kaki lima.
- c. Sub Terminal telah berubah pemanfaatannya menjadi kawasan hunian tidak resmi dan kaki lima.

Sebagaimana tampak pada Gambar 1.2 terdapat pula beberapa permasalahan pengendalian ruang di Kecamatan Bawen:

- a. Tindakan yang kurang bijak dari masyarakat dengan memanfaatkan sungai di depan PT. APACINTI sebagai tempat pembuangan sampah. Hal tersebut di picu karena banyaknya pedagang kaki lima di sekitar halaman depan PT. APACINTI yang langsung berada di pinggir jalan negara.



Sumber: Dokumentasi Penuli, 2008

GAMBAR 1.2
BEBERAPA PERMASALAHAN PENGENDALIAN RUANG
DI KECAMATAN BAWEN

b. Penggunaan saluran air ditepi jalan negara di sekitar halaman depan PT. APACINTI sebagai tempat usaha. Penggunaan fasilitas umum tersebut selama ini memicu tersumbatnya saluran air di daerah tersebut sehingga limpasan air terbuang di tepi jalan raya dan mengurangi estetika lingkungan.

Beberapa hal tersebut setidaknya menjadi bagian permasalahan yang pelik di Kecamatan Bawen, hal tersebut menjadi semakin pelik karena dari sisi aparat pemerintah utamanya di Kecamatan terkendala oleh keterbatasan personal, dana dan peralatan. Di sisi lain masyarakat sering tidak peduli dengan permasalahan pemanfaatan dan pengendalian ruang tersebut, meski sebenarnya merekalah yang secara riil menerima dampak dari pelanggaran pemanfaatan ruang tersebut. Ketidakpedulian itu setidaknya ditampakkan dengan tidak adanya keluhan formal dari masyarakat, berupa surat pengaduan atau aduan lisan anggota masyarakat ke Kantor Kelurahan, Kecamatan, Bappeda atau DPU Kabupaten Semarang pada beberapa tahun terakhir. Ketidakpedulian itu juga ditunjukkan dengan diabaikannya surat-surat teguran dari Kelurahan ataupun Kecamatan dan DPU Kabupaten Semarang. Ketidakpedulian merupakan salah satu manifestasi partisipasi yang rendah/pasif menurut Milbrath dan Goel (I, A. Rahman H. 2007).

Permenungan bersama yang dapat dilakukan dengan menilik sinergi pemanfaatan dan pengendalian ruang yang telah terjalin selama ini di Kecamatan Bawen, bahwa terdapat permasalahan pemanfaatan dan pengendalian ruang. Salah satu dari permasalahan besar tersebut dari sisi masyarakat adalah rendahnya partisipasi masyarakat dalam pemanfaatan dan pengendalian ruang di Kecamatan Bawen, meskipun hak-hak politis masyarakat telah dijamin dalam Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1996 tentang Pelaksanaan Hak dan Kewajiban serta

Bentuk dan Tata Cara Peran Serta Masyarakat dalam Penataan Ruang. Di sisi lain secara legal formal Pemerintah secara makro di pusat hingga di tingkat basis di daerah telah menyadari pentingnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan khususnya penataan ruang dengan menilik uraian pada halaman terdahulu.

Karenanya penelitian ini menitikberatkan pada kajian partisipasi dalam pemanfaatan dan pengendalian ruang di Kecamatan Bawen Kabupaten Semarang.

1.2 Pertanyaan Penelitian

Penataan ruang sebagai suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang guna kesejahteraan masyarakat harus menyertakan partisipasi masyarakat dalam setiap tahapannya. Hal tersebut terlebih karena penataan ruang bukanlah semata-mata suatu kegiatan yang rasionalistik, teknis dan estetis tetapi merupakan pula proses sosial politis yang dinamis dan sarat dengan konflik (Forester, 1989). Hal tersebut telah diratifikasi oleh Pemerintah RI dengan adanya UU 26/2007 tentang Penataan Ruang dan PP 69/96 tentang Pelaksanaan Hak dan Kewajiban serta Bentuk dan Tata Cara Peran Serta Masyarakat dalam Penataan Ruang. Meskipun dalam praktiknya hak-hak masyarakat tersebut belum dapat dinikmati secara maksimal.

Kecamatan Bawen merupakan bagian dari Kabupaten Semarang yang oleh kalangan elit politik pemerintahan di Kabupaten ini diwacanakan untuk menjadi Ibukota Kabupaten, dengan pertimbangan penguatan hegemoni dan aksesibilitas. Terdapat beberapa permasalahan pemanfaatan dan pengendalian ruang di Kecamatan Bawen, salah satu yang tampak dari sisi masyarakat adalah rendahnya partisipasi masyarakat.

1.3 Tujuan dan Sasaran Penelitian

1.3.1 Tujuan Penelitian

Sebagaimana tertuang dalam pendahuluan, tujuan dari penelitian ini adalah mengkaji partisipasi masyarakat dalam pemanfaatan dan pengendalian ruang di Kecamatan Bawen Kabupaten Semarang.

1.3.2 Sasaran Penelitian

Sebagai lanjutan penetapan tujuan penelitian ini, terdapat beberapa sasaran yang diharapkan akan tercapai dalam penelitian ini:

1. Mengetahui akomodasi kepentingan masyarakat dalam kegiatan penataan ruang khususnya pemanfaatan dan pengendalian ruang di Kecamatan Bawen Kabupaten Semarang.
2. Mengetahui kesukarelaan masyarakat untuk turut serta dalam kegiatan penataan ruang khususnya pemanfaatan dan pengendalian ruang di Kecamatan Bawen Kabupaten Semarang.
3. Mengetahui rasa memiliki masyarakat pada kegiatan penataan ruang khususnya pemanfaatan dan pengendalian ruang di Kecamatan Bawen Kabupaten Semarang.
4. Rekomendasi penyempurnaan pelaksanaan kegiatan penataan ruang khususnya pemanfaatan dan pengendalian ruang di Kecamatan Bawen Kabupaten Semarang guna optimalisasi partisipasi masyarakat didalamnya.

1.4 Ruang Lingkup Penelitian

Guna memperjelas pembahasan maka ruang lingkup penelitian ini dibatasi pada:

1. Pembahasan tentang partisipasi masyarakat

Pembatasan pembahasan pada partisipasi masyarakat dipilih karena pentingnya partisipasi masyarakat seiring dengan perubahan paradigma pemerintahan yang terjadi saat ini dengan asas *good governance* dan penguatan *civil society*.

2. Pembahasan tentang pemanfaatan dan pengendalian ruang sebagai salah satu bentuk penataan ruang.

Pembatasan pada sisi pemanfaatan dan pengendalian ruang dilakukan karena mengingat batasan kewenangan institusi Kecamatan sebagaimana diatur dalam UU 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan beberapa aturan pelaksanaannya.

3. Lokasi yang dipilih Kecamatan Bawen.

Lokasi ini menarik untuk diteliti dalam kaitannya dengan permasalahan pemanfaatan dan pengendalian ruang di Kabupaten Semarang karena:

- a. Adanya wacana pemindahan Ibukota Kabupaten Semarang dari Kecamatan Ungaran ke Kecamatan Bawen. Wacana tersebut timbul karena pertimbangan aksesibilitas dan penguatan hegemoni kewilayahan. Sehingga karenanya ada wacana beberapa kebijakan khusus di wilayah ini.
- b. Saat ini sedang dilaksanakan prosesi revisi Peraturan Daerah Kabupaten Semarang Nomor 10 Tahun 1997 tentang Rencana Umum Tata Ruang dan Rencana Detail Tata Ruang Kecamatan Bawen

1.5 Kerangka Pikir

Kerangka pikir adalah tahapan pemikiran secara umum langkah-langkah penelitian mulai dari penemuan masalah hingga sasaran yang akan dicapai dalam

penelitian ini. Secara umum kerangka pikir penelitian tentang partisipasi masyarakat dalam pemanfaatan dan pengendalian ruang di Kecamatan Bawen Kabupaten Semarang yang akan dilakukan terurai pada Gambar 1.3 di halaman berikut.

1.6 Metodologi Penelitian

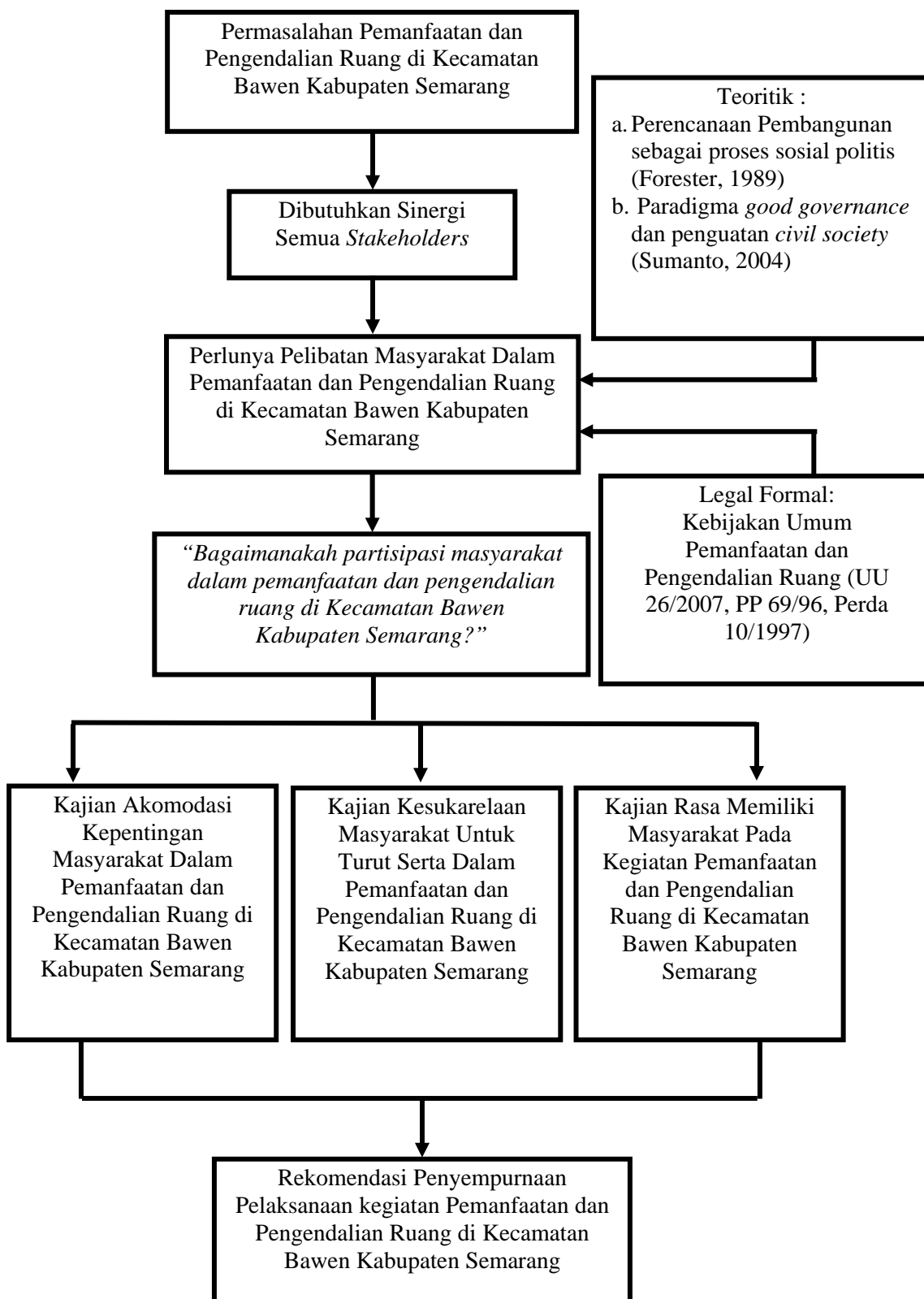
1.6.1 Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan positivistik dengan metode campuran (*mixed methods research*), dengan beberapa pertimbangan: (Creswell, John. W and Clark, Vicki L. Plano, 2007)

1. Acuan pengumpulan data dan analisisnya menggunakan campuran dari pendekatan kualitatif dan kuantitatif.
2. Metode ini berfokus pada pengumpulan data (*collecting*), analisa data dan campuran data antara kualitatif dan kuantitatif dalam pelaksanaannya.
3. Metode ini memanfaatkan keunggulan dari masing-masing pendekatan, baik kualitatif dan kuantitatif.

1.6.2 Kerangka Analisis

Sebagaimana terurai pada bagian terdahulu pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini adalah pendekatan campuran sehingga karenanya banyak menggunakan elemen yang naturalistik, karenanya pula salah satu instrumen utama yang digunakan dalam penelitian ini berupa *human instrument* (Sugiyono, 2005). Dengan demikian pula maka antar bagian/unsur dalam amatan penelitian merupakan satu kesatuan yang utuh, karenanya triangulasi merupakan bagian pokok dari setiap langkah analisis data penelitian yang didapat di lapangan. Triangulasi merupakan



Sumber: Analisa Penelitian, 2009

GAMBAR 1.3
KERANGKA PIKIR PENELITIAN

hubungan timbal-balik atau interaktif antar elemen penelitian (Sugiyono, 2005). Dengan melalui triangulasi tersebut maka analisa akhir dapat dilakukan. Lebih lanjut hal tersebut terurai dalam Tabel I.1 tentang Kerangka Analisis.

1.6.3 Kebutuhan Data

Data untuk mendukung penelitian ini dapat diperoleh dari dua sumber, yaitu data primer dan data sekunder (Kartono, 1996):

1. Data Primer, yaitu data yang diperoleh langsung dari sumbernya.

Pengumpulan data primer dilakukan dengan cara wawancara terhadap tokoh-tokoh kunci yang berpengaruh dalam pemanfaatan dan pengendalian ruang di Kecamatan Bawen Kabupaten Semarang serta observasi dalam bentuk partisipasi pasif.

2. Data Sekunder, yaitu data yang diperoleh dari instansi terkait dalam penelitian.

Data yang diperlukan terdiri dari:

- a. Dokumen Penataan Ruang (Pemanfaatan dan Pengendalian Ruang) di Kecamatan Bawen Kabupaten Semarang
- b. Data Pertemuan, Monitoring dan Evaluasi Instansional.

Lebih jauh mengenai data yang diperlukan dalam penelitian ini dapat dilihat dalam Lampiran tentang Kebutuhan Data.

1.6.4 Teknik Pengumpulan Data

Informasi atau data dapat dibedakan berdasarkan sumbernya yang terdiri dari (Kartono, 1996):

TABEL I.1
KERANGKA ANALISIS

Sasaran	Hasil Akhir	Analisis yang dilakukan	Cara analisa	Data yang dibutuhkan	Cara pengumpulan data	Nara sumber
a. Mengetahui akomodasi kepentingan masyarakat dalam kegiatan.	a. Mengetahui akomodasi kepentingan masyarakat dalam kegiatan pemanfaatan dan pengendalian ruang diwilayah Kecamatan Bawen.	Deskriptif analitis dengan menggunakan triangulasi	Triangulasi: a. Data penataan ruang Kecamatan Bawen b. Hasil wawancara dengan aparat c. Hasil wawancara dengan masyarakat ↓ a. <i>Data reduction</i> b. <i>Data display</i> c. <i>Conclusion</i>	a. Resume/catatan hasil pertemuan warga dalam kegiatan penataan ruang. b. Kesaksian warga perihal usulan pemanfaatan ruang. c. Data RUTRK Bawen	a. Observasi partisipatif pasif b. Wawancara semi-terstruktur c. Dokumentasi	<i>Non probability sampling ----> Purposive sampling</i>
	b. Mengetahui upaya yang sudah dilaksanakan pemerintah guna mengakomodir kepentingan masyarakat.	Deskriptif analitis dengan menggunakan triangulasi	Triangulasi: a. Data penataan ruang Kecamatan Bawen b. Hasil wawancara dengan aparat c. Hasil wawancara dengan masyarakat ↓ a. <i>Data reduction</i> b. <i>Data display</i> c. <i>Conclusion</i>	a. Resume/catatan hasil pertemuan warga dalam perencanaan ruang b. Kesaksian warga perihal upaya pemerintah dalam melaksanakan keinginan warga	a. Observasi partisipatif pasif b. Wawancara semi-terstruktur c. Dokumentasi	<i>Non probability sampling ----> Purposive sampling</i>

Sasaran	Hasil Akhir	Analisis yang dilakukan	Cara analisa	Data yang dibutuhkan	Cara pengumpulan data	Nara sumber
b. Mengetahui kesukarelaan masyarakat turut serta dalam kegiatan.	a. Mengetahui kesukarelaan masyarakat turut serta dalam kegiatan pemanfaatan dan pengendalian ruang di wilayah Kecamatan Bawen.	Deskriptif analitis dengan menggunakan triangulasi	Triangulasi: a. Data penataan ruang Kecamatan Bawen b. Hasil wawancara dengan aparat c. Hasil wawancara dengan masyarakat ↓ a. <i>Data reduction</i> b. <i>Data display</i> c. <i>Conclusion</i>	a. Data pelayanan masyarakat mengurus IMB dan sejenisnya. b. Pernyataan latar belakang warga melakukan perijinan.	a. Observasi partisipatif pasif b. Wawancara semi-terstruktur c. Dokumentasi	<i>Non probability sampling</i> ----> <i>Purposive sampling</i>
	b. Mengetahui upaya yang sudah dilaksanakan pemerintah guna meningkatkan kesukarelaan masyarakat.	Deskriptif analitis dengan menggunakan triangulasi	Triangulasi: a. Data penataan ruang Kecamatan Bawen b. Hasil wawancara dengan aparat c. Hasil wawancara dengan masyarakat ↓ a. <i>Data reduction</i> b. <i>Data display</i> c. <i>Conclusion</i>	a. Pernyataan warga seputar upaya pemerintah guna peningkatan kesukarelaan masyarakat. b. Data tindakan persuasif aparat dalam pengendalian pemanfaatan ruang. c. Data tindakan represif aparat dalam pengendalian pemanfaatan ruang.	a. Observasi partisipatif pasif b. Wawancara semi-terstruktur c. Dokumentasi	<i>Non probability sampling</i> ----> <i>Purposive sampling</i>

Sasaran	Hasil Akhir	Analisis yang dilakukan	Cara analisa	Data yang dibutuhkan	Cara pengumpulan data	Nara sumber
c. Mengetahui rasa memiliki masyarakat pada kegiatan.	a. Mengetahui rasa memiliki masyarakat pada kegiatan pemanfaatan dan pengendalian ruang diwilayah Kecamatan Bawen.	Deskriptif analitis dengan menggunakan triangulasi	Triangulasi: a. Data penataan ruang Kecamatan Bawen b. Hasil wawancara dengan aparat c. Hasil wawancara dengan masyarakat ↓ a. <i>Data reduction</i> b. <i>Data display</i> c. <i>Conclusion</i>	a. Data kunjungan warga pada aparat dlm rangka pemanfaatan dan pengendalian ruang. b. Peran serta masyarakat dalam pemeliharaan fasilitas umum. c. Peran serta masyarakat dalam pelaksanaan aturan pemanfaatan dan pengendalian ruang.	a. Observasi partisipatif pasif b. Wawancara semi-terstruktur c. Dokumentasi	<i>Non probability sampling ----> Purposive sampling</i>
	b. Mengetahui upaya yang sudah dilaksanakan pemerintah guna meningkatkan rasa memiliki masyarakat	Deskriptif analitis dengan menggunakan triangulasi	Triangulasi: a. Data penataan ruang Kecamatan Bawen b. Hasil wawancara dengan aparat c. Hasil wawancara dengan masyarakat ↓ a. <i>Data reduction</i> b. <i>Data display</i> c. <i>Conclusion</i>	a. Data tindakan persuasif aparat dalam pengendalian pemanfaatan ruang. b. Data tindakan represif aparat dalam pengendalian pemanfaatan ruang.	a. Observasi partisipatif pasif b. Wawancara semi-terstruktur c. Dokumentasi	<i>Non probability sampling ----> Purposive sampling</i>

Sumber: Analisa Penelitian, 2009

1. Data Primer

Merupakan data yang diperoleh langsung dari sumbernya, diamati dan dicatat oleh peneliti. Teknik pengumpulan data primer dalam penelitian ini dilakukan dengan cara:

a) Wawancara

Wawancara merupakan cara pengumpulan data dengan jalan tanya-jawab sepihak yang dikerjakan dengan sistematis dan berlandaskan kepada tujuan penelitian. Salah satu teknik pengumpulan data dalam pendekatan kualitatif adalah wawancara mendalam (*depth interview*). Instrumen yang digunakan di sini, yaitu pedoman wawancara. Jika daftar dimaksud untuk menjangkau nara sumber yang jumlahnya relatif banyak, wawancara biasanya dilakukan kepada sejumlah nara sumber yang jumlahnya relatif terbatas dan memungkinkan bagi peneliti untuk mengadakan kontak langsung secara berulang-ulang sesuai dengan keperluan. Wawancara bertujuan untuk mengumpulkan informasi dan bukan untuk merubah ataupun mempengaruhi pendapat nara sumber. Dalam penelitian ini wawancara mendalam yang dipilih menggunakan teknik wawancara semi-terstruktur.

b) Pengamatan Lapangan (Observasi Lapangan)

Beberapa informasi yang diperoleh dari pengamatan lapangan terutama yang berbentuk fisik lingkungan.

2. Data Sekunder

Merupakan data yang bukan diusahakan sendiri pengumpulannya oleh peneliti,

misalnya dari biro statistik, majalah, keterangan-keterangan maupun publikasi lainnya serta laporan-laporan.

1.6.5 Pemilihan Nara Sumber

Pengambilan nara sumber dalam penelitian ini menggunakan prinsip *non probability sampling* dengan cara *purposive sampling*, yaitu kontak dengan beberapa tokoh kunci yang terlibat dan memahami mengenai penataan ruang khususnya pemanfaatan dan pengendalian ruang di Kecamatan Bawen Kabupaten Semarang. Di mana dalam penelitian ini aturan perundangan lokal dalam penataan ruang yang digunakan adalah Perda 10 tahun 1997. Tokoh-tokoh kunci yang diambil berupa: para birokrat kunci di jajaran eksekutif Pemerintah Kabupaten Semarang, tokoh masyarakat, Ketua Rukun Warga (RW) serta Ketua Rukun *Tetangga* (RT).

TABEL I.2
TABEL NARA SUMBER

No	Jenis	Jumlah
1	Kepala Seksi Tata Ruang Bappeda / DPU Kab. Smg	2
2	Kepala Seksi Trantib dan Pembangunan Kec. Bawen	2
3	RW	1
4	RT	1
5	Pemuka Masyarakat	1
Jumlah		7

Sumber: Analisa Penelitian, 2009

Setelah dilakukan penjajagan awal tentang pemahaman mereka terhadap aturan penataan ruang dan Perda 10 tahun 1997, jumlah tokoh kunci atau nara sumber yang digunakan dalam penelitian ini sebagaimana tampak pada Tabel I.3 tersebut.

1.6.6 Analisis Data

1.6.6.1 Tahapan Analisis

Adapun beberapa tahapan analisis yang digunakan dalam penelitian ini antara lain:

1. Identifikasi kebijakan dan rencana pemanfaatan dan pengendalian ruang di Kecamatan Bawen Kabupaten Semarang.
2. Identifikasi situasi sosial masyarakat di Kecamatan Bawen Kabupaten Semarang.
3. Identifikasi implementasi kegiatan penataan ruang (pemanfaatan dan pengendalian ruang) di Kecamatan Bawen Kabupaten Semarang.
4. Kajian partisipasi masyarakat dalam pemanfaatan dan pengendalian ruang di Kecamatan Bawen Kabupaten Semarang, yang meliputi:
 - a. Kajian akomodasi kepentingan masyarakat dalam kegiatan pemanfaatan dan pengendalian ruang.
 - b. Kajian kesukarelaan masyarakat untuk turut serta dalam kegiatan pemanfaatan dan pengendalian ruang.
 - c. Kajian rasa memiliki masyarakat pada kegiatan pemanfaatan dan pengendalian ruang.
5. Kajian rekomendasi penyempurnaan pelaksanaan kegiatan pemanfaatan dan pengendalian ruang di Kecamatan Bawen Kabupaten Semarang.

1.6.6.2 Metode Analisis

Teknik analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif secara deskriptif analitis. Analisis data kualitatif terdiri dari tiga alur kegiatan yang terjadi secara bersamaan yaitu: reduksi data, penyajian data dan

penarikan kesimpulan/verifikasi (Sugiyono, 2005). Teknik analisis yang dipilih dalam penelitian ini juga didasarkan pada ketiga alur kegiatan analisis tersebut, yang pada dasarnya dapat terjadi pada waktu yang bersamaan.

Dalam konteks terapan, penelitian ini lebih banyak berupaya mengemukakan dan memberikan penjelasan (deskripsi) mengenai fenomena yang terkait dengan variabel penelitian. Sehingga proses pelaksanaannya lebih banyak menggunakan teknik analisis deskriptif kualitatif.

1.7 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

a. BAB I tentang Pendahuluan

Mengurai tentang latar belakang penelitian, pertanyaan penelitian, tujuan dan sasaran penelitian, ruang lingkup penelitian, kerangka pemikiran, metodologi penelitian yang digunakan serta sistematika pembahasan.

b. BAB II tentang Telaah Teoritis Partisipasi Masyarakat Dalam Pemanfaatan Dan Pengendalian Pemanfaatan Ruang

Bab ini mengulas tentang teori-teori yang digunakan dalam penelitian ini, yang terdiri dari: batasan partisipasi beserta jenis-jenisnya, pemahaman tentang pemanfaatan dan pengendalian ruang beserta kebijakan umum yang ada serta hambatan pelaksanaan partisipasi masyarakat.

c. BAB III tentang Gambaran Umum Wilayah Studi

Bab ini menguraikan tentang kondisi eksisting Kecamatan Bawen Kabupaten Semarang meliputi: letak dan lokasi, potensi kewilayahan, kondisi tata ruang,

serta kebijakan dan kondisi pengendalian pemanfaatan ruangnya di Kecamatan Bawen Kabupaten Semarang.

d. BAB IV tentang Analisa Partisipasi Masyarakat Dalam Pemanfaatan Dan Pengendalian Ruang Di Kecamatan Bawen Kabupaten Semarang

Bab ini akan mengurai hasil-hasil penelitian yang telah dilakukan berupa uraian tentang:

- Kajian akomodasi kepentingan masyarakat dalam pemanfaatan dan pengendalian ruang.
- Kajian kesukarelaan masyarakat untuk turut serta dalam kegiatan pemanfaatan dan pengendalian ruang.
- Kajian rasa memiliki masyarakat pada kegiatan pemanfaatan dan pengendalian ruang.

e. BAB V tentang Kesimpulan Dan Rekomendasi

Bab ini akan mengurai kesimpulan umum dari hasil penelitian yang telah didapat serta rekomendasi yang diharapkan dapat dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah dan para pelaku tata ruang lainnya.

BAB II

TELAAH TEORITIS PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMANFAATAN DAN PENGENDALIAN RUANG

Bab ini akan membahas dari sisi teoritik: hubungan antara partisipasi dengan pemanfaatan dan pengendalian ruang, definisi keduanya serta hambatan pelaksanaannya. Untuk lebih memudahkan pembahasan kajian terbagi atas beberapa sub bab:

2.1 Partisipasi Masyarakat

Partisipasi masyarakat menjadi mengemuka dan penting dalam pelaksanaan pembangunan termasuk didalamnya penataan ruang diantaranya karena beberapa hal positif yang dikandungnya: (Alastaire White dalam RA. Santoso Sastropetro,1988)

- a. Dengan partisipasi lebih banyak hasil kerja yang dapat dicapai.
- b. Dengan partisipasi pelayanan atau *service* dapat diberikan dengan biaya yang rendah.
- c. Partisipasi memiliki nilai dasar yang sangat berarti untuk peserta, karena menyangkut kepada harga dirinya.
- d. Merupakan katalisator untuk pembangunan selanjutnya.
- e. Mendorong timbulnya rasa tanggung jawab.
- f. Menjamin bahwa suatu kebutuhan yang dirasakan oleh masyarakat telah dilibatkan.
- g. Menjamin bahwa pekerjaan dilaksanakan dengan arah yang benar.

- h. Menghimpun dan memanfaatkan berbagai pengetahuan yang terdapat didalam masyarakat, sehingga terjadi perpaduan berbagai keahlian.
- i. Membebaskan orang dari kebergantungan kepada keahlian orang lain.
- j. Lebih menyadarkan manusia terhadap penyebab dari kemiskinan, sehingga menimbulkan kesadaran terhadap usaha untuk mengatasinya.

2.1.1 Definisi Partisipasi

Menurut Keith Davis (Reksopoetranto, 1992) kata partisipasi secara etimologis berasal dari bahasa inggris "*participation*" yang berarti mengambil bagian, *participator* dimaknai sebagai yang mengambil bagian atau sering disebut dalam bahasa umum sebagai keikutsertaan. Karenanya partisipasi sering dikatakan sebagai peran serta atau keikutsertaan mengambil bagian dalam kegiatan tertentu. Karenanya terdapat keterlibatan mental/pikiran dan emosi/perasaan seseorang dalam situasi kelompok yang mendorong partisipan untuk memberikan sumbangan kepada kelompok dalam usaha mencapai tujuan serta tanggungjawab terhadap usaha mencapai tujuan yang bersangkutan. Hal yang terakhir senada dengan batasan yang diberikan dalam batang tubuh UU 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Pasal 2 ayat 4 huruf d bahwa partisipasi merupakan keikutsertaan masyarakat untuk mengakomodasi kepentingan mereka dalam proses penyusunan rencana pembangunan. Selain kedua pendapat tersebut, terdapat beberapa pendapat lain tentang definisi partisipasi:

- a. Keterlibatan orang secara sukarela tanpa tekanan dan jauh dari pemerintah atau kepentingan eksternal (Sumarto, 2003).
- b. Keterlibatan masyarakat secara aktif dalam keseluruhan proses kegiatan, sebagai media penumbuhan kohesifitas antar masyarakat, masyarakat dengan pemerintah

juga menggalang tumbuhnya rasa memiliki dan tanggung jawab pada program yang dilakukan (Handayani, 2006).

- c. Keikutsetaan masyarakat baik dalam bentuk pernyataan ataupun kegiatan (Wardoyo, 1992).
- d. Keikutsetaan masyarakat dalam program-program pembangunan (Rahardjo, 1985).
- e. Aksi dari kepercayaan akan pembangunan. Karena partisipasi mempunyai nilai intrinsik kebaikan dan berfokus pada pencarian cara untuk menyelesaikan masalah. (Cooke and Kothari, 2002)
- f. Seseorang yang berpartisipasi sebenarnya mengalami keterlibatan dirinya atau egonya yang sifatnya lebih dari pada keterlibatan dalam pekerjaan atau tugas saja (Alport dalam Reksopoetranto, 1992).

Karenanya dalam beberapa definisi tersebut terdapat beberapa kata kunci tentang definisi partisipasi:

- a. Keikutsertaan
- b. Secara sukarela
- c. Keterlibatan mental/pikiran dan emosi/perasaan
- d. Berbentuk pernyataan ataupun kegiatan nyata
- e. Media penumbuhan kohesifitas
- f. Akomodasi kepentingan bersama

2.1.2 Bentuk-bentuk Partisipasi

Sebagai bentuk keikutsertaan masyarakat/kelompok terdapat beberapa wujud dari partisipasi:

1. Menurut Vaneklasen dan Miller membagi partisipasi atas: (Handayani, 2006)

a. Partisipasi Simbolis

Masyarakat duduk dalam lembaga resmi tanpa melalui proses pemilihan dan tidak mempunyai kekuasaan yang sesungguhnya.

b. Partisipasi Pasif

Masyarakat diberi informasi atas apa yang sudah diputuskan dan apa yang sudah terjadi. Pengambil keputusan menyampaikan informasi tetapi tidak mendengarkan tanggapan dari masyarakat sehingga informasi hanya berjalan satu arah.

c. Partisipasi Konsultatif

Masyarakat berpartisipasi dengan cara menjawab beberapa pertanyaan. Hasil jawaban dianalisis pihak luar untuk identifikasi masalah dan cara pengatasan masalah tanpa memasukkan pandangan masyarakat.

d. Partisipasi dengan Insentif Material

Masyarakat menyumbangkan tenaganya untuk mendapatkan makanan, uang atau imbalan lainnya. Masyarakat menyediakan sumber daya, namun tidak terlibat dalam pengambilan keputusan sehingga mereka tidak memiliki keterikatan untuk meneruskan partisipasinya ketika masa pemberian insentif selesai.

e. Partisipasi Fungsional

Masyarakat berpartisipasi karena adanya permintaan dari lembaga eksternal untuk memenuhi tujuan. Mungkin ada keputusan bersama tetapi biasanya terjadi setelah keputusan besar diambil.

f. Partisipasi Interaktif

Masyarakat berpartisipasi dalam mengembangkan dan menganalisa rencana kerja. Partisipasi dilihat sebagai hak, bukan hanya sebagai alat mencapai tujuan, prosesnya melibatkan metodologi dalam mencari perspektif yang berbeda dan serta menggunakan proses belajar yang terstruktur. Karena masyarakat terlibat dalam pengambilan keputusan maka mereka akan mempunyai keterikatan untuk mempertahankan tujuan dan institusi lokal yang ada di masyarakat juga menjadi kuat.

g. Pengorganisasian Diri

Masyarakat berpartisipasi dengan merencanakan aksi secara mandiri. Mereka mengembangkan kontak dengan lembaga eksternal untuk sumber daya dan saran-saran teknis yang dibutuhkan, tetapi kontrol bagaimana sumber daya tersebut digunakan berada di tangan masyarakat sepenuhnya.

Secara ideal partisipasi semestinya berwujud partisipasi interaktif ataupun pengorganisasian diri, tetapi tentunya hal tersebut menuntut kapabilitas sumber daya manusia yang optimal. Di negara dunia ketiga yang umumnya berpemerintahan totaliter menggunakan model partisipasi simbolis, pasif ataupun konsultatif.

2. Sherry Arnstein, terdapat 8 tangga partisipasi: (Dwiyanto, 2006)

Menurut Sherry Arnstein terdapat 8 tangga partisipasi, yang secara berjenjang akan semakin memberikan nilai optimal dalam pelibatan masyarakat.

Bahwa pada tahapan 7 dan 8 adalah tahapan yang sering digunakan pada rezim pemerintahan yang otoritarian, hal tersebut dapat dimengerti karena otoritarianitas tidak menghendaki perbedaan kepentingan dengan penguasa. Pada

tahapan 4, 5 dan 6 sering dilakukan pada masyarakat demokrasi awal, dimana pemegang kekuasaan dan masyarakat saling menjajagi fase-fase perkembangan lanjut porsi kekuasaan antar mereka.

TABEL II.1
TANGGA PARTISIPASI SHERRY ARNSTEIN

Tangga/tingkatan partisipasi	Tingkatan pembagian kekuasaan
1. Kontrol oleh warga negara	Masyarakat punya kewenangan penuh/partisipasi penuh
2. Pendelegasian wewenang	
3. Kemitraan	
4. Konsesi	Partisipasi simbolik
5. Konsultasi	
6. Pemberian informasi	
7. Terapi	Tidak ada partisipasi
8. Manipulasi	

Sumber: Dwiyanto, 2006

Pada tahapan ini pemerintah belum sepenuhnya memberikan kewenangan pada masyarakat, kewenangan masyarakat sekedar kosmetik/tokenism belaka. Tahapan 1, 2 dan 3 adalah tahapan lanjut pembagian kewenangan antara masyarakat dan pemerintah, tahapan ini demokrasi sudah dianggap dewasa sehingga pemerintah dan masyarakat sudah dapat saling mempercayai.

3. Menurut John Gaventa dan Valderrama (Handayani, 2006), terdapat 5 aspek pencapaian *participatory government*:

a. Manipulatif

Partisipasi untuk alasan eksploitatif. Masyarakat dilibatkan dalam proses perencanaan tetapi tidak memiliki target akhir yang berarti. Tidak ada keterlibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan.

b. Partisipasi Informasi

Dalam tahapan ini masyarakat diberi banyak informasi tentang tujuan-tujuan

pembangunan yang diinginkan oleh pemerintah, sehingga informasi tersebut masih satu arah sifatnya. Informasi yang diberikan dibuat secara eksklusif oleh pemerintah namun proses-proses pengambilan keputusan juga tetap tidak terbuka.

c. Partisipasi Konsultatif

Banyak forum-forum yang dibuat untuk memberikan tempat pada masyarakat mengkomunikasikan pandangannya terhadap usulan intervensi pemerintah tertentu.

d. Partisipasi Kooperatif

Pemerintah dan masyarakat bekerja sama dalam sebuah aliansi untuk meningkatkan *responsiveness* kebijakan pembangunan.

e. Partisipasi Mobilisasi

Masyarakat berada dalam posisi mampu mengawasi proses pengambilan keputusan dan pemerintah membahas inisiatif sebagaimana yang dituntut oleh masyarakat.

4. Tipologi partisipasi menurut Moynihan.

Tipologi ini berdasar pada pembagian partisipasi berdasar jenis dan tingkat keterwakilannya (Moynihan dalam Dwiyanto, 2006)

TABEL II.2
TIPOLOGI PARTISIPASI MENURUT MOYNIHAN

Jenis Partisipasi	Tingkat Keterwakilan	
	Sempit	Luas
Palsu	Keputusan: kurang transparan, dibuat oleh pejabat publik. Partisipasi: simbolik, hanya segelintir orang yang terlibat.	Keputusan: dibuat oleh pejabat publik. Partisipasi: Simbolik, meskipun melibatkan berbagai kelompok yang ada dalam masyarakat.

Lanjutan:

Jenis Partisipasi	Tingkat Keterwakilan	
	Sempit	Luas
Parsial	Keputusan: dibuat oleh sekelompok elit pemerintah dengan mempertimbangkan masukan dari kelompok kepentingan yang terbatas. Partisipasi: hanya melibatkan kelompok kepentingan yang memiliki pengaruh, sedangkan sebagian besar masyarakat tidak mempunyai kesempatan sama sekali.	Keputusan: dibuat oleh pejabat pemerintah dengan pengaruh yang sangat sedikit dari partisipasi masyarakat. Partisipasi: melibatkan berbagai kelompok kepentingan namun peluang partisipasi disediakan dalam sesi yang sangat terbatas.
Penuh	Keputusan: dibuat oleh pejabat pemerintah dan kelompok kepentingan yang terpilih. Partisipasi: melibatkan kelompok kepentingan yang mempunyai pengaruh, namun sebagian besar warga tetap kurang mempunyai kesempatan.	Keputusan: dibuat oleh pejabat pemerintah dengan pengaruh yang sangat kuat dari partisipasi masyarakat. Partisipasi: masyarakat luas terlibat diskusi yang cukup intensif dengan pemerintah.

Sumber: Dwiyanto, 2006

2.2 Partisipasi dalam Pemanfaatan dan Pengendalian Ruang

2.2.1 Sekilas Batasan Pengendalian dan Pemanfaatan Ruang

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang pada Bab I Ketentuan Umum (Pasal 1) menyebutkan beberapa pokok pikiran penataan ruang di Indonesia diantaranya bahwa "Ruang adalah 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." Selanjutnya, tata ruang adalah wujud struktural dan pola pemanfaatan ruang, baik direncanakan maupun tidak. Ditegaskan lanjut bahwa "Penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan

pengendalian pemanfaatan ruang”, dimana dalam kesatuan batasan tersebut kemudian diberi batasan:

- a. Pemanfaatan Ruang adalah upaya untuk mewujudkan struktur ruang dan pola ruang sesuai dengan rencana tata ruang melalui penyusunan dan pelaksanaan program beserta pembiayaannya.
- b. Pengendalian Pemanfaatan Ruang adalah upaya untuk mewujudkan tertib tata ruang.

2.2.2 Kebijakan Umum Pemanfaatan dan Pengendalian Ruang

Di Indonesia penataan ruang telah ditetapkan melalui UU No. 26/2007 tentang Penataan Ruang yang kemudian diikuti dengan penetapan berbagai Peraturan Pemerintah (PP) untuk operasionalisasinya. Didalam Undang Undang tersebut khususnya Pasal 3 telah dimuat tujuan penataan ruang yaitu mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif dan berkelanjutan berlandaskan wawasan nusantara dan ketahanan nasional. Dimana semua itu diwujudkan melalui:

- 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.
- c. Terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.

Dalam rangka mewujudkan konsep pengembangan wilayah yang didalamnya memuat tujuan dan sasaran yang bersifat kewilayahan di Indonesia tersebut, secara riil ditempuh melalui upaya penataan ruang yang terdiri dari 3 (tiga) proses utama yaitu: (DirjenTaru, 2003)

- a. Proses perencanaan tata ruang wilayah, yang menghasilkan rencana tata ruang wilayah (RTRW). Disamping sebagai arahan masa depan RTRW pada dasarnya merupakan bentuk intervensi yang dilakukan agar interaksi manusia/makhluk hidup dengan lingkungannya dapat berjalan serasi, selaras, seimbang untuk tercapainya kesejahteraan manusia/makhluk hidup serta kelestarian lingkungan dan keberlanjutan pembangunan.
- b. Proses pemanfaatan ruang, yang merupakan wujud operasionalisasi rencana tata ruang atau pelaksanaan pembangunan itu sendiri.
- c. Proses pengendalian pemanfaatan ruang yang terdiri atas mekanisme perizinan dan penertiban terhadap pelaksanaan pembangunan agar tetap sesuai dengan RTRW dan tujuan penataan ruang wilayahnya. Dengan demikian, selain merupakan proses untuk mewujudkan tujuan-tujuan pembangunan, penataan ruang sekaligus juga merupakan produk yang memiliki landasan hukum untuk mewujudkan tujuan pengembangan wilayah.

Disisi lain sesuai dengan UU 26/2007 tentang Penataan Ruang, sistem perencanaan tata ruang wilayah diselenggarakan secara hirarkis menurut kewenangan administratif yaitu dalam bentuk RTRW Nasional, RTRW Propinsi dan RTRW Kabupaten/Kota serta rencana-rencana yang sifatnya lebih rinci.

Sebagai senyawa lanjut walaupun telah diatur melalui PP No. 69/1996 tentang Pelaksanaan Hak dan Kewajiban serta Bentuk dan Tatacara Peran Serta Masyarakat sebagai aturan pelaksanaan UU Penataan Ruang, proses pelibatan masyarakat sebagai subjek utama dalam penataan ruang wilayah masih belum menemukan bentuk terbaiknya (DirjenTaru, 2003). Persepsi yang berbeda mengenai hak dan kewajiban dari masyarakat seringkali juga menghadirkan konflik

pemanfaatan ruang yang baru dan sulit dicarikan solusinya. Hal lainnya adalah menyangkut tata cara penyampaian aspirasi agar berbagai kepentingan seluruh pemeran pembangunan dapat terakomodasi secara adil, efektif, dan seimbang. Dalam hal ini pelibatan masyarakat perlu dikembangkan berdasarkan konsensus yang disepakati bersama serta dengan memperhatikan karakteristik sosial-budaya setempat, karena budaya mempunyai kekuatan yang hakiki dalam penataan ruang (Zukin, 1995)

2.3 Beberapa Hambatan Partisipasi Masyarakat dalam Pemanfaatan dan Pengendalian Ruang serta Peluang Penyelesaiannya

Hambatan dan tantangan pertama dari optimalisasi partisipasi masyarakat adalah resistensi birokrasi dan politisi, yang selama ini menganggap kapasitas masyarakat dan perangkat pemerintahan basis masih sangat terbatas baik teknis maupun sikap/perilaku berdemokrasi (Sumarto, 2000). Sebagian besar birokrat masih keberatan apabila kewenangannya diserahkan, yang akan membawa konsekuensi berkurangnya anggaran dinas/instansi yang dikuasainya. Selain itu, masih banyak peraturan birokrasi yang berorientasi “proyek”. Pemberdayaan masyarakat dan pengembangan institusi lokal (kelembagaan partisipasi masyarakat) pun dilaksanakan dengan pendekatan proyek. Hal tersebut ditambah dengan kemungkinan resistensi politisi karena desentralisasi fiskal akan mengurangi anggaran disisi legislatif. Beberapa langkah kemudian yang mungkin bisa dilakukan dengan melakukan desain ulang pada struktur lembaga publik, lewat paket kebijakan dan pemerdayaan sumber daya manusia (Wachs, 1987). Hal lanjutannya adalah agar pelaksanaan kegiatan partisipatif masyarakat tidak terdistorsi dan di manipulasi oleh kelompok tertentu, seperti elit desa dan elit basis lainnya. Karenanya pengembangan sistem/mekanisme perumusan/pengambilan kebijakan publik, termasuk resolusi konflik, serta

peningkatan kapasitas masyarakat dan modal sosial sangat mendesak dilakukan. Beberapa hambatan lainnya yang menghambat partisipasi yang baik adalah: (Sumarto. 2000)

- a. Pertama, hambatan struktural yang membuat iklim atau lingkungan menjadi kurang kondusif untuk terjadinya partisipasi. Diantaranya adalah kurangnya kesadaran berbagai pihak akan pentingnya partisipasi serta kebijakan/aturan yang kurang mendukung partisipasi termasuk kebijakan desentralisasi fiskal.
- b. Kedua, adalah hambatan internal masyarakat sendiri, diantaranya kurang inisiatif, tidak terorganisir dan tidak memiliki kapasitas memadai untuk terlibat secara produktif dalam proses pengambilan keputusan. Hal ini terjadi antara lain akibat kurangnya informasi.
- c. Ketiga, adalah hambatan akibat kurang terkuasainya metode dan teknik-teknik partisipasi.

Lebih lanjut dari sisi masyarakat dan pemerintah keduanya mempunyai permasalahan masing-masing dalam meningkatkan kadar partisipasi (Dwiyanto, 2006). Dari sisi pemerintah kendala yang ada adalah:

- a. Lemahnya komitmen politik para pengambil keputusan.
- b. Lemahnya dukungan SDM yang dapat diandalkan.
- c. Rendahnya kemampuan lembaga legislatif dalam mengartikulasikan kepentingan masyarakat.
- d. Lemahnya dukungan anggaran, tidak ada kesinambungan kegiatan.

Sementara hambatan dari sisi masyarakat adalah:

- a. Budaya paternalisme, takut bertindak beda.
- b. Apatisme, akibat masyarakat jarang diajak dalam proses kebijakan.

- c. Tidak adanya *trust* (kepercayaan) dari masyarakat. Masyarakat hanya dijadikan objek oleh pemerintah.

Dari beberapa hambatan tersebut terdapat beberapa pilihan langkah yang mungkin dilakukan oleh pemerintah salah satunya dengan *customer's charter*, berupa langkah: (Dwiyanto, 2002)

- a. Formulasi

Identifikasi siapa *customer*/pengguna jasa dan tahu *output* organisasi. Identifikasi bisa melalui penelitian, kuesioner, dsb. *Feed back* yang didapat digunakan untuk pembentukan standar kualitas pelayanan.

- b. Promosi

Promosi dilakukan pada semua pegawai dan *customer*. Bagi pegawai agar mereka paham *customer's charter* dan paham apa yang diharapkan dari mereka. Bagi *customer* agar mereka paham hak dan kewajiban mereka dalam suatu pelayanan. Sosialisasi dilakukan melalui pamflet, surat kabar, majalah, tempelan pengumuman, dsb.

- c. Perbaikan Pelayanan (*Service Recovery*)

Perbaikan pelayanan yang dilakukan merupakan bentuk tanggapan atas keluhan *customer*. Dengan catatan sesegera mungkin ada tanggapan kalau ada kelambatan harus ada klarifikasi ke *customer*.

- d. Monitoring

Dilakukan dengan cara membeberkan hasil layanan, baik yang memuaskan atau tidak.

- e. Evaluasi

Evaluasi dilakukan dengan menyebarkan kuesioner kepada pegawai untuk

mengetahui tingkat pemahaman mereka, bisa pula dilakukan dengan inspeksi mendadak untuk melihat kondisi lapangan.

Beberapa hal tersebut dapat dilakukan dengan mempertimbangkan: (Dwiyanto, 2002)

- a. Ketersediaan SDM pemerintah daerah. Partisipasi optimal butuh SDM yang kapabel, bersikap terbuka dan berani berdialog dengan masyarakat.
- b. Ketersediaan anggaran, makin kompleks instrumen partisipasi makin besar biaya yang dibutuhkan.
- c. Pengalaman pemerintah daerah dalam menyelenggarakan program partisipatif, makin berpengalaman maka akan makin kecil masalah.

Langkah riil yang dapat dilaksanakan pemerintah: (Dwiyanto, 2002)

- a. Mempersiapkan SDM yang siap diberi tugas dan tanggung jawab, lewat workshop dan sebagainya
- b. Membentuk kepanitiaan/kelompok kerja yang terdiri dari staf yang sudah terlatih sebagai core unit.
- c. Mempersiapkan anggaran keuangan bagi perencanaan kerja tersebut.
- d. Mempersiapkan teknologi pendukung bagi kegiatan tersebut.
- e. Melakukan kegiatan evaluasi berkelanjutan.

Dari sisi lintas institusi ada 3 hal yang bisa dilakukan dalam kerangka pembangunan, dengan cara: (Mike, 2000)

- a. Kerjasama antar lembaga, termasuk kemitraan antara masyarakat dengan beberapa pelaku kegiatan swasta untuk mengembangkan kerjasama program dan strategi.
- b. Aspek horizontal dari pemerintahan dan hubungan inter organisasional pada tingkatan regional.

- c. Aspek vertikal dari tingkatan pemerintahan dan kerjasama antar tingkatan tersebut.

2.4 Sintesis Kajian Pustaka

2.4.1 Sintesis Kerangka Teoritik untuk Penelitian

Sebagai rangkuman atas uraian teoritik pada sub bab terdahulu maka didapat beberapa sintesa sebagai berikut:

TABEL II.3
SINTESIS KERANGKA TEORITIK

Sub Bab	Bagian	Uraian Teori
I. Partisipasi Masyarakat		
	1. Definisi Partisipasi	<ul style="list-style-type: none"> a. Mengambil bagian (Keith Davis dalam Reksopoetranto, 1992) b. Akomodasi kepentingan masyarakat dalam pembangunan. (UU 25/2004, Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Pasal 2 ayat 4 huruf d) c. Keterlibatan secara sukarela. (Sumarto, 2003) d. Keterlibatan secara aktif dalam keseluruhan proses kegiatan, sebagai media rasa memiliki dan tanggung jawab pada program yang dilakukan. (Handayani, 2006) e. Keikutsertaan masyarakat (Wardoyo, 1992) f. Keikutsertaan masyarakat dalam program-program pembangunan. (Raharjo, 1985) g. Aksi dari kepercayaan akan pembangunan (Cooke and Kothari, 2002) h. Keterlibatan dirinya atau egonya yang sifatnya lebih dari pada keterlibatan dalam pekerjaan atau tugas saja. (Alport dalam Reksopetranto, 1992)
	2. Bentuk-bentuk Partisipasi	<ul style="list-style-type: none"> a. Vaneklasen dan Miller dalam Handayani, 2006: Simbolis, Pasif, Konsultatif, Insentif Material, Fungsional, Interaktif, Pengorganisasian Diri. b. Sherry Arnstein dalam Dwiyanto, 2006: Manipulasi, Terapi, Pemberitahuan, Konsultasi, Penentraman, Kemitraan, Pendelegasian Kekuasaan, Kontrol Masyarakat. c. John Gaventa dan Valderrama dalam Handayani, 2006: Manipulatif, Informatif, Konsultatif, Kooperatif, Mobilisasi. d. Moynihan dalam Dwiyanto, 2006: Palsu, Parsial, Penuh

Lanjutan:

Sub Bab	Bagian	Uraian Teori
II. Partisipasi dalam Pemanfaatan dan Pengendalian Ruang		
	1. Sekilas batasan pemanfaatan dan pengendalian ruang	<p>a. Ruang adalah 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.</p> <p>b. Tata Ruang adalah wujud struktural dan pola pemanfaatan ruang, baik direncanakan atau tidak.</p> <p>c. Penataan Ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang.</p> <p>d. Pemanfaatan Ruang adalah upaya untuk mewujudkan struktur ruang dan pola ruang sesuai dengan rencana tata ruang melalui penyusunan dan pelaksanaan program beserta pembiayaannya.</p> <p>e. Pengendalian Pemanfaatan Ruang adalah upaya untuk mewujudkan tertib tata ruang. (UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Bab I Pasal 1)</p>
	2. Kebijakan umum pemanfaatan dan pengendalian ruang	<p>a. 3 proses utama penataan ruang (Dirjen Taru, 2003): perencanaan tata ruang berkelanjutan, pemanfaatan ruang yang operasional dan pengendalian ruang yang bisa mewujudkan tujuan pengembangan wilayah.</p> <p>b. Proses pelibatan masyarakat sebagai subjek utama dalam penataan ruang wilayah masih belum menemukan bentuk terbaiknya (DirjenTaru, 2003).</p> <p>c. Pelibatan masyarakat perlu dikembangkan berdasarkan konsensus yang disepakati bersama serta dengan memperhatikan karakteristik sosial-budaya setempat, karena budaya mempunyai kekuatan yang hakiki dalam penataan ruang (Zukin, 1995).</p>
III. Beberapa Hambatan Partisipasi Masyarakat dalam Pemanfaatan dan Pengendalian Ruang Serta Peluang Penyelesaiannya.		
		<p>a. Tiga hambatan utama partisipasi (Sumarto, 2000): Struktural, Internal masyarakat, Akibat kurangnya penguasaan metoda partisipatif.</p> <p>b. Kendala dari sisi pemerintah (Dwiyanto, 2006): lemahnya komitmen politik para pengambil keputusan, lemahnya dukungan SDM yang dapat diandalkan, rendahnya kemampuan lembaga legislatif dalam mengartikulasikan kepentingan masyarakat, lemahnya dukungan anggaran.</p> <p>c. Kendala dari sisi masyarakat (Dwiyanto, 2006): budaya paternalisme, apatisme, dan tidak adanya kepercayaan.</p> <p>d. Salah satu langkah yang mungkin dilakukan dengan <i>customer's charter</i> (Dwiyanto, 2002)</p> <p>e. 3 langkah institusional (Mike, 2000): kerjasama antar lembaga, aspek horizontal dan aspek vertikal.</p>

Sumber: Analisa Penelitian, 2009

Bahwa dari matriks sintesis tersebut ditampakkan beberapa unsur pokok dari partisipasi masyarakat adalah:

a. Akomodasi kepentingan masyarakat dalam berbagai kegiatan

Secara leksikal akomodasi diartikan sebagai sesuatu yang disediakan untuk memenuhi kebutuhan (Alwi, 2005). Dengan batasan tersebut maka akomodasi kepentingan masyarakat dalam berbagai kegiatan dapat diartikan sebagai hal-hal yang disediakan oleh pemerintah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai kegiatan. Dengan adanya hal-hal tersebut akan meningkatkan partisipasi masyarakat, sejalan dengan nafas UU 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional bahwa pembangunan di Indonesia seharusnya mengakomodasi kepentingan masyarakat. Harapan lanjutnya adalah terciptanya sinergi pembangunan yang lebih baik antara pemerintah dengan masyarakat. Senada dengan tangga partisipasi Sherry Arnstein bahwa kemitraan yang terjalin antara pemerintah dengan masyarakat akan menciptakan peran serta yang lebih baik dari masyarakat.

Dari sisi pemanfaatan dan pengendalian ruang maka akomodasi tersebut akan meningkatkan nilai akuntabilitas program pembangunan dimata masyarakat, disisi lain juga mengeliminir hambatan struktural sebagaimana diungkapkan oleh Hj. Hetifah Sumarto. Muara akhirnya tentulah pada penciptaan kesejahteraan masyarakat yang optimal.

b. Kesukarelaan masyarakat untuk turut serta dalam berbagai kegiatan

Secara leksikal sukarela berarti dengan kemauan sendiri atau dengan rela hati (Alwi, 2005). Dengan batasan tersebut maka kesukarelaan masyarakat

untuk turut serta dalam berbagai kegiatan dapat diartikan sebagai kemauan masyarakat untuk turut serta dalam berbagai kegiatan atas kemauan sendiri.

Bahwa adanya kesukarelaan masyarakat untuk turut serta dalam berbagai kegiatan merupakan salah satu penanda tingginya partisipasi masyarakat, disisi lain kesukarelaan juga sebagai penanda bahwa telah terjadi kemitraan yang baik antara pemerintah dengan masyarakat dan pemerintah telah memberikan ruang untuk kontrol dari masyarakat. Hal yang diinginkan tentunya sebagaimana ditampakkan pada pendapat John Gaventa dan Valderrama bahwa partisipasi masyarakat tidak sekedar manipulasi dan mobilisasi tetapi lebih merupakan usaha kooperatif. Beberapa hal tersebut akan semakin mudah tercapai bila sudah terdapat kondisi sosial yang memadai, program pembangunan yang berpihak pada masyarakat dan kondisi alam sekitar yang baik.

Dari sisi pemanfaatan dan pengendalian ruang beberapa hal tersebut bisa menjadi jawaban atas permasalahan rendahnya informasi akuntabilitas program serta *gap feeling* antara pemerintah yang selama ini ada, meski harus diakui bahwa hambatan timbulnya kesukarelaan mungkin juga karena kurangnya penguasaan metoda partisipatif dalam sosialisasi pembangunan sebagaimana terurai dalam pendapat Hj. Hetifah Sumarto.

c. Adanya rasa memiliki masyarakat terhadap kegiatan yang dilaksanakan

Secara leksikal rasa dalam frasa rasa memiliki diartikan sebagai tanggapan hati terhadap sesuatu (Alwi, 2005). Karenanya rasa memiliki masyarakat terhadap kegiatan yang dilaksanakan dapat diartikan sebagai tanggapan hati masyarakat untuk memiliki kegiatan yang dilaksanakan.

Bagian ini merupakan kesinambungan dengan kemauan masyarakat mengambil bagian dalam kegiatan, terakomodasikannya kepentingan masyarakat dalam kegiatan dan kesukarelaan masyarakat untuk turut serta dalam kegiatan yang dilaksanakan. Bahwa dengan adanya rasa memiliki maka masyarakat akan memandang sebuah kegiatan sebagai bagian dari dirinya sendiri, hal lanjutan yang timbul tentunya tingginya kemitraan masyarakat dengan pemerintah sehingga karenanya tinggi pula pendelegasian yang akan diberikan pemerintah kepada masyarakat dalam pelaksanaan kegiatan. Senada dengan tangga partisipasi dari Sherry Arnstein dan sifat positif partisipasi dari Gultom maka bentuk ini akan mempunyai nilai yang optimal.

2.4.2 Variabel Penelitian

Variabel adalah suatu kuantitas (jumlah) atau sifat karakteristik yang mempunyai nilai numerik atau kategori (Kartono, 1996). Karenanya berdasar sintesa kerangka teoritik tersebut diatas maka dapat ditarik beberapa variabel yang akan dilakukan dalam penelitian ini:

**TABEL II.4
VARIABEL PENELITIAN**

No	Kerangka Teoritik	Variabel
1	Partisipasi Masyarakat	<ol style="list-style-type: none"> 1. Akomodasi kepentingan masyarakat dalam kegiatan. 2. Kesukarelaan masyarakat turut serta dalam kegiatan. 3. Rasa memiliki masyarakat pada kegiatan.
2	Pemanfaatan dan Pengendalian Ruang	<ol style="list-style-type: none"> 1. Upaya mewujudkan struktur ruang dan pola ruang sesuai dengan rencana tata ruang. 2. Upaya mewujudkan tertib tata ruang.

Sumber: Analisa Penelitian, 2009

BAB III

GAMBARAN UMUM WILAYAH KECAMATAN BAWEN

Kecamatan Bawen merupakan salah satu dari 19 Kecamatan di Kabupaten Semarang, yang secara geografis terletak di bagian tengah wilayah Kabupaten Semarang. Dengan adanya penataan wilayah Kecamatan di Kabupaten Semarang pada tahun 2007, maka sebagian wilayah ini masuk ke dalam wilayah administrasi Kecamatan Bandungan. Pada bab ini akan diuraikan kondisi eksisting kewilayahan yang ada dan sekilas kebijakan penataan ruangnya.

3.1 Kondisi Eksisting Kecamatan Bawen

Wilayah Kecamatan Bawen adalah wilayah administratif yang pemangkuannya meliputi wilayah seluas 4.253,4 Ha dan terbagi menjadi 9 Desa dan Kelurahan, yaitu:

- | | |
|------------------------|-------------------|
| 1. Kelurahan Bawen | 6. Desa Kandangan |
| 2. Kelurahan Harjosari | 7. Desa polosiri |
| 3. Desa Samban | 8. Desa Poncoruso |
| 4. Desa Dopleng | 9. Desa Asinan |
| 5. Desa Lemahireng | |

Sebagaimana ditampakkan pada Gambar 3.1 tentang Peta Administrasi Kecamatan Bawen, wilayah ini terletak pada simpul jalan utama yang menghubungkan Semarang-Yogyakarta dan Semarang-Solo dengan batas- batas adminsitratif sebagai berikut:

- a. Sebelah Utara : Kecamatan Bergas dan Kecamatan Pringapus
- b. Sebelah Timur : Kecamatan Tuntang
- c. Sebelah Selatan : Kecamatan Tuntang dan Kecamatan Ambarawa
- d. Sebelah Barat : Kecamatan Bandungan

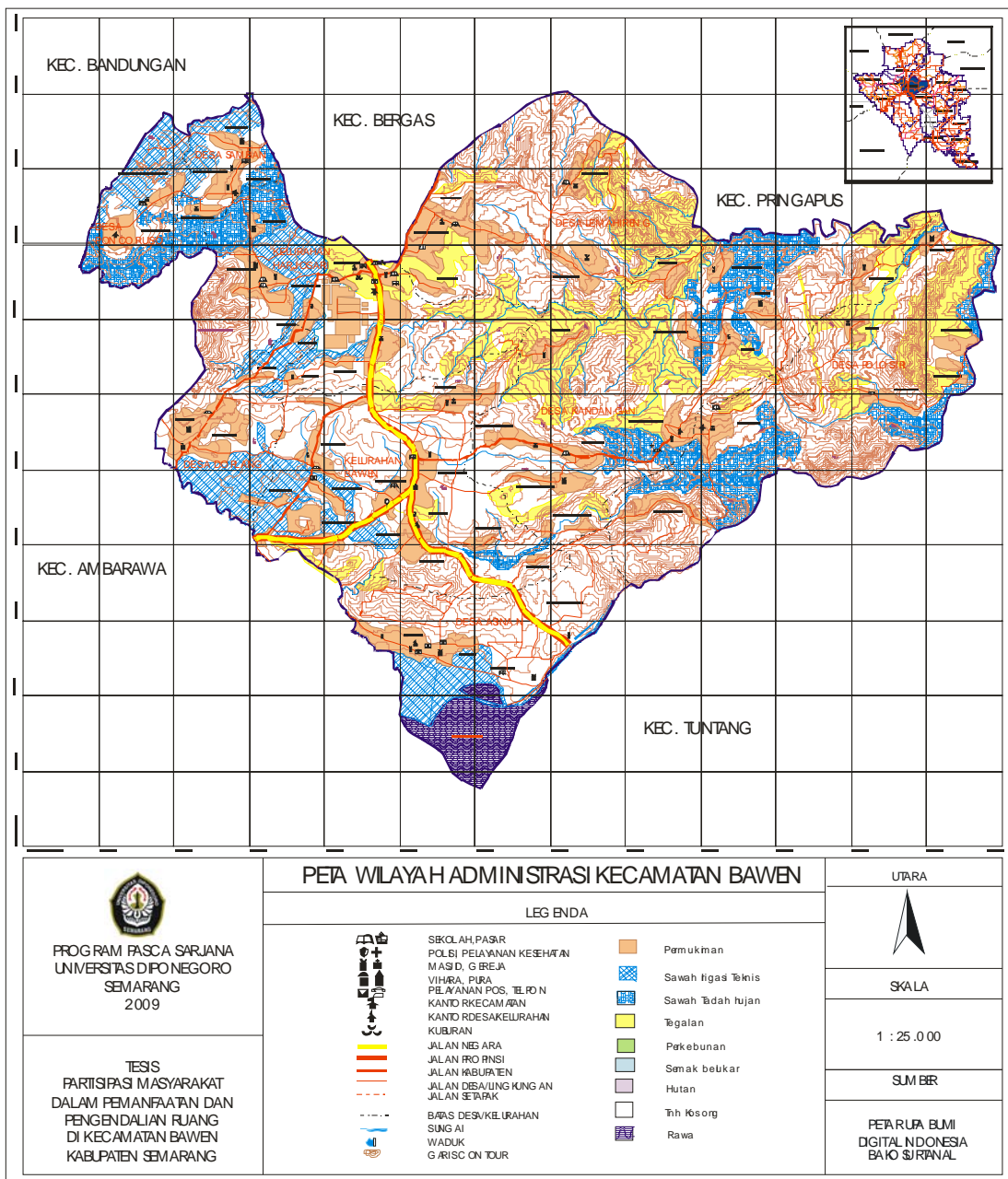
Pada semua Desa di Kecamatan Bawen telah terbentuk Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagaimana amanat UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, selain itu sebagai mitra pelaksanaan tugas pemerintahan di Kecamatan Bawen telah terbentuk 66 RW dan 299 RT.

TABEL III.1
STATUS DAN KEBERADAAN DESA/KELURAHAN
DI KECAMATAN BAWEN

Nama	Status Pemerintahan	Keberadaan BPD	Organisasi Kemasyarakatan		Orbitasi	
			RW	RT	Kec (Km)	Kab (Km)
1. Doplang	Desa	Ada	7	34	3,4	14,1
2. Bawen	Kelurahan	Tidak Ada	13	62	1,2	7,6
3. Asinan	Desa	Ada	5	20	4,7	8,9
4. Polosiri	Desa	Ada	6	22	5,2	18,1
5. Kandangan	Desa	Ada	11	47	4,3	11,6
6. Lemahireng	Desa	Ada	9	45	2,1	11,8
7. Harjosari	Kelurahan	Tidak Ada	9	43	1,6	7,1
8. Samban	Desa	Ada	4	15	3,4	8,9
9. Poncoruso	Desa	Ada	2	11	4,7	11,2
Jumlah			66	299		

Sumber: Profil Desa Kabupaten Semarang Tahun 2006.

Dilihat dari keadaan topografinya wilayah Kecamatan Bawen merupakan perpaduan antara dataran, lereng atau punggung bukit dan lembah. Di sisi lain semua Desa atau Kelurahan di Kecamatan Bawen terletak di Luar kawasan hutan.



GAMBAR 3.1
PETA ADMINISTRASI KECAMATAN BAWEN

Kelurahan Harjosari dan Desa Lemahireng merupakan ibukota Kecamatan Bawen, sedangkan Desa terdekat dengan ibukota Kecamatan adalah Desa Lemahireng yang berjarak 2,1 km. Di sisi lain Desa yang paling jauh dari ibukota Kecamatan adalah Desa Polosiri yang berjarak 5,2 km. Bila dilihat dari jarak Desa/Kelurahan ke ibukota Kabupaten yang paling dekat adalah Kelurahan Harjosari dengan jarak 7,1 km. Sedangkan Desa/Kelurahan yang paling jauh dari ibukota Kabupaten adalah Desa Polosiri yang berjarak 18,1 km.

TABEL III.2
PENGGUNAAN LAHAN MENURUT DESA/KELURAHAN
DI KECAMATAN BAWEN TH. 2006

Desa/Kelurahan	Luas Desa/ Kelurahan	Luas Lahan Sawah (Ha)	Luas Lahan Bukan Sawah (Ha)		
			Lahan Pertanian	Ladang Diusahakan	Permukiman, Pertokoan, Dsb
1. Doplang	372,2	149,2	0	95,0	128,0
2. Bawen	581,1	142,0	142,1	41,0	256,0
3. Asinan	389,1	93,0	201,3	9,8	85,0
4. Polosiri	592,0	166,0	367,0	6,0	53,0
5. Kandangan	946,0	256,0	201,0	388,0	101,0
6. Lemahireng	601,0	162,0	4,0	236,0	199,0
7. Harjosari	457,0	24,0	5,0	160,0	268,0
8. Samban	188,0	109,0	30,0	22,0	27,0
9. Poncoruso	127,0	88,0	4,0	9,0	26,0
Jumlah	4.253,4	1.189,2	954,4	966,8	1.143

Sumber: Profil Desa Kabupaten Semarang Tahun 2006.

Pada Tabel III.2 ditampilkan informasi mengenai luas Desa atau Kelurahan dan penggunaan lahan di Kecamatan Bawen. Bagian terbesar wilayah Kecamatan Bawen berupa lahan sawah, yaitu 1.189,2 ha (27,96%). Bagian lain berupa lahan bukan sawah yang berupa lahan pertanian seluas 954,4 ha (22,4%), lahan berupa ladang diusahakan seluas 966,8 ha (22,7%) dan lahan yang digunakan untuk permukiman, pertokoan, perkantoran dan lainnya seluas 1.143 ha (26,87%). Khusus IKK Bawen yang meliputi



Sumber: Dokumentasi Penuli, 2008

GAMBAR 3.2
LAHAN PERTANIAN DAN PERLADANGAN DI KECAMATAN BAWEN

Kelurahan Harjosari dan Desa Lemahireng luas lahan pertanian hanya seluas 9 ha (0,85%) dan ladang diusahakan sebesar 396 ha (37,43%) sedangkan lahan yang digunakan untuk permukiman, pertokoan, perkantoran dan lainnya seluas 467 ha (44,1%)

TABEL III.3
KEADAAN PENDUDUK MENURUT DESA/KELURAHAN
DI KECAMATAN BAWEN TH. 2006

Desa/ Kelurahan	Jumlah Penduduk		Jml Kelu- arga	Persen -tase Kel. Perta- nian	Jml Pra KS dan KS1	Sumber Penghasil an Utama Penduduk	Komo diti/ Produk Unggulan
	L	P					
Doplang	2.065	1.879	1.028	67	658	Pertanian	Ubi Jalar
Bawen	5.627	5.735	2.901	22	860	Pertanian	Palawija
Asinan	1.861	1.868	947	72	155	Pertanian	Padi
Polosiri	1.469	1.553	1.737	61	690	Pertanian	Padi
Kandangan	3.345	3.342	782	65	707	Pertanian	Palawija
Lemahireng	3.248	3.239	1.664	67	725	Pertanian	Padi
Harjosari	4.464	5.029	2.281	67	581	Pertanian	Padi
Samban	1.409	1.334	691	64	467	Pertanian	Ketela
Poncoruso	946	947	464	60	293	Pertanian	Padi
Jumlah	24.434	24.926	12.495	545	5.136		

Sumber: Profil Desa Kabupaten Semarang Tahun 2006.

Sebagaimana tampak pada Tabel III.3 jumlah penduduk Kecamatan Bawen berdasarkan hasil registrasi penduduk pada akhir tahun 2005 sebanyak 49.360 jiwa yang terbentuk menjadi 12.495 KK. Dari jumlah tersebut terdiri dari penduduk laki-laki sebanyak 24.434 orang dan penduduk perempuan sebanyak 24.926 orang. Jumlah

keluarga pra sejahtera dan keluarga sejahtera I sebanyak 5.136 KK (41,1%). Khusus IKK Bawen jumlah penduduk sebanyak 15.980 atau 32,4% dari keseluruhan penduduk Kecamatan. Dari 3.945 KK yang ada di kedua Desa/Kelurahan tersebut 1.306 KK (33,1%) merupakan keluarga pra sejahtera dan keluarga pra sejahtera I.

Sumber penghasilan utama penduduk Kecamatan Bawen pada umumnya adalah dari sektor Pertanian. Sedangkan komoditi atau produk unggulan dari Kecamatan Bawen adalah padi dan palawija.



Sumber: Dokumentasi Penulis, 2008



GAMBAR 3.3

**FOTO CALON TPA TERPADU DI KELURAHAN BAWEN
KECAMATAN BAWEN**

Keadaan lingkungan hidup di Kecamatan Bawen secara rinci dapat dilihat pada Tabel III.4. Sebagian besar penduduk Kecamatan Bawen membuang sampah dengan cara dimasukkan ke dalam lubang dan dibakar, sedangkan di Kelurahan Bawen sebagian besar penduduknya membuang sampah di tempat sampah/depo kemudian diangkut untuk dibawa ke tempat pembuangan akhir.

**TABEL III.4
KEADAAN LINGKUNGAN HIDUP SEBAGIAN BESAR KELUARGA
MENURUT DESA/KELURAHAN
DI KECAMATAN BAWEN TAHUN 2006**

Desa/ Kelurahan	Tempat Buang Sampah	Tempat Buang Air Besar	Penggunaan Sungai
1. Doplang	Dalam Lubang/Dibakar	Jamban Sendiri	Irigasi
2. Bawen	Depo/Diangkut	Jamban Sendiri	Irigasi

3. Asinan	Dalam Lubang/Dibakar	Jamban Sendiri	Irigasi/Lainnya
4. Polosiri	Dalam Lubang/Dibakar	Jamban Sendiri	Irigasi
5. Kandangan	Dalam Lubang/Dibakar	Jamban Sendiri	Irigasi
6. Lemahireng	Dalam Lubang/Dibakar	Jamban Sendiri	Tidak Ada Sungai
7. Harjosari	Dalam Lubang/Dibakar	Jamban Sendiri	Irigasi
8. Samban	Dalam Lubang/Dibakar	Jamban Sendiri	Irigasi
9. Poncoruso	Dalam Lubang/Dibakar	Jamban Sendiri	Irigasi

Sumber: Profil Desa Kabupaten Semarang Tahun 2006.

Pada umumnya penduduk Kecamatan Bawen sudah mempunyai kesadaran yang cukup tinggi terhadap kebersihan dan kesehatan, hal ini dapat dilihat bahwa mereka pada umumnya sudah menggunakan jamban sendiri untuk buang air besar. Hampir semua Desa atau Kelurahan di Kecamatan Bawen dilalui aliran sungai, kecuali Desa Lemahireng. Aliran sungai tersebut oleh masyarakat setempat digunakan untuk mengairi sawah mereka dan keperluan lainnya.

Pada Tabel III.5 dapat dilihat banyaknya fasilitas pendidikan menurut Desa atau Kelurahan di Kecamatan Bawen, yaitu terdapat 19 taman kanak-kanak yang tersebar pada kesembilan Desa atau Kelurahan, 29 SD negeri maupun swasta yang tersebar di seluruh Desa atau Kelurahan, 5 SLTP negeri maupun swasta yang berada di Kelurahan Bawen, Desa Kandangan dan Kelurahan Harjosari, SLTA negeri dan swasta hanya ada Di Kelurahan Bawen. Di wilayah Kecamatan Bawen belum terdapat perguruan tinggi baik negeri maupun swasta.

TABEL III.5
BANYAKNYA FASILITAS PENDIDIKAN
DI KECAMATAN BAWEN TH. 2006

Desa/ Kelurahan	TK	SD		SLTP		SLTA	
		Neg	Swasta	Neg	Swasta	Neg	Swasta
1. Doplang	2	2	0	0	0	0	0
2. Bawen	5	5	2	0	2	1	1
3. Asinan	3	2	0	0	0	0	0
4. Polosiri	0	2	0	0	0	0	0
5. Kandangan	1	4	2	1	0	0	0
6. Lemahireng	2	4	0	0	0	0	0

7. Harjosari	4	2	1	1	1	0	0
8. Samban	1	2	0	0	0	0	0
9. Poncoruso	1	1	0	0	0	0	0
Jumlah	19	24	5	2	3	1	1

Sumber: Profil Desa Kabupaten Semarang Tahun 2006.

Di Kecamatan Bawen belum banyak terdapat lembaga keuangan hal itu dapat dilihat pada Tabel III.6. Bank umum hanya terdapat di Kelurahan Bawen, 3 unit BPR atau Bank Pasar juga terdapat di Kelurahan Harjosari, 1 unit KUD yang berada di Kelurahan Harjosari, 1 unit koperasi non KUD yang terdapat di Desa Samban.

**TABEL III.6
BANYAKNYA LEMBAGA KEUANGAN
DI KECAMATAN BAWEN TH 2006**

Desa/Kelurahan	Bank Umum	BPR/Bank Pasar	KUD	Koperasi Non KUD	Kantor Pegadaian
1. Doplang	0	0	0	0	0
2. Bawen	1	0	0	0	0
3. Asinan	0	0	0	0	0
4. Polosiri	0	0	0	0	0
5. Kandangan	0	0	0	0	0
6. Lemahireng	0	0	0	0	0
7. Harjosari	0	3	1	0	0
8. Samban	0	0	0	1	0
9. Poncoruso	0	0	0	0	0
Jumlah	1	3	1	1	0

Sumber: Profil Desa Kabupaten Semarang Tahun 2006.



Sumber: Dokumentasi Penulis, 2008



**GAMBAR 3.4
BEBERAPA PRASARANA PEREKONOMIAN DI KECAMATAN BAWEN**

Di Kecamatan Bawen tidak terdapat sentra industri maupun perkampungan industri, hal tersebut sebagaimana ditampakkan pada Tabel. III.7. Ada 6 unit industri besar yang berada di Kelurahan Harjosari dan Desa

Samban serta 6 unit industri sedang yang berada di Kelurahan Bawen dan Kelurahan Harjosari. Adapun industri kecil atau usaha rumah tangga sebanyak 96 unit yang tersebar di seluruh Desa kecuali Desa Polosiri.

TABEL III.7
BANYAKNYA UNIT KEGIATAN EKONOMI MENURUT
DESA/KELURAHAN DI KECAMATAN BAWEN TAHUN 2006

Desa/ Kelurahan	Jumlah Industri			Pasar Permanen/ Semi Permanen	Hotel/ Peng- inap-an	Res- toran Rmh Makan	Toko/ Warung Kelon- tong
	Besar	Sedang	Kecil				
1. Doplang	0	0	7	Tidak Ada	0	0	12
2. Bawen	0	4	10	Tidak Ada	2	7	69
3. Asinan	0	0	8	Tidak Ada	0	0	14
4. Polosiri	0	0	0	Tidak Ada	0	0	7
5. Kandangan	0	0	11	Tidak Ada	0	0	43
6. Lemahireng	0	0	33	Tidak Ada	0	0	36
7. Harjosari	4	2	22	Ada	0	2	27
8. Samban	2	0	2	Tidak Ada	0	0	28
9. Poncoruso	0	0	3	Tidak Ada	0	0	1
Jumlah	6	6	96		2	9	237

Sumber: Profil Desa Kabupaten Semarang Tahun 2006.



Sumber: Dokumentasi Penulis, 2008

GAMBAR 3.5
SALAH SATU PASAR PERMANEN
DI KELURAHAN HARJOSARI KECAMATAN BAWEN

Di Kecamatan Bawen pasar permanen atau semi permanen terdapat di Kelurahan Harjosari. Fasilitas hotel atau penginapan hanya berada di Kelurahan Bawen, 9 unit restoran atau rumah makan berada di Kelurahan Bawen dan Kelurahan

Harjosari. Sedangkan toko atau warung kelontong sebanyak 237 unit yang tersebar di semua desa.

3.2 Kebijakan Penataan Ruang di Kecamatan Bawen

Sebagaimana terurai pada bab terdahulu bahwa seakan perjalanan klise sebuah peraturan atau kebijakan, penataan ruang di Kecamatan Bawen dalam pelaksanaannya mengalami beberapa permasalahan. Dalam sub bab ini beberapa permasalahan tersebut dibahas dari tiga sisi: perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian.

3.2.1 Sekilas Dokumen Perencanaan Ruang Kecamatan Bawen

Sampai penelitian ini disusun dokumen perundang-undangan di Kabupaten Semarang yang mengatur penataan ruang adalah Peraturan Daerah Kabupaten Semarang Nomor 4 Tahun 2002 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Semarang, namun aturan perundangan-undangan penataan ruang yang khusus mengatur tentang Kecamatan Bawen barulah Peraturan Daerah Kabupaten Semarang Nomor 10 Tahun 1997 tentang RUTRK-RDTRK IKK Bawen.

Latar belakang disusunnya Peraturan Daerah Kabupaten Semarang Nomor 10 Tahun 1997 adalah karena cepatnya perkembangan kawasan industri di Kecamatan Bawen dan rencana pembentukan Kota Administratif Ambarawa. Perkembangan kawasan industri di daerah ini menjadi cepat diawali dengan hadirnya beberapa usaha tekstil, yang terutama saat itu adalah PT. Kanindotex (APAC Inti Corpora). Pada saat itu pula sedang dirancang peningkatan status Kecamatan Ambarawa sebagai Kota Administratif yang baru, dimana Kecamatan Bawen

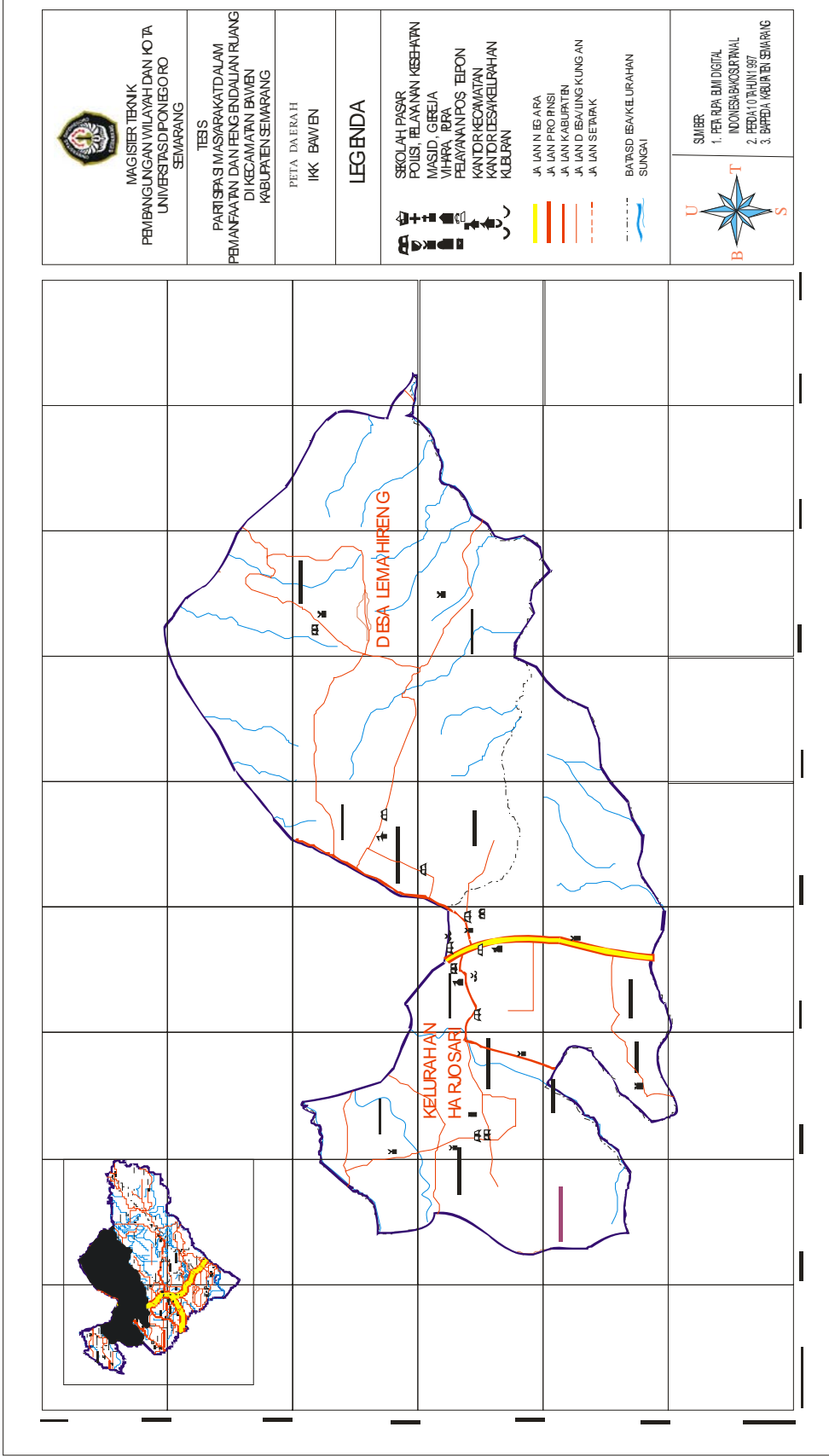
dirancang sebagai salah satu daerah penyangga keberadaan Kota Administratif yang baru tersebut.

Berdasar Peraturan Daerah Kabupaten Semarang Nomor 10 Tahun 1997 tentang RUTRK-RDTRK IKK Bawen wilayah yang tercakup dalam dokumen penataan ruang tersebut baru sebatas ibukota Kecamatan Bawen, yang meliputi wilayah administrasi Desa Lemahireng dan Kelurahan Harjosari. Hal tersebut sebagaimana ditampakkan pada Gambar 3.6 tentang Peta Daerah IKK Bawen dihalaman berikut. Adapun pengaturan ruang untuk Kelurahan Bawen dan Desa : Polosiri, Kandangan, Asinan, Doplang, Samban, Poncoruso mengacu pada peraturan perundangan di atasnya, yaitu Peraturan Daerah nomor 4 tahun 2002 tentang RTRW Kabupaten Semarang. Sebagai catatan saat Peraturan Daerah nomor 10 tahun 1997 tersebut disusun status hukum Kelurahan Harjosari masih Desa.

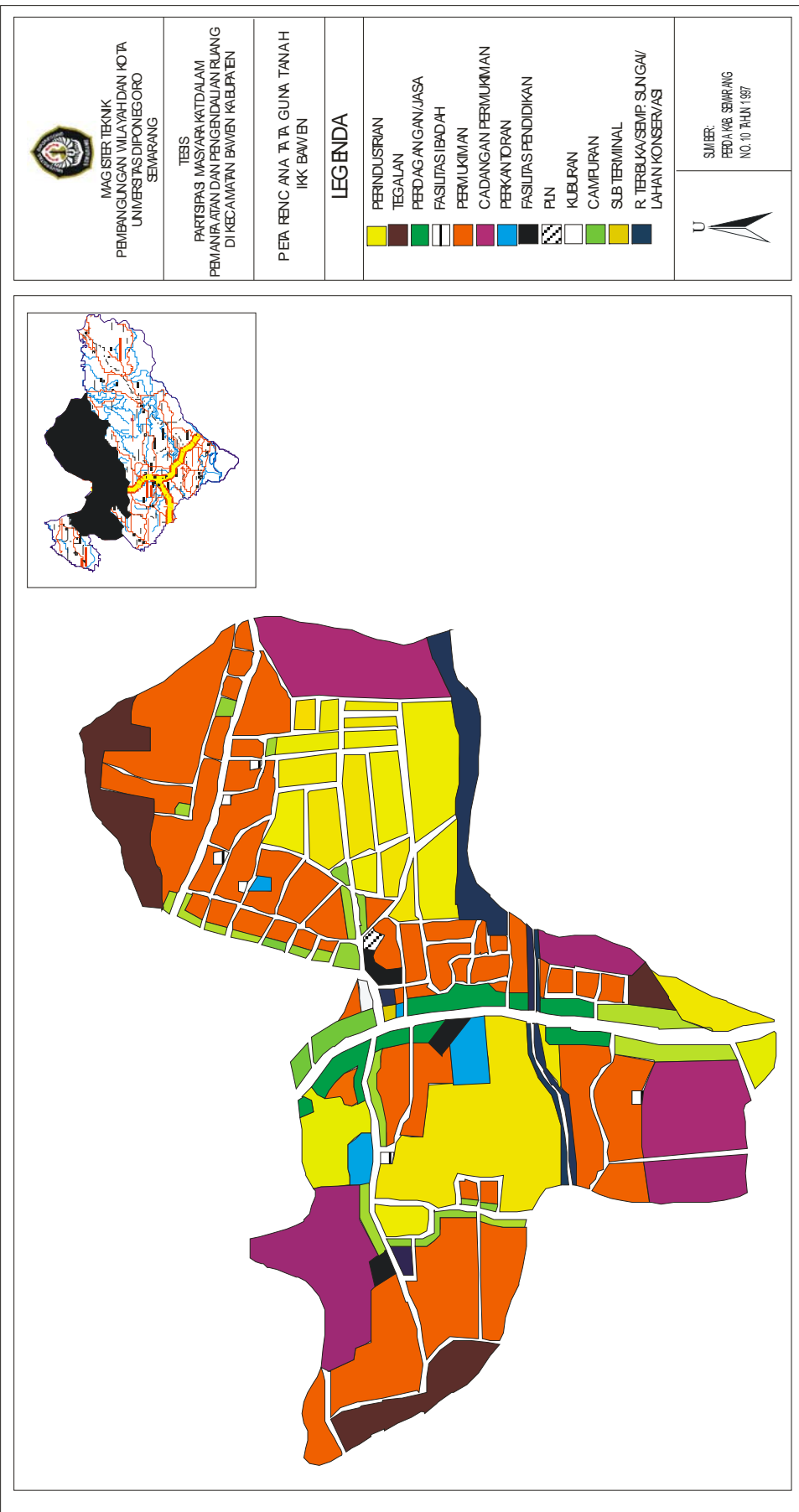
Pada sisi lainnya rencana detil atas daerah IKK Bawen tersebut baru mencakup kawasan seputar jalan negara di sekitar kompleks perkantoran Kecamatan Bawen. Dari Peta Daerah IKK yang merupakan bagian dari Peta Administrasi Kecamatan Bawen, ditetapkan rencana tata guna tanah atas daerah dimaksud sebagaimana ditampakkan pada Gambar 3.7 di halaman berikut. Dari peta rencana tersebut ditetapkan beberapa kawasan yang diperuntukkan diantaranya bagi perindustrian dan permukiman serta perkantoran. Pada bagian barat wilayah Ibukota Kecamatan Bawen direncanakan penggunaannya untuk perkantoran, permukiman, perdagangan dan jasa, kesehatan, keamanan, pendidikan, peribadatan, industri, olah raga/ruang terbuka dan konservasi pertanian. Spesifikasi penggunaan ruang pada wilayah ini adalah untuk perindustrian dan perkantoran. Pada bagian timur wilayah Ibukota Kecamatan Bawen direncanakan penggunaannya untuk perdagangan dan

jasa, perkantoran, permukiman, keamanan, peribadatan, olah raga/ruang terbuka dan industri non polutan. Spesifikasi penggunaan ruang pada wilayah ini adalah untuk perdagangan.

Orientasi Wilayah Perencanaan IKK yang dalam *nomenklatur* Peraturan Daerah nomor 10 tahun 1997 disebut sebagai bagian Rencana Detil Tata Ruang Kota (RDTRK) sebagaimana ditampakkan pada Gambar 3.8 tentang Peta Wilayah Perencanaan RTRK di halaman berikut, menunjukkan bahwa fokus perencanaan IKK Bawen baru pada daerah seputar jalan negara serta di sekitar kompleks perkantoran Kecamatan Bawen. Pilihan tersebut dilakukan pada saat Peraturan Daerah tersebut disusun dengan pertimbangan beberapa hal diantaranya: Jalur transregional sangat sibuk, Arus barang dan jasa ke daerah belakang sibuk yang dapat memicu kemacetan, Terdapat kecenderungan pertumbuhan skala kota dan regional di daerah tersebut, Kegiatan Apac Inti Corpora yang saat itu masih bernama KANINDOTEX sebagai



GAMBAR 3.6
PETA DAERAH IKK BAWEN



ikon kewilayahan saat itu, yang berinteraksi langsung dengan jalan utama di Bawen yang berpotensi memicu kemacetan. Penetapan tersebut kemudian diikuti dengan penetapan zonasi sebagaimana terurai pada Gambar 3.9 tentang Peta Rencana Penggunaan Ruang IKK Bawen.

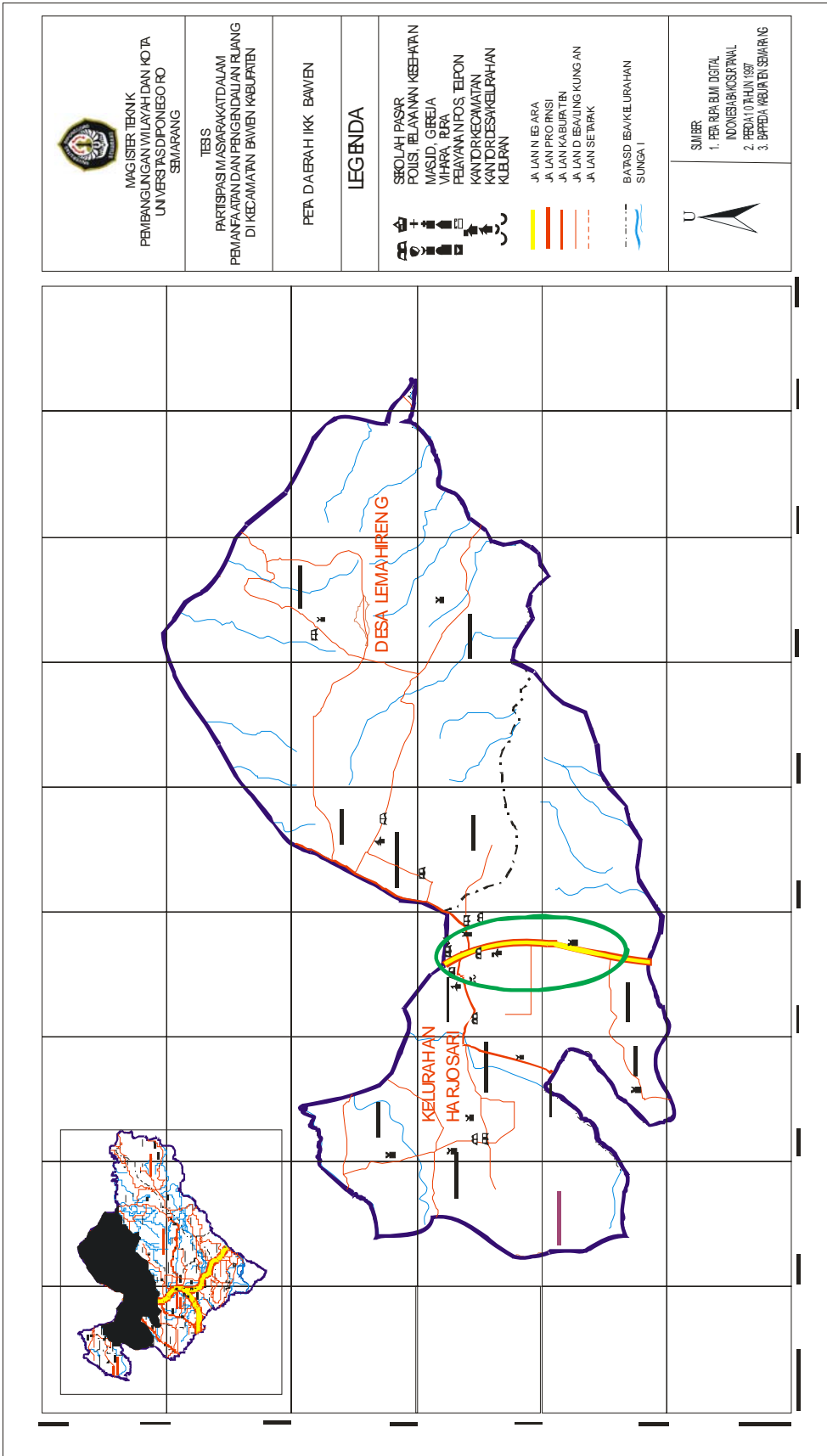
3.2.2 Kebijakan Pemanfaatan Ruang di Kecamatan Bawen Kabupaten Semarang

Pada dasarnya pola pemanfaatan ruang pada wilayah perencanaan adalah dengan mempertahankan pola kegiatan yang ada, namun dengan tetap memperhatikan arah kecenderungan perkembangan kegiatan pada masa yang akan datang. Berdasar uraian pada lampiran Peraturan Daerah Kabupaten Semarang nomor 10 Tahun 1997 kebijakan dan strategi pemanfaatan ruang pada IKK Bawen terfokus pada:

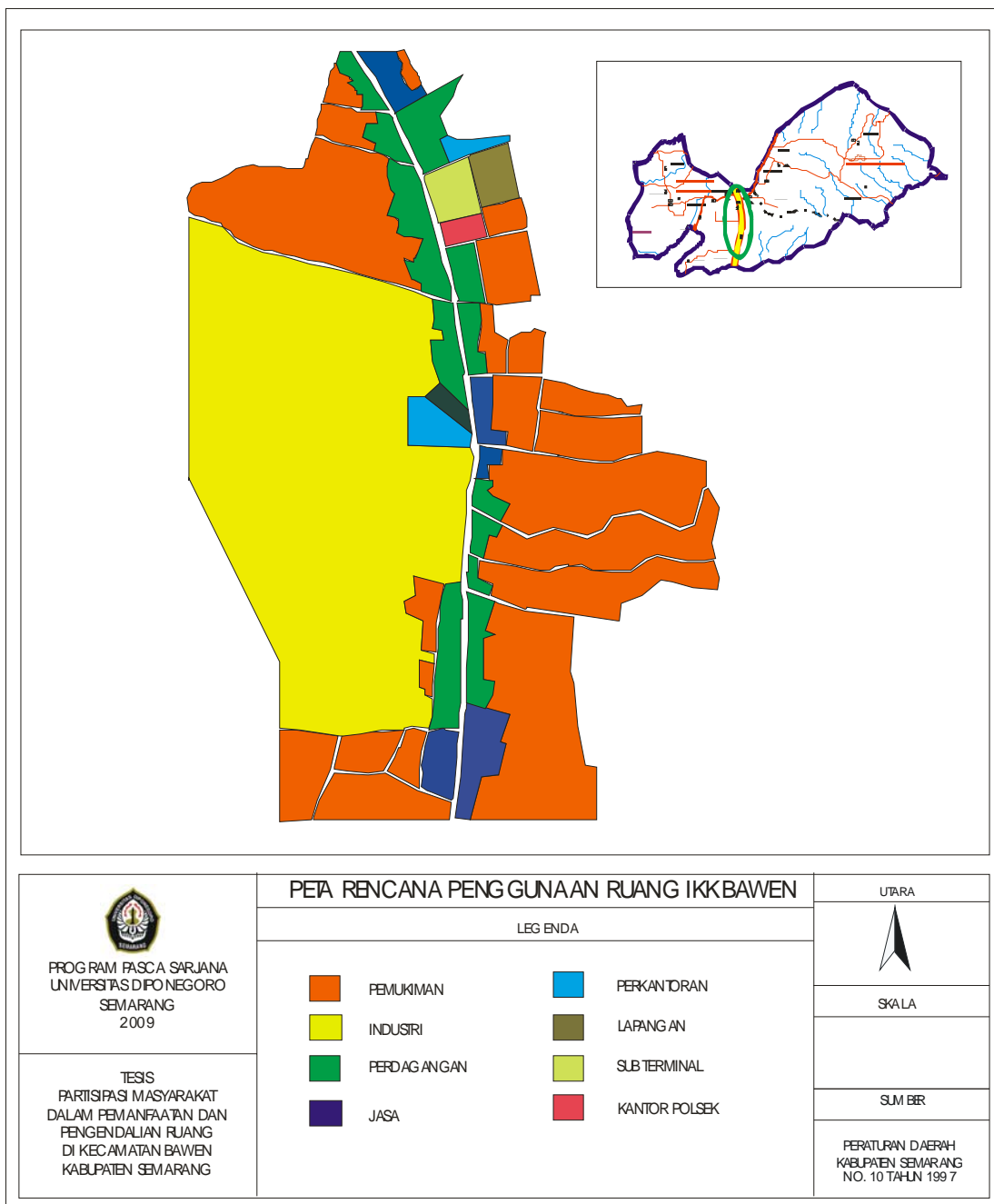
a. Perdagangan dan Jasa

Perdagangan dan jasa akan dialokasikan pada pusat kota tepatnya pada lokasi sepanjang jalan utama, pada lokasi tersebut saat Perda ini disusun telah berfungsi sebagai areal perdagangan. Perdagangan dan jasa yang direncanakan berupa pedagang eceran, grosir barang-barang kelontong dan usaha perbengkelan serta beberapa bank swasta.

Selain itu diharapkan pusat perdagangan dapat menyediakan barang-barang non pertanian yang berasal dari luar daerah yang dikonsumsi tidak hanya oleh penduduk IKK Bawen tetapi juga penduduk di Kecamatan Bawen. Dengan demikian dapat dikatakan pusat perdagangan dan jasa ini berpotensi untuk dikembangkan sebagai pusat perdagangan skala regional Kecamatan.



GAMBAR 3.8
PETA WILAYAH PERENCANAAN RTRK



GAMBAR 3.9
PETA RENCANA PENGGUNAAN RUANG IKK BAWEN

b. Perkantoran Pemerintah dan Swasta

Fasilitas perkantoran maupun pemerintahan dan pelayanan masyarakat di Ibukota Kecamatan Bawen pada saat Perda ini disusun sudah cukup terpenuhi, akan tetapi dalam pengembangan lanjutnya masih diperlukan penambahan beberapa fasilitas perkantoran. Hal tersebut dikarenakan pada saat Perda 10/97 disusun, masih ada wacana mengembangkan Kecamatan Ambarawa menjadi Kota Administratif Ambarawa. Adapun penempatan fasilitas perkantoran tambahan tersebut direncanakan juga dipusat kota.

c. Fasilitas Pendidikan

Fasilitas pendidikan yang ada pada saat Perda 10/97 disusun telah menyebar di seluruh bagian kota. Karenanya perencanaan pengembangan fasilitas pendidikan diarahkan pada pengembangan SLTP dan SLTA yang memiliki skala pelayanan kecamatan. Fasilitas tersebut secara fisik akan ditempatkan sesuai dengan jangkauan pelayanannya yaitu masyarakat kota dan sekitarnya, harapan lanjutnya pengembangan tersebut akan lebih efektif dan efisien.

d. Fasilitas Kesehatan

Fasilitas kesehatan yang sudah ada pada saat Perda 10/97 disusun berupa 2 buah Puskesmas Pembantu dan 1 buah Puskesmas yang kesemuanya berada diluar Ibukota Kecamatan. Rencana pengembangan fasilitas kesehatan adalah berupa penempatan 1 buah Puskesmas di wilayah Ibukota Kecamatan Bawen dan 1 buah Puskesmas Pembantu jangkauan pelayanan kota. Selain itu direncanakan pula 1 buah apotik dan 4 buah balai pengobatan dengan lokasi menyebar diantara kelompok keluarga yang terletak di pusat-pusat lingkungan.

e. Fasilitas Peribadatan

Fasilitas peribadatan menyebar di seluruh bagian kota khususnya dikawasan permukiman. Fasilitas yang menonjol adalah fasilitas peribadatan untuk Agama Islam yaitu berupa musholla dan masjid. Namun masih perlu adanya peningkatan kualitas bangunannya.

3.2.3 Kebijakan Pengendalian Ruang di Kecamatan Bawen Kabupaten Semarang

Kebijakan pengendalian ruang dalam Peraturan Daerah Kabupaten Semarang Nomor 10 Tahun 1997 tidak diatur secara jelas. Hal tersebut sekilas ditampakkan pada Struktur Kelembagaan Pengelolaan Pembangunan, bahwa dalam struktur tersebut disebutkan yang berwenang melakukan pengendalian dan evaluasi rencana adalah:

a. Bappeda

Bappeda selain sebagai koordinator perencanaan pembangunan berkewajiban pula dalam pengendalian dan evaluasi terhadap (Rencana Umum Tata Ruang Kecamatan-Rencana Detil Tata Ruang Kecamatan) RUTRK-RDTRK Bawen. Apabila terjadi penyimpangan terhadap rencana tersebut, minimal dalam kurun waktu 5 (lima) tahun (Rencana Umum Tata Ruang Kecamatan-Rencana Detil Tata Ruang Kecamatan) RUTRK-RDTRK Bawen harus dievaluasi.

b. BPN

BPN ditunjuk untuk mempunyai wewenang pengendalian karena sebagai badan yang mempunyai wewenang dalam pengaturan bidang keagrarian/pertanahan.

c. Kecamatan.

Camat sebagai kepala wilayah mempunyai tugas untuk memantau dan mengendalikan pelaksanaan pembangunan di wilayahnya berdasarkan pada (Rencana Umum Tata Ruang Kecamatan-Rencana Detil Tata Ruang Kecamatan) RUTRK-RDTRK Bawen yang telah ada.

Namun kekurangan tersebut kemudian dilengkapi oleh Peraturan Daerah Kabupaten Semarang nomor 4 Tahun 2002 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah pada pasal 41 ayat 2, bahwa kegiatan pengendalian pemanfaatan ruang pada kawasan budidaya meliputi :

- a. Pengarahan lokasi untuk kegiatan budidaya melalui mekanisme perijinan dengan pendekatan insentif dan disinsentif.

Di Kecamatan Bawen hal tersebut dilakukan dengan pengarahan lokasi industri pada daerah sekitar Desa Lemahireng dan Kelurahan Harjosari, lokasi pemukiman tersebar di semua Desa/Kelurahan namun sangat dibatasi pada Desa Asinan, Samban dan Dopleng agar tidak mengganggu produksi pertanian.

- b. Pelarangan/pencegahan dilakukannya kegiatan budidaya yang tidak sesuai dengan rencana.

Beberapa kasus yang pernah ada di Kecamatan Bawen adalah penolakan ijin bagi pembukaan kawasan perumahan di Desa Asinan, penolakan perluasan ijin penambangan galian c di Desa Polosiri dan Kandangan karena terlalu dekat dengan kawasan pemukiman di Desa Lemahireng.

- c. Pelarangan pengembangan kegiatan yang telah ada yang tidak sesuai dengan rencana.

Beberapa kasus yang ada berupa pelarangan pengembangan lanjut usaha penambangan galian c di Desa Asinan, karena dalam perkembangannya kawasan tersebut merupakan kawasan lindung yang diharapkan dapat menjadi penyangga resapan air.

BAB IV

KAJIAN PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMANFAATAN DAN PENGENDALIAN RUANG

DI KECAMATAN BAWEN KABUPATEN SEMARANG

Partisipasi masyarakat telah disadari merupakan komponen yang penting dalam pelaksanaan pembangunan sebagaimana terurai pada bab-bab terdahulu, namun diakui oleh banyak pihak dalam pelaksanaannya partisipasi masyarakat sering terkendala. Pembahasan tentang kajian partisipasi masyarakat dalam pemanfaatan dan pengendalian ruang di Kecamatan Bawen ini akan terbagi dalam 3 kelompok besar, yaitu pembahasan tentang akomodasi kepentingan masyarakat dalam pemanfaatan dan pengendalian ruang di Kecamatan Bawen, kesukarelaan masyarakat dalam pemanfaatan dan pengendalian ruang serta rasa memiliki masyarakat dalam pemanfaatan dan pengendalian ruang di Kecamatan Bawen.

4.1 Kajian Akomodasi Kepentingan Masyarakat

Sebagaimana terurai pada bab terdahulu, akomodasi dalam penelitian ini dipahami sebagai sesuatu yang disediakan untuk memenuhi kebutuhan (Alwi, 2005). Dengan batasan tersebut maka akomodasi kepentingan masyarakat dapat diartikan sebagai hal-hal yang disediakan oleh pemerintah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai kegiatan. Lebih jauh akomodasi kepentingan masyarakat dalam kegiatan pemanfaatan dan pengendalian ruang dari sisi partisipasi masyarakat dapat disamakan dengan penyediaan ruang peran bagi masyarakat.

4.1.1 Pemanfaatan Ruang

Pemanfaatan ruang dalam penelitian ini diartikan sebagai upaya untuk mewujudkan struktur ruang dan pola ruang sesuai dengan rencana tata ruang melalui penyusunan dan pelaksanaan program beserta pembiayaannya, sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang pada Bab I Ketentuan Umum (Pasal 1) Sebagaimana terurai pada kerangka pikir penelitian di Bab I tentang Pendahuluan.

Pertanyaan awal dalam penelitian ini adalah apakah masyarakat sudah mengetahui dokumen penataan ruang, yang dalam penelitian ini menunjuk Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 1997 yang memuat Rencana Umum Tata Ruang Kecamatan dan Rencana Detil Tata Ruang Kecamatan (RUTRK-RDTRK) Kecamatan Bawen sebagai objek. Pertanyaan ini penting dikemukakan untuk mengetahui apakah masyarakat benar-benar memahami peran yang dituntutnya. Kesemua nara sumber dalam penelitian ini menyatakan belum banyak masyarakat yang mengetahui dokumen tersebut. Menurut para nara sumber keterbatasan pengetahuan masyarakat tersebut dikarenakan keterbatasan sosialisasi, dana dan sumber daya manusia. Hal tersebut sebagaimana dikatakan B2.01

“ sejauh pengamatan saya, selama ini belum banyak warga yang mengetahui RUTRK Bawen. Terdapat beberapa hambatan; pertama sosialisasi belum optimal, karena semestinya sosialisasi dilaksanakan berulang-ulang dengan berbagai cara, kedua hambatan keterbatasan dana operasional dan ketiga keterbatasan sumber daya manusia. Ditambah lagi dengan cepatnya mutasi birokrat di lapangan, sehingga tidak memberi ruang yang cukup bagi yang bersangkutan untuk mendalami permasalahan lapangan.”

Hal tersebut diperkuat oleh pernyataan M1.01

“ RUTRK Bawen selama ini belum banyak masyarakat yang tahu, karena selama ini sosialisasi baru merambah pada eks perangkat desa dan RT/RW serta tokoh masyarakat. Di sisi lain mereka yang menerima sosialisasi lanjutan kemampuan SDM nya terbatas, sehingga banyak yang tidak mengerti materi sosialisasi. Jalan keluar yang selama ini dilakukan masyarakat ya kalau ada masalah langsung kontak ke Kecamatan, DPU atau Bappeda. “

Dalam skala Kecamatan maka ruang peran masyarakat dalam kegiatan pemanfaatan ruang lebih banyak terwadahi dalam forum-forum perencanaan pembangunan, misal dengan Musyawarah Perencanaan di Desa/Kelurahan, Diskusi UDKP (Unit Daerah Kerja Pembangunan) di Kecamatan, serta beberapa pertemuan informal yang selama ini berlangsung di masyarakat: forum “senenan” misalnya. Di Bawen forum-forum tersebut selama ini sudah berjalan dan dianggap oleh banyak pihak cukup berhasil untuk menyerap keinginan masyarakat. Meski dengan catatan bahwa masih diragukan apakah hasil-hasil Musyawarah Perencanaan dan sebagainya tersebut sepenuhnya wujud partisipasi masyarakat dalam upaya pemanfaatan ruang, hal tersebut dikarenakan terbatasnya pemahaman masyarakat tentang tata ruang itu sendiri. Di lain pihak ditengarai bahwa hasil partisipasi masyarakat dalam berbagai forum perencanaan tersebut sering menjadi tidak efektif karena praktik oknum Dewan dalam penatausahaan pembangunan, salah satu wujud nyata adalah timbulnya proposal-proposal yang dibawa oleh para anggota Dewan atas nama kepentingan para pemilih mereka. Hal tersebut sebagaimana diutarakan oleh M1.03 menjawab pertanyaan tentang usulan anggota masyarakat dalam kegiatan perencanaan pembangunan di Musyawarah Perencanaan dan Diskusi UDKP (Unit Daerah Kerja Pembangunan) di Kecamatan.

“ Tentunya banyak, wong namanya usul, namun sering kali masyarakat hanya tahu keinginannya sendiri tanpa didasari pada kebutuhannya serta kepentingan masyarakat yang lebih luas. Soal tindak lanjut diakui lebih manjur dengan proposal anggota Dewan. “

Pernyataan tersebut diperkuat oleh B2.03

“ Banyak, banyak yang di tindak lanjuti. Dengan catatan bahwa boleh dikata dokumen perencanaan ruang tidak diperhatikan. Dan sering kali hasil-hasil perencanaan dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan dan sebagainya kalah oleh proposal yang dibawa anggota Dewan. “

Kesimpulan pada bagian ini bahwa akomodasi kepentingan masyarakat

sudah cukup tersedia, berupa forum-forum perencanaan pembangunan. Forum-forum tersebut semisal dengan Musyawarah Perencanaan di Desa/Kelurahan, Diskusi UDKP (Unit Daerah Kerja Pembangunan) di Kecamatan, serta beberapa pertemuan informal yang selama ini berlangsung di masyarakat: forum “senenan” misalnya. Namun hal tersebut masih terkendala efektivitasnya karena keterbatasan pengetahuan masyarakat akan tata ruang disisi lain masih adanya praktik oknum Dewan dalam pelaksanaan akomodasi kepentingan ini, hal tersebut ditunjukkan dengan adanya proposal-proposal yang dibawa anggota Dewan.

Dari sisi pandang Vaneklasen dan Miller (Handayani, 2006) partisipasi masyarakat dalam bentukan ini masih bersifat simbolis. Dalam hal ini masyarakat duduk dalam lembaga resmi tanpa melalui proses pemilihan dan tidak mempunyai kekuasaan yang sesungguhnya. Dalam amatan penulis selama di lapangan, peserta yang duduk dalam pertemuan resmi seperti Musyawarah Perencanaan di Desa/Kelurahan dan diskusi UDKP (Unit Daerah Kerja Pembangunan) di tingkat Kecamatan adalah para aparat Desa/Kelurahan, para anggota BPD (Badan Permusyawaratan Desa) di Desa, para anggota LKMK (Lembaga Ketahanan Masyarakat Kelurahan) di Kelurahan dan tokoh masyarakat yang dianggap mewakili dalam hal ini perwakilan RT/RW setempat. Sementara dalam praktek perencanaan kegiatan di tingkat Kabupaten, proposal para anggota Dewan lebih diutamakan daripada hasil-hasil dari pertemuan tersebut.

Dari sisi pandang Sherry Arnstein (Dwiyanto, 2006) tangga partisipasi masyarakat berada pada tataran konsesi, masyarakat diberikan akomodasi dalam bentuk Musyawarah Perencanaan/Diskusi UDKP (Unit Daerah Kerja Pembangunan) dan sebagainya tetapi saran-saran masyarakat sebagai hasil akomodasi tersebut tidak selalu dipakai. Hal tersebut nampak dengan adanya proposal-proposal kegiatan dari para anggota Dewan yang

diakui oleh para nara sumber lebih efektif dari produk-produk hasil Musren atau Diskusi UDKP.

Dari sisi pandang John Gaventa dan Valderrama (Handayani, 2006) partisipasi masyarakat di lapangan merupakan partisipasi informasi, karena masyarakat sudah diberikan informasi tentang tujuan dan perencanaan pembangunan dalam forum-forum Musyawarah Perencanaan dan Diskusi UDKP tersebut tetapi penentuan keputusan akhir tetap belum terbuka. Hal tersebut juga ditunjukkan dengan adanya proposal-proposal yang dibawa oleh para oknum anggota Dewan.

Dari kerangka teori Moynihan (Dwiyanto, 2006) tipologi partisipasi yang ada di lapangan adalah jenis partisipasi palsu, karena keputusan akhir tetap sepenuhnya merupakan kewenangan pejabat publik. Hal tersebut nampak ketika hasil-hasil Musyawarah Perencanaan dan Diskusi UDKP (Unit Daerah Kerja Pembangunan) terabaikan dengan munculnya berbagai proposal yang dibawa oleh anggota Dewan, dan masyarakat tidak dapat menolaknya.

Beberapa hal yang nampak di lapangan tersebut menurut pendapat beberapa ahli terjadi karena bentukan resistensi birokrasi dan politisi (Sumanto, 2000). Amatan dilapangan tidak nampak resistensi birokrasi karena diakui oleh para nara sumber bahwa hubungan formal dan informal yang terbentuk dengan aparat di Kelurahan dan Kecamatan cukup baik. Sementara resistensi politisi pada proses perencanaan melalui mekanisme Musyawarah Perencanaan/Diskusi UDKP (Unit Daerah Kerja Pembangunan) terjadi, menurut para nara sumber karena kepentingan para politisi membentuk ketergantungan para pemilih pada peran-peran mereka.

4.1.2 Pengendalian Ruang

Perihal akomodasi kepentingan mereka dalam pengendalian ruang para nara sumber mengakui bahwa kontak dengan aparat tidak hanya dilakukan secara formal tetapi juga informal, disisi lain yang mereka pahami adalah bahwa mereka punya kewajiban untuk melapor kalau ada hal-hal tertentu disekitar mereka. Hal tersebut ditunjukkan oleh pernyataan para nara sumber, diantaranya B3.04

“ Sifatnya tidak rutin, seringkali masyarakat mengkonfirmasi ke aparat kalau ada bangunan yang tidak mereka ketahui asal usulnya. Kalaupun ada keluhan langsung disampaikan ke instansi terkait, karena Kecamatan tidak berhak bertindak.”

Hal serupa diutarakan oleh M1.04

“ Orang desa selalu “tengen” dengan lingkungan, setiap ada yang baru selalu lapor ke aparat. Dan selama ini aparat Kecamatan segera menindak lanjut”.

Hal tersebut diperkuat oleh M2.04

“ Prinsip kalau ada yang “aneh” masyarakat lapor. Selama ini Kecamatan sudah pro aktif kalau ada laporan warga.”

Selain itu mereka menganggap bahwa peran yang dilakukan oleh pemerintah utamanya Kelurahan dan Kecamatan sudah cukup baik dengan mempertimbangkan keterbatasan prasarana yang ada. Hal tersebut sebagaimana diungkapkan oleh M1.05

“ Kontak rutin dilakukan pihak Kecamatan, dan warga selalu lapor kalau ada yang janggal. Baik lewat telepon atau SMS.”

Hal senada diungkapkan oleh M3.05

“ Pihak Kecamatan dan Kelurahan selama ini sering kontak dengan masyarakat.”

Perihal pelaksanaan aturan dan teknis birokrasi di lapangan, hal kedekatan hubungan dengan masyarakat menjadi elemen yang penting. Hal yang dipahami oleh masyarakat selama ini bahwa ada aparat yang secara pribadi dapat mereka terima dan menjadi tumpuan tempat bertanya. Ketika diberikan pertanyaan tentang tanggapan terhadap langkah yang sudah diambil pemerintah sehubungan dengan pengendalian ruang, hal yang

menjadi jawaban mereka adalah perihal kedekatan hubungan dengan aparat di dekat mereka.

Kesimpulan pada bagian ini bahwa akomodasi kepentingan masyarakat sudah cukup tersedia, berupa keterbukaan aparat untuk menerima masukan dari masyarakat baik melalui forum formal ataupun informal. Namun menurut penuturan beberapa nara sumber, bentuk partisipasi ini tidak optimal karena kendala keterbatasan pengetahuan masyarakat akan tata ruang. Pada sisi lain kendala tersebut teratasi oleh kelebihan kualitas komunikasi antara aparat pelaksana di Kecamatan dan Kelurahan dengan masyarakat.

Dari sisi pandang John Gaventa dan Valderama (Handayani, 2006) partisipasi yang terbentuk di lapangan adalah partisipasi kooperatif, dimana pelaksana lapangan sebagai tangan panjang pemerintah bekerja sama dengan masyarakat dalam sebuah aliansi untuk meningkatkan tanggung jawab bersama atas kebijakan pembangunan yang ada.

Dari sisi pandang Sherry Arnstein (Dwiyanto, 2006) tahapan yang ada sebatas lokalitas hubungan dengan aparat kecamatan, tahapannya sudah mencapai tahap kemitraan. Namun sebagaimana dituturkan oleh beberapa nara sumber, karena keterbatasan kewenangan aparat di Kecamatan dimana penindakan adalah kewenangan aparat Kabupaten dan dengan dasar amatan pada kondisi lapangan, tahapan partisipasi masyarakat ada pada tahap konsesi dimana masukan dari masyarakat selalu diterima melalui jejaring SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) yang ada tetapi tidak selalu dilaksanakan.

Dari kerangka teori Moynihan (Dwiyanto, 2006) tipologi partisipasi yang ada di lapangan adalah jenis partisipasi parsial, karena sudah ada pelibatan masyarakat tetapi sesi yang disediakan sangat terbatas. Hal tersebut sebagaimana penuturan beberapa nara sumber, sangat dimungkinkan karena keterbatasan kewenangan Kecamatan dalam menindaklanjuti setiap pelaporan masyarakat. Selain itu kelebihan kualitas hubungan antara

aparatus Kecamatan dan masyarakat tidak didukung dengan kemampuan SDM yang memadai perihal tata ruang.

4.2 Kajian Kesukarelaan Masyarakat

Secara leksikal sukarela berarti dengan kemauan sendiri atau dengan rela hati (Alwi, 2005). Dengan batasan tersebut maka kesukarelaan masyarakat untuk turut serta dalam berbagai kegiatan pemanfaatan dan pengendalian ruang dapat diartikan sebagai kemauan masyarakat untuk turut serta dalam berbagai kegiatan atas kemauan sendiri.

4.2.1 Pemanfaatan Ruang

Hal yang nampak dalam kegiatan pemanfaatan ruang adalah adanya usaha gotong royong yang dilakukan oleh warga masyarakat dalam penataan lingkungan mereka, meski mereka tidak banyak yang mengetahui rencana penggunaan ruang di wilayah mereka. Hal tersebut dibuktikan dengan pernyataan M1.09 menjawab pertanyaan seringkah warga bergotong royong atau berswadaya sebagai upaya pemanfaatan ruang.

“ Sering, dan walaupun mau buat sesuatu secara informal selalu sudah dikonfirmasi dulu dengan Kecamatan. Semisal swadaya perkerasan jalan, apakah tempat itu boleh dibuat jalan dan tentunya apakah ada bantuan dari Pemda.”

Hal tersebut diperkuat oleh pendapat M2.09

“ Sering, warga juga melapor ke Kelurahan dan Kecamatan. Juga mengkonsultasikan apakah larangan atau tidak, juga apakah ada bantuan atau tidak.”

Namun ada bagian yang menarik dari upaya warga dalam penataan lingkungan mereka, bahwa mereka selalu berkoordinasi dengan pihak terkait utamanya Desa/Kelurahan dan Kecamatan. Koordinasi mereka berwujud konsultasi awal apakah tindakan mereka melanggar aturan atau tidak, tanpa bertanya secara spesifik tentang

aturan tata ruang. Meski diakui oleh beberapa nara sumber konsultasi mereka juga bertendensi soal alokasi bantuan pembangunan dari Pemerintah Daerah.

Sebenarnya secara berjenjang melalui mekanisme SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) yang ada diharapkan aturan tata ruang akan makin tersosialisasi dan tentunya sebagai aturan hukum dapat ditegakkan dengan baik. Namun diakui oleh beberapa nara sumber keterbatasan dana operasional, keterbatasan SDM dan cepatnya mutasi pejabat di lapangan menjadi kendala upaya tersebut. Beberapa hal tersebut setidaknya diungkapkan oleh B2.10

“..... Melalui komponen struktur organisasi SKPD setempat, kendala yang utama soal keterbatasan dana dan kemampuan SDM. Sebagai catatan banyak aparat yang tidak menguasai aturan tata ruang.”

Kasus di Bawen hal tersebut cukup bisa diatasi dengan seringnya kunjungan aparat Kecamatan dalam pertemuan-pertemuan di Desa/Kelurahan, sehingga timbul hubungan batin yang baik antara masyarakat dengan aparat secara pribadi. Hal yang muncul kemudian adalah mereka bisa menerima keterbatasan yang ada di SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) setempat. Hal tersebut sebagaimana diutarakan oleh M1.10 menjawab pertanyaan tentang langkah yang dilakukan pemerintah untuk mengajak masyarakat berperan serta dalam pemanfaatan ruang.

“ Langkah yang dilakukan pihak Kecamatan sudah bagus, karena seseuai dengan keinginan masyarakat. ”

Kesimpulan pada bagian ini bahwa kesukarelaan masyarakat untuk turut serta dalam kegiatan pemanfaatan ruang masih terkendala oleh ketidak pahaman kebanyakan anggota masyarakat pada produk hukum tata ruang. Namun beberapa unsur kesukarelaan sudah ditampakkan dengan bukti kemauan masyarakat untuk bergotong royong atas kehendak mereka sendiri melakukan usaha-usaha pemanfaatan ruang. Hal positif yang kemudian mereka lakukan dalam hal kepatuhan hukum adalah dengan sesegera mungkin

berkonsultasi dengan pihak terkait utamanya Kecamatan tentang legal tidaknya kegiatan mereka.

Dari sisi pandang John Gaventa dan Valderrama (Handayani, 2006) partisipasi masyarakat tersebut berada pada taraf kooperatif, karena aparat Kecamatan dan Kelurahan/Desa telah bekerja sama dengan masyarakat untuk bersama sama meningkatkan rasa tanggung jawab mereka akan kebijakan pembangunan.

Dari sisi pandangan Sherry Arnstein (Dwiyanto, 2006) tingkatan partisipasi masyarakat di Kecamatan Bawen sudah pada tahap kemitraan. Karena kewenangan masyarakat sudah lebih baik dimana masyarakat diberi cukup kebebasan untuk turut serta dalam kegiatan pemanfaatan ruang dan masyarakat memberikan rasa tanggung jawab mereka dengan tetap berkonsultasi dengan aparat perihal legal tidaknya kegiatan mereka.

Beberapa hal positif dalam kisi kesukarelaan masyarakat akan kegiatan pemanfaatan ruang lebih dikarenakan ketaatan mereka pada hukum dan aturan. Di Kecamatan Bawen proses yang timbul adalah: masyarakat merencanakan kegiatan fisik di kampung mereka tanpa mereka tahu kegiatan itu sesuai dengan perencanaan ruang atau tidak, masyarakat kemudian berkonsultasi dengan aparat Kelurahan dan Kecamatan. Hal yang sepenuhnya dipahami oleh aparat Kecamatan/Kelurahan/Desa akan langsung diberikan jawaban, dan bila merupakan hal yang tidak mereka pahami akan dikonsultasikan lanjut ke Instansi terkait di Kabupaten dalam hal ini Bappeda (Badan Perencana Pembangunan Daerah) atau DPU (Dinas Pekerjaan Umum). Kepatuhan masyarakat pada hukum/aturan tersebut terjadi karena hubungan timbal balik yang timbul antara hukum dan masyarakat (Warassih, 2005). Dalam amatan penulis hubungan timbal balik tersebut tercipta juga karena peran positif aparat di Kelurahan/Kecamatan yang aktif menjembatani aturan tata ruang yang ada dengan masyarakat yang awam dengan aturan tersebut.

4.2.2 Pengendalian Ruang

Hal yang sering nampak dalam praktek pengendalian ruang adalah hal perijinan, di sisi lain ijin yang selama ini sering dimanfaatkan oleh masyarakat adalah IMB (Ijin Mendirikan Bangunan). Di lokasi amatan permintaan IMB boleh dikata rendah yaitu rata-rata 2 permintaan perbulan. Namun latar belakang pengajuan yang menarik untuk diperhatikan; bahwa hal tersebut atas kesadaran sendiri namun dengan latar belakang ekonomi yaitu hutang. Hal tersebut dinyatakan oleh beberapa nara sumber, diantaranya B3.07

“ Tidak banyak, rata-rata perbulan 2 permohonan, atas kemauan sendiri.”

Hal senada diungkapkan oleh M1.07

“ Setahu saya jarang, walaupun ada itu untuk persyaratan hutang.”

Selama ini langkah-langkah pelaksanaan pengendalian ruang yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Semarang adalah dengan mengoptimalkan SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) yang telah ada, adapun pola koordinasinya dengan cara berjenjang mulai dari Kelurahan, Kecamatan dan Kabupaten. Hal tersebut sebagaimana diungkapkan B1.11

“ Melalui komponen struktur organisasi SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) setempat.”

Hal yang kemudian dilakukan oleh para pelaksana di lapangan dalam hal ini pihak Kecamatan adalah dengan melakukan pendekatan pada masyarakat melalui berbagai sarana formal ataupun informal. Hal tersebut sebagaimana yang diungkapkan B4.11

“Melalui berbagai pertemuan, utamanya informal. Karena keterbatasan: dana, personal dan peralatan. Tentang PKL dan sebagainya selama ini masyarakat bisa menerima.”

Dengan prosedur kerja yang dilaksanakan secara berjenjang tersebut maka hal yang ditangkap oleh para nara sumber adalah peran-peran yang sudah dilaksanakan oleh para

aparatus di Kecamatan dan Kelurahan, bahwa selama ini langkah yang dilakukan sudah bisa diterima masyarakat. Hal tersebut sebagaimana diungkapkan M1.11

“ Langkah yang dilakukan oleh pihak Kecamatan sudah bagus, karena sesuai dengan keinginan masyarakat. ... “

Menanggapi pertanyaan tentang teguran-teguran pada para pelanggar aturan ruang dan pernahkah masyarakat mendapat kunjungan dari aparat, beberapa nara sumber mengatakan bahwa prosesi penegakan aturan ruang selama ini dilaksanakan dengan cara persuasif. Adapun cara-cara komunikasi yang terbentuk juga dengan cara yang bisa diterima oleh kultur setempat. Hal tersebut sebagaimana diungkapkan M1.12

“ Teguran selama ini melalui proses yang manusiawi, hanya kalau tidak bisa dengan cara persuasif, ya tidak salah kalau aparat bertindak tegas.”

Hal yang kemudian dilakukan oleh pihak Kecamatan adalah dengan membatasi masalah melalui pendekatan kekeluargaan dengan masyarakat, namun manakala permasalahan sudah diluar kendali maka permasalahan dilimpahkan pada aparat Satpol PP. Hal tersebut sebagaimana diungkapkan B4.12

“ Teguran selama ini banyak disampaikan melalui pertemuan informal, dengan cara persuasif. Kalau tidak bisa secara persuasif dilaporkan ke Satpol PP.”

Hal kedekatan hubungan antara aparat dengan masyarakat selama ini terjalin dengan berbagai kehadiran dalam berbagai pertemuan informal di RT/RW dan Kelurahan, namun kunjungan pada orang perorang sebatas kalau yang bersangkutan mempunyai masalah. Hal tersebut sebagaimana diungkapkan M2.13

“ Kunjungan bukan pada personal tetapi pada pertemuan RT/RW. Kunjungan pada personal kalau yang bersangkutan bermasalah.”

Dengan adanya pendekatan persuasif tersebut maka tindakan represif aparat tidak pernah digunakan di Bawen, hal tersebut sebagaimana diungkapkan oleh para nara

sumber bahwa aparat di Kecamatan Bawen tidak pernah melakukan tindakan represif pada para pelanggar aturan ruang.

Kesimpulan pada bagian ini bahwa kesukarelaan masyarakat sudah cukup tersedia, namun masih terkendala oleh keterbatasan pengetahuan masyarakat akan tata ruang. Pada sisi lain kendala tersebut tertutup oleh kelebihan kualitas komunikasi antara aparat pelaksana di Kecamatan dan Kelurahan/Desa dengan masyarakat.

Sebagaimana uraian sebelumnya dari sisi pandang Sherry Arnstein (Dwiyanto, 2006) tahapan yang ada sebatas lokalitas hubungan dengan aparat kecamatan, tahapannya sudah mencapai tahap kemitraan. Namun karena keterbatasan kewenangan aparat di Kecamatan dimana penindakan adalah kewenangan aparat Kabupaten dan dengan dasar amatan pada kondisi lapangan tahapan partisipasi masyarakat ada pada tahap konsesi, tahapan dimana masyarakat sekedar diterima masukannya melalui laporan berjenjang dari aparat Kecamatan tetapi tidak selalu dilaksanakan.

Menurut pandangan John Gaventa dan Valderrama (Handayani, 2006) sebatas hubungan antara aparat Kecamatan dengan masyarakat, tahapannya sudah mencapai tahap kooperatif. Namun sebagaimana dituturkan oleh beberapa nara sumber, karena keterbatasan kewenangan aparat di Kecamatan dimana penindakan adalah kewenangan aparat Kabupaten tahapan partisipasi masyarakat berada pada tahap manipulatif, tahapan dimana masyarakat sekedar diterima masukannya melalui laporan berjenjang dari aparat Kecamatan tetapi tidak selalu berujung pada penindakan.

Dari sisi tipologi partisipasi menurut Moynihan (Dwiyanto, 2006) tahapan partisipasi masyarakat merupakan jenis partisipasi yang palsu, karena keputusan akhir masih merupakan hak sepenuhnya pejabat publik yang ada di Kabupaten.

4.3 Kajian Rasa Memiliki Masyarakat

Secara leksikal rasa dalam frasa rasa memiliki diartikan sebagai tanggapan hati terhadap sesuatu (Alwi, 2005). Karenanya rasa memiliki masyarakat terhadap kegiatan pemanfaatan dan pengendalian ruang dapat diartikan sebagai tanggapan hati masyarakat untuk memiliki kegiatan yang dilaksanakan.

4.3.1 Pemanfaatan Ruang

Rasa memiliki masyarakat terhadap kegiatan pemanfaatan ruang juga masih terkendala oleh keterbatasan pengetahuan mereka akan aturan tata ruang yang ada. Data-data di Kecamatan menunjukkan bahwa sangat jarang masyarakat datang ke instansi untuk urusan pemanfaatan ruang, walaupun ada seputar permohonan IMB (Ijin Mendirikan Bangunan). Hal tersebut sebagaimana diungkapkan B2.15

“..... Sebatas pengurusan IMB. Khusus Bawen rata-rata permintaan untuk rumah tangga, sehingga urusan cukup di Kecamatan.”

Hal senada secara singkat diutarakan oleh B3.15

“..... Jarang, walaupun ada untuk permohonan IMB.”

Hal tersebut diperkuat oleh pernyataan M1.15

“..... Jarang, karena banyak yang masih awam dengan tata ruang. Selain itu sudah ada telepon dan SMS.”

Namun sinergi yang terbentuk dilapangan adalah masyarakat memanfaatkan forum-forum non formal yang sudah berjalan, semisal dengan menanyakan rencana kegiatan gotong royong pembuatan jalan tembus di lingkungan mereka, apakah hal itu melanggar aturan atau tidak.

Dalam pemeliharaan fasilitas umum masyarakat selama ini juga turut berperan serta dengan bekerja bakti membersihkan sungai atau saluran disekitar mereka, namun

dalam beberapa kasus mereka selama ini berbenturan dengan kepentingan para pendatang. Hal tersebut sebagaimana diungkapkan B3.17 menjawab pertanyaan seberapa jauh masyarakat berperan serta dalam pemeliharaan fasilitas umum sebagai upaya pemanfaatan ruang.

“.....Sebetulnya masyarakat melalui LKMK dan RT/RW sudah berusaha, tetapi banyak masyarakat yang kurang bertanggung jawab. Kasus sampah di bantaran sungai, PKL rata-rata pendatang dari luar. Mereka ilegal tetapi

lanjutan

masyarakat memahami karena motif ekonomi, kalau diberi bak sampah sama dengan melegalkan mereka.”

Hal tersebut diperkuat oleh pendapat M1.17

“..... Masyarakat sebenarnya bertanggungjawab, buktinya kalau ada jalan lingkungan yang jelek dan belum ada dana Pemda, masyarakat mau berswadaya. Tetapi banyak juga masyarakat yang kurang bertanggungjawab, buktinya masih banyak yang buang sampah di sungai.”

Hal senada diungkapkan oleh M3.17

“..... Masyarakat turut berpartisipasi. Perkara pendatang yang kurang bertanggungjawab sebenarnya sudah dihimbau RT/RW tetapi membandel. Kalau diusir warga tidak tega, karena pertimbangan kemanusiaan”

Kasus di sepanjang jalan negara selama ini banyak pendatang yang menjadi PKL dan keterbatasan sarana tempat pembuangan sampah menjadikan mereka membuang sampah di bantaran sungai. Dari sisi masyarakat sekitar sebenarnya sudah ada pendekatan persuasif melalui RT/RW setempat namun tidak membuahkan hasil, sementara kalau melakukan langkah paksa dengan mengusir mereka masyarakat sekitar tidak tega karena berhubungan dengan sumber penghidupan pada pendatang. Dari sisi aparat kalaulah di sekitar tempat itu di berikan tempat penampungan sampah sementara hal tersebut sama dengan melegalkan tempat usaha mereka. Diakui oleh semua pihak PKL tersebut menempati bahu jalan yang semestinya tidak untuk berdagang, upaya penindakan paksa

belum bisa dilakukan karena keterbatasan aparat Satpol PP (Satuan Polisi Pamong Praja) Kabupaten Semarang.

Kesimpulan pada bagian ini adalah adanya rasa memiliki warga terhadap kegiatan pemanfaatan ruang di Kecamatan Bawen masih terkendala oleh banyaknya warga yang tidak mengetahui aturan tata ruang. Sehingga sering mereka tidak paham apakah yang mereka lakukan termasuk kegiatan pemanfaatan ruang atau tidak, tetapi sebagaimana uraian sebelumnya kualitas hubungan aparat dengan masyarakat menjadi pendukung utama partisipasi masyarakat. Hal tersebut terbukti dengan dekatnya hubungan masyarakat pada aparat lapangan, maka hampir setiap kegiatan dalam pemanfaatan ruang mereka selalu berkonsultasi dengan aparat Kecamatan. Masyarakat merasa cocok dengan pola hubungan yang terbentuk dengan aparat Kecamatan karena merasa dihargai. Namun sebagaimana terurai sebelumnya, bahwa keterbatasan kewenangan aparat Kecamatan menjadi kendala dalam aktualisasi kepentingan masyarakat.

Sebagaimana terurai sebelumnya dari sisi pandang Sherry Arnstein (Dwiyanto, 2006) tahapan yang ada sebatas lokalitas hubungan dengan aparat kecamatan, tahapannya sudah mencapai tahap kemitraan. Namun karena keterbatasan kewenangan aparat di Kecamatan dimana penindakan adalah kewenangan aparat Kabupaten dan dengan dasar amatan pada kondisi lapangan, tahapan partisipasi masyarakat ada pada tahap konsesi dimana masukan dari masyarakat selalu diterima melalui jejaring SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) yang ada tetapi tidak selalu dilaksanakan. Merujuk misal pada kasus PKL yang ada disepanjang jalan negara, masyarakat cukup bisa menerima kehadiran para pendatang diluar komunitas mereka. Disisi lain masyarakatpun sepakat kalau dilakukan penertiban, tetapi kewenangan yang ada di tataran Kecamatan sebatas memberikan sosialisai aturan dan himbauan.

Berdasar tipologi partisipasi dari Moynihan (Dwiyanto, 2006) jenis partisipasi yang terbentuk merupakan partisipasi palsu, karena kewenangan pengambilan keputusan tetap di tangan pejabat publik di Kabupaten. Sementara partisipasi masyarakat sudah diberikan wadah namun wadah tersebut hanya berperan simbolik belaka. Hal yang terjadi di lapangan peran-peran simbolik masyarakat atau kelompok masyarakat tersebut berwujud dibukanya pintu partisipasi masyarakat di tingkat Kecamatan, tetapi pejabat publik di Kecamatan tidak diberi kewenangan melakukan penindakan.

4.3.2 Pengendalian Ruang

Beberapa hal yang diperhatikan di dalam penelitian ini diantaranya adalah kunjungan warga ke instansi dalam urusan pengendalian ruang. Para nara sumber menyatakan bahwa mereka jarang melakukan kunjungan ke instansi karena selama ini mereka sudah melakukan kontak-kontak informal melalui berbagai pertemuan di lapangan, selain karena sarana teknologi yang ada; adanya telepon dan fasilitas SMS via hand phone. Hal tersebut sebagaimana diungkapkan oleh B4.16

“ Jarang, selain sudah ada jalur pertemuan informal juga bisa melalui SMS atau telepon.”

Hal tersebut didukung oleh pernyataan M1.16

“ Jarang, karena pertemuan informal dengan aparat frekwensinya cukup.”

Selain itu selama ini para nara sumber mengakui bahwa masyarakat sudah berperan serta dalam pengendalian ruang dan selama ini tindakan masyarakat masih tidak melanggar aturan. Hal tersebut sebagaimana diungkapkan B4.18

“ Masyarakat cukup berperan, buktinya kalau ada bangunan baru selalu ada konfirmasi dengan aparat. Sikap masyarakat masih santun, tidak ada “sweeping” dsb.”

Hal tersebut didukung oleh pernyataan M1.18

“ Setiap ada yang “aneh” masyarakat selalu lapor ke aparat, selain itu dalam pertemuan RT/RW hal-hal yang “aneh” tersebut selalu dibahas. Masyarakat tidak mau melakukan kekerasan, wong hidup sudah susah kog.”

Selain tidak bertindak main hakim sendiri, masyarakat cukup bisa mentolelir keadaan dengan wujud bisa menerima para pendatang karena pertimbangan sama-sama mengais rejeki.

Selama ini langkah yang sudah dilakukan pemerintah, dalam hal ini SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) di Kecamatan Bawen dalam meningkatkan kesukarelaan masyarakat dalam kegiatan pengendalian ruang sudah bisa diterima masyarakat. Hal tersebut sebagaimana ditunjukkan pendapat M1.19

“ Masyarakat sudah bisa menerima, wong negara juga lagi susah. Harapan tentunya masyarakat semuanya bisa mengerti tata ruang, tetapi itu semua butuh proses. Karena tidak hanya sosialisasi tetapi peningkatan SDM masyarakat juga, wong yang sudah disosialisasi juga banyak yang tidak mudheng.”

Hal senada diungkapkan oleh M3.19

“ Cukup bisa diterima, mohon sosialisasi selalu diberikan kepada masyarakat. Hal ini mengingat keterbatasan kemampuan masyarakat dalam menerima materi tata ruang.”

Selain bisa menerima langkah-langkah yang selama ini sudah dilakukan oleh pemerintah, para nara sumber juga berpikir bahwa pemanfaatan hak-hak mereka akan bisa dilaksanakan lebih baik kalau mereka lebih memahami penataan ruang lebih mendalam. Karenanya mereka merekomendasikan untuk selalu dilakukan sosialisasi.

Kesimpulan pada bagian ini sebagaimana kesimpulan sebelumnya bahwa rasa memiliki masyarakat pada kegiatan pengendalian ruang sudah cukup tersedia, namun masih terkendala oleh keterbatasan pengetahuan masyarakat akan tata ruang. Pada sisi lain kendala tersebut teratasi dengan kelebihan kualitas komunikasi antara aparat pelaksana di Kecamatan dan Kelurahan dengan masyarakat. Kelebihan kualitas komunikasi tersebut

dapat menjadi penopang optimalisasi kesukarelaan masyarakat, terutama dilatarbelakangi oleh lekatan budaya lokal yang ada (Sadyohutomo, 2008).

Sebagaimana uraian sebelumnya dari sisi pandang Sherry Arnstein (Dwiyanto, 2006) tahapan yang ada sebatas lokalitas hubungan dengan aparat kecamatan, tahapannya sudah mencapai tahap kemitraan. Namun karena keterbatasan kewenangan aparat di Kecamatan dimana penindakan adalah kewenangan aparat Kabupaten dan dengan dasar amatan pada kondisi lapangan tahapan partisipasi masyarakat ada pada tahap konsesi, tahapan dimana masyarakat sekedar diterima masukannya melalui laporan berjenjang dari aparat Kecamatan tetapi tidak selalu dilaksanakan.

Demikian pula berdasar tipologi partisipasi dari Moynihan (Dwiyanto, 2006) jenis partisipasi yang terbentuk merupakan partisipasi palsu, karena kewenangan pengambilan keputusan tetap di tangan pejabat publik di Kabupaten dan partisipasi masyarakat sudah terwadahi namun secara simbolik. Peran simbolik tersebut berwujud dibukanya pintu partisipasi masyarakat di tingkat Kecamatan, tetapi pejabat publik di Kecamatan tidak diberi kewenangan melakukan penindakan.

4.4 Sintesis Kajian Partisipasi Masyarakat dalam Kegiatan Pemanfaatan dan Pengendalian Ruang di Kecamatan Bawen

Sebagai rangkuman atas uraian hasil pengamatan lapangan pada sub bab terdahulu maka didapat beberapa sintesa sebagai berikut:

TABEL IV.1
SINTESIS KAJIAN PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM
KEGIATAN PEMANFAATAN DAN PENGENDALIAN RUANG
DI KECAMATAN BAWEN

Partisipasi/ Substansi Amatan	Penataan Ruang	
	Pemanfaatan Ruang	Pengendalian Ruang
Akomodasi Kepentingan Masyarakat	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sudah ada forum berupa Musyawarah Perencanaan, Diskusi UDKP (Unit Daerah Kerja Pembangunan), dsb. 2. Forum tersebut tidak optimal karena kalah oleh kepentingan politik praktis. 3. Perwakilan masyarakat menggunakan forum tersebut untuk memberikan usul saran, tetapi tidak memperhatikan tata ruang. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sudah ada forum tetapi forum yang digunakan sering forum tidak resmi. 2. Masyarakat selalu kontak ke aparat kecamatan dan kelurahan/desa kalau ada pembangunan/perubahan guna lahan. 3. Masyarakat menganggap aparat di lapangan cukup responsif dengan laporan warga.
Kesukarelaan Masyarakat	<ol style="list-style-type: none"> 1. Wadah berupa kegiatan bersama, masyarakat mempunyai kehendak berswadaya dan bergotong royong dalam upaya pemanfaatan ruang. 2. Wadah kurang optimal karena banyak yang belum memahami tata ruang. 3. Masyarakat mempunyai komunikasi yang baik dengan aparat. 4. Masyarakat selalu berkonsultasi kalau akan melaksanakan kegiatan. 5. Upaya peningkatan kesukarelaan masyarakat melalui komponen SKPD, terhambat dana dan kemampuan SDM. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Wadah berupa kerelaan ijin dan penggunaan forum lainnya. Forum yang digunakan sering forum tidak resmi. 2. Masyarakat jarang menggunakan ijin (IMB), dorongan utama ijin untuk mengajukan hutang. 3. Masyarakat selalu kontak dengan aparat kalau ada pembangunan. 4. Masyarakat mempunyai hubungan yang baik dengan aparat. 5. Upaya peningkatan layanan dengan melalui SKPD yang ada. 6. Teguran pelanggar aturan dengan melalui proses pendekatan informal.

Lanjutan

Partisipasi/ Substansi Amatan	Penataan Ruang	
	Pemanfaatan Ruang	Pengendalian Ruang
Rasa Memiliki Masyarakat	<ol style="list-style-type: none"> 1. Wadah berupa kunjungan ke instansi dan peran dalam pemeliharaan fasilitas umum. 2. Masyarakat jarang berkunjung ke instansi pelayanan. Kalau datang utamanya tentang IMB. 3. Masyarakat turut berperan dalam pemeliharaan fasilitas-fasilitas umum. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Wadah berupa kunjungan ke instansi dan kontak rutin dengan aparat. 2. Masyarakat jarang berkunjung, karena sudah ada jalur informal, juga karena kemajuan teknologi. 3. Masyarakat selalu kontak dengan aparat kalau ada yang janggal. 4. Masyarakat dapat menerima pola pelayanan yang diberikan aparat pelaksana. 5. Keterbatasan kewenangan dalam penindakan. 6. Berharap ada sosialisasi berkesinambungan tentang tata ruang.
Kesimpulan Temuan Hasil	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sudah ada akomodasi masyarakat, kesukarelaan masyarakat dan rasa memiliki masyarakat dalam pemanfaatan ruang 2. Masyarakat banyak tidak memahami produk tata ruang. 3. Masyarakat mempunyai kualitas komunikasi personal yang baik dengan aparat. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sudah ada akomodasi masyarakat, kesukarelaan masyarakat dan rasa memiliki masyarakat dalam pengendalian ruang. 2. Masyarakat banyak tidak memahami produk tata ruang. 3. Masyarakat mempunyai kualitas komunikasi personal yang baik dengan aparat.

Sumber : Analisa Penelitian, 2009

Bahwa ditampakkan dari matriks sintesis kajian partisipasi masyarakat dalam kegiatan pemanfaatan dan pengendalian ruang terdapat beberapa simpulan utama:

a. Akomodasi kepentingan masyarakat dalam berbagai kegiatan

Dengan adanya akomodasi kepentingan masyarakat akan meningkatkan partisipasi masyarakat, sejalan dengan nafas UU 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional bahwa pembangunan di Indonesia seharusnya mengakomodasi kepentingan masyarakat. Harapan lanjutnya adalah terciptanya sinergi pembangunan

yang lebih baik antara pemerintah dengan masyarakat. Senada dengan tangga partisipasi Sherry Arnstein bahwa kemitraan yang terjalin antara pemerintah dengan masyarakat akan menciptakan peran serta yang lebih baik dari masyarakat.

Hasil amatan lapangan akomodasi masyarakat di Kecamatan Bawen dalam pemanfaatan ruang sudah ada dalam wujud forum-forum perencanaan seperti Musren dan Diskusi UDKP. Namun tingkatan partisipasi masyarakat baru pada tahap konsesi karena banyak hasil-hasil perencanaan tersebut tidak digunakan dalam pengambilan kebijakan karena adanya resistensi dari para politisi.

Dari sisi pengendalian ruang, masyarakat sering menggunakan forum-forum yang tidak resmi saat berkomunikasi dengan aparat perihal pengendalian ruang. Masyarakat berpandangan bahwa pelayanan yang diberikan oleh aparat Kecamatan, Kelurahan dan Desa sudah cukup memadai. Masyarakat juga berpandangan bahwa komunikasi yang terjalin antara mereka dengan aparat sudah cukup baik. Namun operasionalisasi laporan mereka terkendala oleh keterbatasan kewenangan aparat di lapangan. Hal tersebut memberikan nilai negatif pada tingkatan partisipasi menurut tangga partisipasi Sherry Arnstein. Dimana dengan kondisi tersebut partisipasi mereka baru pada tahapan konsesi, karena dengan melihat realita yang ada banyak kasus pelanggaran ruang yang mereka laporkan belum ditindaklanjuti oleh pihak aparat Kabupaten. Sementara pihak Kecamatan, Kelurahan/Desa tidak mempunyai kewenangan untuk melakukan tindakan.

b. Kesukarelaan masyarakat untuk turut serta dalam berbagai kegiatan

Sebagaimana terurai didepan adanya kesukarelaan masyarakat untuk turut serta dalam berbagai kegiatan merupakan salah satu penanda tingginya partisipasi masyarakat, disisi lain kesukarelaan juga sebagai penanda bahwa telah terjadi kemitraan yang baik antara pemerintah dengan masyarakat dan pemerintah telah

memberikan ruang untuk kontrol dari masyarakat. Hal yang diinginkan tentunya sebagaimana ditampakkan pada pendapat John Gaventa dan Valderrama bahwa partisipasi masyarakat tidak sekedar manipulasi dan mobilisasi tetapi lebih merupakan usaha kooperatif. Beberapa hal tersebut akan semakin mudah tercapai bila sudah terdapat kondisi sosial yang memadai, program pembangunan yang berpihak pada masyarakat dan kondisi alam sekitar yang baik.

Dari sisi pemanfaatan ruang di Kecamatan Bawen tampak bahwa terdapat masalah dalam informasi akuntabilitas program, hal ini terbukti dengan banyaknya pengakuan nara sumber yang mengatakan banyaknya masyarakat yang belum mengetahui produk tata ruang. Hal tersebut tentunya membuat (hambatan rasa) *gap feeling* antara pemerintah dengan masyarakat. Hal yang memicu hal tersebut juga karena kurangnya penguasaan metoda partisipatif dalam sosialisasi pembangunan.

Dari sisi pengendalian ruang kurangnya informasi akuntabilitas program ternyata tidak memberikan hubungan positif dengan (hambatan rasa) *gap feeling* antara pemerintah dengan masyarakat. Hal tersebut terbukti dengan masih adanya laporan/konsultasi rutin dari masyarakat perihal penggunaan ruang di daerahnya. Hal ini terutama karena terbentuknya simpul hubungan komunikasi yang baik antara aparat pelaksana di lapangan dengan masyarakat.

c. Rasa memiliki masyarakat terhadap kegiatan yang dilaksanakan

Rasa memiliki merupakan kesinambungan dengan kemauan masyarakat mengambil bagian dalam kegiatan, terakomodasikannya kepentingan masyarakat dalam kegiatan dan kesukarelaan masyarakat untuk turut serta dalam kegiatan yang dilaksanakan. Bahwa dengan adanya rasa memiliki maka masyarakat akan memandang sebuah kegiatan sebagai bagian dari dirinya sendiri, hal lanjutan yang timbul tentunya tingginya kemitraan masyarakat dengan pemerintah sehingga karenanya tinggi pula

pendelegasian yang akan diberikan pemerintah kepada masyarakat dalam pelaksanaan kegiatan.

Dari sisi pemanfaatan ruang rasa memiliki masyarakat sudah pada tataran yang lebih baik, hal tersebut terbukti dengan adanya kemauan masyarakat untuk turut melakukan pemeliharaan fasilitas umum yang diselenggarakan pemerintah. Sehingga tangga partisipasi yang ada sudah mencapai tahap kemitraan. Namun karena keterbatasan kewenangan aparat di lapangan tahapan partisipasi masyarakat ada pada tahap konsesi, dimana masukan dari masyarakat selalu diterima melalui jejaring SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) yang ada tetapi tidak selalu dilaksanakan.

Dari sisi pengendalian ruang rasa memiliki masyarakat juga sudah pada tataran yang lebih baik, hal tersebut terbukti dengan adanya kemauan masyarakat untuk turut memberikan pelaporan atau berkonsultasi dengan aparat kalau ada penggunaan ruang diluar pengetahuan mereka. Sehingga tangga partisipasi yang ada sudah mencapai tahap kemitraan. Namun karena keterbatasan kewenangan aparat di lapangan tahapan partisipasi masyarakat ada pada tahap konsesi, dimana masukan dari masyarakat selalu diterima melalui jejaring SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) yang ada tetapi tidak selalu dilaksanakan. Demikian pula kalau dilihat dari tipologi partisipasi Moynihan jenis partisipasi yang terbentuk merupakan partisipasi palsu, karena kewenangan pengambilan keputusan tetap di tangan pejabat publik di Kabupaten meski masyarakat sudah terwadahi peran mereka namun hanya secara simbolik. Peran simbolik tersebut berwujud dibukanya pintu partisipasi masyarakat di tingkat Kecamatan, tetapi pejabat publik di Kecamatan tidak diberi kewenangan melakukan penindakan.

BAB V

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Sebagai bagian akhir dari pembahasan tentang Partisipasi Masyarakat dalam Pemanfaatan dan Pengendalian Ruang di Kecamatan Bawen bab ini akan membahas tentang kesimpulan dan rekomendasi.

5.1 Kesimpulan

Sub bab ini akan merangkum hasil-hasil pembahasan pada bab-bab terdahulu, dimana terdapat beberapa kesimpulan pembahasan:

1. Partisipasi masyarakat dalam pemanfaatan dan pengendalian ruang di Kecamatan Bawen berada pada tingkatan konsesi.

Partisipasi masyarakat yang diamati melalui akomodasi kepentingan masyarakat, kesukarelaan masyarakat dan rasa memiliki masyarakat di Kecamatan Bawen berada pada tingkatan konsesi menurut tangga partisipasi Sherry Arnstein. Hal tersebut dikarenakan peran-peran yang diberikan pada masyarakat masih bersifat simbolik dan penentu kebijakan akhir tetap pada aparat di tingkat Kabupaten.

2. Kurangnya informasi akuntabilitas program.

Hal tersebut ditampakkan dengan banyaknya anggota masyarakat yang belum memahami aturan penataan ruang yang ada. Selama ini yang dilakukan masyarakat sehubungan pelaksanaan pemanfaatan dan pengendalian ruang baru sebatas pada aspek ketaatan norma, bahwa mereka wajib menanyakan/menkonsultasikan dulu kepada aparat terkait perihal kegiatan yang dilakukan masyarakat.

5.2 Rekomendasi

Sebagai tindak lanjut dari beberapa uraian kesimpulan pada sub bab terdahulu maka terdapat beberapa rekomendasi:

1. Perlunya peningkatan partisipasi masyarakat.

Peningkatan partisipasi masyarakat di Kecamatan Bawen dapat dilakukan dengan beberapa cara, diantaranya:

- a. Peningkatan peran masyarakat yang semula simbolik menjadi penuh/riil. Hal tersebut dilakukan secara bertahap dengan meningkatkan kemampuan lembaga dan aparat di Kabupaten dalam menyerap dan melaksanakan aspirasi masyarakat.
- b. Penambahan kewenangan lembaga pelaksana di tingkat Kecamatan/Kelurahan/Desa. Hal ini dengan tujuan utama mempercepat pelayanan dan penegakan aturan dilapangan.

2. Perlunya peningkatan informasi akuntabilitas program.

Peningkatan akuntabilitas program dapat dilakukan dengan beberapa cara, diantaranya:

- a. Pemerayaan kemampuan SDM aparat di Kecamatan, Kelurahan/Desa perihal tata ruang. Dengan hal ini dapat diharapkan sosialisasi produk tata ruang ke masyarakat dalam frekuensi yang lebih banyak, hal ini mengingat seringnya frekuensi kontak masyarakat dengan aparat Kecamatan, Kelurahan/Desa. Pemerayaan ini dapat dilakukan dengan pelatihan-pelatihan dan sebagainya, dimana fasilitatornya dapat diambilkan dari internal SKPD yang menguasai tata ruang ataupun pihak eksternal: perguruan tinggi misalnya.
- b. Sosialisasi berkelanjutan atas berbagai produk penataan ruang, semisal dengan:
 - Pembuatan papan pengumuman tentang peta tata ruang.

- Pelaksanaan IMB massal bagi penduduk.
- Kewajiban untuk menggunakan produk tata ruang pada saat melakukan penyusunan rencana kegiatan dalam Musren di Desa/Kelurahan.

DAFTAR PUSTAKA

- Adisasmita, Rahardjo. 2006. *Membangun Desa Partisipatif*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Alwi, Hasan. 2005. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Argo, Teti A. 2004. "Memperkuat Posisi Penataan Ruang di Daerah melalui Penciptaan Good Governance." *Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota*, Vol. 15, No. 1.
- Burke, Edmund M. 2004. "Sebuah Pendekatan Partisipatif Dalam Perencanaan Kota". Terjemahan Puji Lestari. Bandung: Yayasan Sugijanto Soegijoko.
- Cooke, Bill and Kothari, Oma. 2002. *Participation, the New Tyranny ?*. London: Zed Books Ltd.
- Creswell, John. W and Clark, Vicki L. Plano. 2007. *Mixed Methods Research*. California: Sage Publications. Inc.
- Danson, Mike. 2000. *Governance, Institutional Change and Regional Development*. Hampshire: Ashgate Publishing limited.
- Direktur Jenderal Penataan Ruang. 2003. "Pengembangan Wilayah Dan Penataan Ruang Di Indonesia Tinjauan Teoritis Dan Praktis." Makalah disajikan dalam Studium General Sekolah Tinggi Teknologi Nasional (STTNAS), Yogyakarta, 1 September 2003.
- Dwiyanto, Agus. 2002. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan. Universitas Gajahmada.
- Dwiyanto, Agus. 2006. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Gajahmada University Press.
- Forester, John. 1989. *Planning in the Face of Power*. California: University of California Press.
- Gautama, Margareth P. 2003. *Budaya Jawa dan Masyarakat Modern*. Jakarta: BPPT.
- Hadi, Sudharto P. 2005. *Dimensi Lingkungan Perencanaan Pembangunan*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Handayani, Suci, 2006. *Pelibatan Masyarakat Marjinal dalam Perencanaan dan Penganggaran Partisipatif*. Solo: KOMPIP.
- Huberman, A. Michael dan Matthew B. Miles. 1992. *Analisis Data Kualitatif*. Jakarta: UI Press.
- Kartono, Kartini. 1996. *Pengantar Metodologi Riset Sosial*. Bandung: CV. Mandar Maju.
- Korten, David C. 1984. *People Centered Development, Contribution Toward Theory and Planning Framework*. Connecticut: Kumarian Press.
- Meyerson, Martin and Edward C. Banfield. 1966. *Politics, Planning and the Public Interest*. Toronto: Collier Macmillan.
- Ndraha, Taliziduhu. 2005. *Kybernologi sebuah rekonstruksi ilmu pemerintahan*. Jakarta: PT. Rineka Cipta.
- Peraturan Bupati Semarang Nomor 17 Tahun 2007 tentang *Pelimpahan Sebagian Kewenangan Bupati Semarang kepada Camat di Kabupaten Semarang*.
- Raharjo, MD. 1985. *Masalah Komunikasi di Pedesaan Dalam Pembangunan Desa dan LSM*. Jakarta: CV. Rajawali.

- Reksoputranto, Soenardi. 1992. *Manajemen Proyek Pembangunan*. Jakarta: Lembaga Penelitian FE-UI.
- Sastropoetro, Santoso. 1988. *Komunikasi, Persuasi dan Disiplin dalam Pembangunan Nasional*. Bandung: Alumni.
- Sadyohutomo, Mulyono, 2008. *Manajemen Kota dan Wilayah*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Sj Sumarto, Hetifah. 2004. *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Soekanto, Soerjono. 1983. *Beberapa Teori Sosiologi tentang Struktur Masyarakat*. Jakarta: CV. Rajawali.
- Sugiyono. 2005. *Memahami Penelitian Kualitatif*. Bandung: CV. Alfabeta.
- Sustiwi, E. 1986. *Desa, Masyarakat Desa dan Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan Desa*. Surabaya: Usaha Nasional.
- UU Nomor 26 Tahun 2007 tentang *Penataan Ruang*.
- UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang *Pemerintahan Daerah*.
- Yunus, Hadi Sabari. 2005. *Manajemen Kota Prespektif Spasial*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Warassih, Esmi, 2005. *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*. Semarang: PT, Suryandaru Utama.
- Wachs, Martin, 1987. *Ethics in Planning*. New Jersey: The State University of New Jersey
- Zukin, Sharon. 1995. *The Cultures of Cities*. Massachusetts: Blackwell Publishers Inc.



Suwignyo, Felix lahir di Desa Gundih Kecamatan Geyer Kabupaten Grobogan Jawa Tengah, pada tanggal 22 April 1967. Nama baptis Felix diperoleh dalam pembaptisan di Gereja Katedral Randusari Semarang pada tanggal 28 September 1982.

Pendidikan Sekolah Dasar sebagian ditempuh di SD Muhammadiyah Nusukan Surakarta, dan menamatkannya di SD Masehi Pendrikan Utara Semarang pada tahun 1979. Pendidikan Menengah Pertama ditamatkan di SMP Domenico Savio Semarang pada tahun 1982. Pendidikan Menengah Atas ditamatkan di SMA Kolese Loyola Semarang pada tahun 1985.

Menamatkan pendidikan Strata 1 di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik jurusan Ilmu Pemerintahan pada Universitas Diponegoro Semarang pada tahun 1991, dengan skripsi yang berjudul "Pengaruh Kepemimpinan Formal dan Komunikasi terhadap Kapabilitas Ekstraktip dan Distributif Kebijakan Pemerintahan Desa". Saat ini penulis berkarya sebagai Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang, dan terakhir sebelum menjalani Tugas Belajar sebagai Karya Siswa Bappenas menjabat sebagai Kepala Seksi Pemerintahan Kecamatan Bawen Kabupaten Semarang.

Penulis menikah dengan Christina Wahyuti pada tanggal 15 November 1997 di Gereja Santo Yusuf Gedangan Semarang, dan telah dikaruniai 2 orang anak yaitu: Leo Elang Oktafecristo dan Joan Paska Rosa Maheswari.