

PENATAAN RUANG WILAYAH KOTA PARTISIPATIF¹ Berbasis *Land Contestation Triangle Model*

Oleh:
Sutaryono²
sutaryono@stp.n.ac.id; 085866888506)

ABSTRAK

Degradasi lingkungan perkotaan yang mewujud dalam masifnya pemekaran kota, tercemarnya air, udara dan tanah dengan berbagai polutan, tumbuh suburnya *slum area* dan sektor informal, menurunnya permukaan tanah dan permukaan air tanah, meningkatnya banjir, semrawutnya tata kota & tata bangunan menunjukkan belum berfungsinya rencana tata ruang wilayah perkotaan secara optimal. Kondisi ini menunjukkan pula belum optimalnya pelibatan masyarakat perkotaan secara partisipatif dalam pelaksanaan penataan ruang kota. Pelaksanaan penataan ruang kota tidak mungkin berhasil apabila hanya dilaksanakan oleh penyelenggara pemerintahan saja, tanpa melibatkan semua *stake holder* yang berkepentingan terhadap keberlanjutan kota.

Salah satu pemangku kepentingan terhadap keberadaan kota yang sangat potensial untuk berperan aktif dalam penataan ruang kota adalah masyarakat perkotaan. Beragamnya masyarakat perkotaan, baik yang terbentuk oleh teritorial (kewilayahan), profesi, maupun terbentuk oleh strata sosial & etnis, merupakan entitas kota yang sangat menentukan masa depan kota. Artinya, potensi yang dimiliki oleh masing-masing kelompok masyarakat kota dapat diberdayakan dalam pelaksanaan penataan ruang kota yang meliputi perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian ruang kota.

Secara yuridis, partisipasi masyarakat dalam penataan ruang sudah diatur dalam Undang-undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Hal ini menunjukkan bahwa pelibatan masyarakat kota dalam penataan ruang secara partisipatif merupakan suatu keniscayaan untuk mewujudkan keberlanjutan masa depan kota, mengingat aspek utama pelaksanaan penataan ruang kota adalah kepedulian masyarakat penghuninya untuk menjaga keberlanjutan wilayah dan lingkungan kota.

Land contestation triangle model merupakan sebuah model kontestasi lahan yang menunjukkan berperannya *physical spaces*, *mental spaces* dan *social spaces* dalam 'perebutan' ruang. Model ini dapat digunakan sebagai basis penataan ruang wilayah kota secara partisipatif untuk mendapatkan sebuah penataan ruang yang: (1) mampu

¹ Disampaikan pada Pertemuan Ilmiah Tahunan, Masyarakat Penginderaan Jauh Indonesia (PIN MAPIN) XIX, 7 Juni 2012 di Unhas Makassar

² Dr. Sutaryono, Pengajar pada Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN) & Prodi Pembangunan Wilayah, Fakultas Geografi UGM, Yogyakarta.

mengakomodasi kepentingan seluruh *stake holder*; (2) mempertimbangkan ruang sebagai ruang fisik, ruang mental & ruang sosial; (3) taat azas; dan (4) sesuai dengan orientasi pembangunan wilayah kota; serta (5) sesuai dengan karakteristik masyarakat kontemporer yang kritis partisipatoris.

Pendahuluan

Rencana tata ruang perkotaan sebagai bagian dari *urban land management* yang diorientasikan untuk memberikan arah pembangunan kota sekaligus sebagai instrumen pengendalian lahan perkotaan seakan tidak berdaya menghadapi tekanan perkembangan kota yang mewujudkan dalam bentuk *urban sprawl* (pemekaran fisik kota). Kondisi ini juga diperparah dengan kondisi pembangunan wilayah yang cenderung *urban bias*, dan kuatnya penetrasi capital ke arah pinggiran kota. Dengan demikian maka muncul pemaknaan yang cenderung negatif terhadap keberadaan instrumen pengendalian ruang ini. Rencana tata ruang perkotaan dimaknai sebagai 'alat' *bargaining* antara pengambil kebijakan dan pihak swasta/investor yang akan menanamkan investasinya atau terkadang malah dianggap sebagai 'penghambat' pembangunan, ketika penanaman investasi gagal atau terkendala oleh rencana tata ruang (Sutaryono, 2007).

Berkenaan dengan hal di atas, untuk mewujudkan masa depan kota yang lestari dan berkelanjutan maka aspek manajemen lahan perkotaan harus mendapatkan prioritas. Manajemen lahan perkotaan yang diturunkan berdasarkan kebijakan lahan (*land policy*) dimaksudkan untuk mengarahkan dan mencari alternatif tertentu guna perlindungan terhadap lahan terbuka hijau, mempertahankan zona-zona resapan air hujan, menjadikan kondisi perkembangan wilayah yang tidak teratur menjadi teratur dan menjaga keberlanjutan pembangunan, baik dari aspek penguasaan lahan (*land tenure*), penggunaan lahan (*land use*), administrasi (*land administration*) maupun aspek nilai dan taksasi lahan (*land value and taxation*). Dengan demikian manajemen lahan perkotaan merupakan sebuah keharusan agar keberlanjutan kota dapat terjaga dan mampu memberikan manfaat optimal bagi masyarakat penghuninya.

Manajemen lahan perkotaan perlu diimplementasikan ke dalam kebijakan penataan ruang. Implementasi kebijakan penataan ruang ini tidak mungkin berhasil apabila hanya dilaksanakan oleh penyelenggara pemerintahan saja, tanpa melibatkan semua *stake holder* yang berkepentingan terhadap keberlanjutan kota. Salah satu pemangku kepentingan terhadap keberadaan kota yang sangat potensial untuk berperan aktif dalam manajemen lahan perkotaan adalah masyarakat kota. Dengan demikian, masyarakat kota ini merupakan salah satu pemangku kepentingan yang sangat menentukan terhadap masa depan kota.

Secara yuridis, peran masyarakat dalam penataan ruang sudah diatur dalam Undang-undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Hal ini menunjukkan bahwa pelibatan masyarakat kota dalam penataan ruang secara partisipatif merupakan suatu keniscayaan untuk mewujudkan keberlanjutan masa depan kota. Penataan ruang wilayah kota secara partisipatif ini merupakan salah satu alternatif pemberdayaan masyarakat dalam manajemen lahan perkotaan yang dapat dilakukan pada berbagai kondisi wilayah dan masyarakat kota, tanpa menafikan keberadaan institusi pemerintah yang bertanggungjawab dalam penataan ruang perkotaan.

Kontestasi Ruang Kota

Sudah menjadi sebuah kelaziman, ketika berbicara tentang kota di Indonesia pasti berbicara tentang kemajuan perkembangan wilayah, investasi, pusat perekonomian dan pusat berbagai kegiatan berorientasi pada modernitas kehidupan yang dihadapkan pada persoalan kesemrawutan dan kemacetan, keterbatasan ruang, meningkatnya intensitas banjir dan kriminalitas kota, berkembangnya *slum area*, tumbuh dan menjamurnya sektor informal dan pedagang kaki lima, problem pendudukan lahan terlarang maupun aktivitas penggusuran (Sutaryono, 2007). Kedua hal paradoksal di atas menunjukkan adanya dualisme persoalan yang dihadapi oleh masyarakat kota yang berimplikasi pada ketidaknyamanan kota sebagai sebuah lingkungan hunian. Betapa tidak, masyarakat kota dengan berbagai fasilitas lengkap dan modern, dalam keseharian selalu dihadapkan pada kemacetan dan rasa was-was tentang ancaman tindak kriminal dan dalam kurun waktu tertentu dihadapkan pada banjir dan permasalahan pencemaran lingkungan yang intensitasnya semakin tinggi.

Kraas memprediksikan bahwa pertumbuhan kota-kota di dunia pada tahun 2015 akan menciptakan sejumlah 50 *megacities* dengan tingkat kepadatan penduduk yang tinggi. *Multiple risks* yang dihadapi antara lain pemekaran kota, pencemaran udara, air, dan tanah, meningkat dan meluasnya limbah, penggenangan air, penurunan tanah dan muka air tanah, menurunnya kesehatan lingkungan, meningkatnya resiko teknologi, meningkatnya angka pengangguran, rendahnya upah buruh, diversifikasi sektor informal, disparitas sosial ekonomi yang tinggi, segregasi dan fragmentasi sosiospasial, meningkatnya kekacauan dan kriminalitas, *displacement process*, dan berkurangnya kepatuhan terhadap ketertiban umum (Kraas, 2010). Kota Jakarta diprediksikan akan berpenduduk lebih dari 11 juta jiwa pada tahun 2015. Prediksi tersebut akan menjadi kenyataan mengingat penduduk Jakarta pada tahun ini mencapai 9,5 juta jiwa (Sensus Penduduk 2010).

Budihardjo mengutip pernyataan Kevin Lynch dalam 'The City as Environment', menyatakan bahwa wajah kota bagaikan mimpi buruk, tunggal rupa, serba sama, tidak berwajah, sering tidak terkendali, tidak

manusiawi, air dan udaranya kotor, jalan-jalan dipadati kendaraan, papan reklame mengganggu pemandangan dan kebisingan memekakkan telinga. Di samping itu Budihardjo juga memprihatinkan tentang tipisnya wibawa dan kekuatan hukum suatu produk rencana tata ruang, yang berakibat pada tidak terkendalinya perkembangan kota (Budihardjo, 1997).

Dalam konteks kekinian, sebagian besar kota-kota yang ada di Indonesia, khususnya kota-kota di Jawa merupakan *under bounded city*, yaitu kota yang batas morfologisnya (fisiknya) sudah melebihi batas administrasinya (Yunus, 2008). Fakta ini menunjukkan bahwa keberadaan kota-kota di Indonesia berada pada perkembangan yang tidak terkendali (*unmanaged growth*). “Jakarta ‘Tenggelam’ Sudah di Depan Mata”³, merupakan contoh nyata tidak terkendalinya perkembangan kota. Penurunan permukaan tanah hingga lebih 12 cm selama 10 tahun (1997-2007) akibat semakin intensifnya pembangunan fisik yang disertai penyedotan air tanah tidak terkendali; serta naiknya permukaan air laut menjadi penyebab semakin luasnya genangan air yang menutupi Kota Jakarta. Bahkan di sejumlah wilayah, penurunan permukaan tanah telah menurunkan badan jalan dan saluran drainase menjadi retak-retak, rusak dan menutupi saluran.

Beberapa hal paradoksal di wilayah perkotaan yang terjadi menunjukkan semakin tingginya kontestasi ruang kota. Proses kontestasi tidak terlepas dari perencanaan dan pembangunan wilayah. Dalam hal ini pihak-pihak yang berkepentingan terhadap wilayah ditarik ke dalam proses kontestasi (Haughton & Counsel, 2004)⁴. Keterlibatan berbagai pihak dalam kontestasi lahan ini tidak terlepas dengan pemaknaan terhadap lahan sebagai ruang interaksi dan objek pembangunan.

Land Contestation Triangel Model

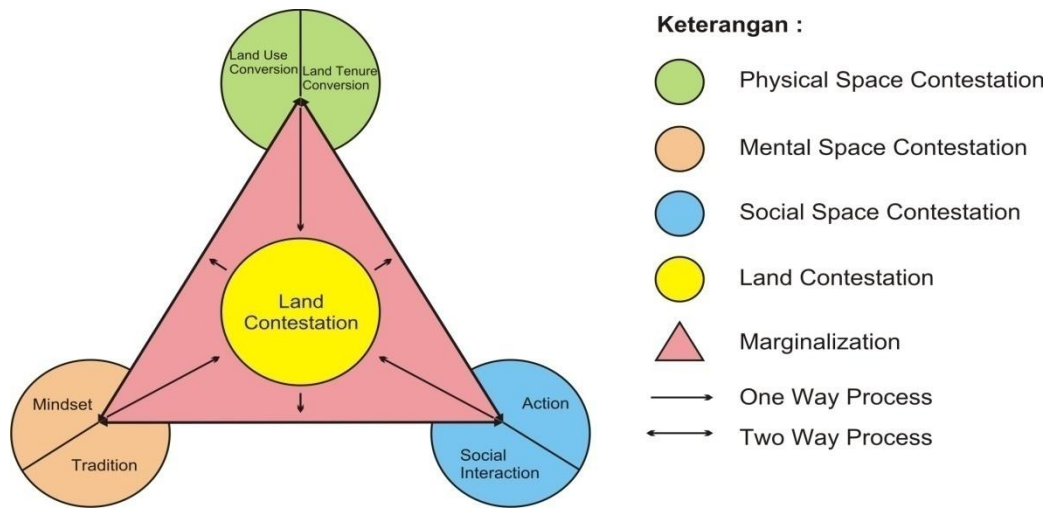
Ruang interaksi dan objek pembangunan dalam konteks kontestasi ruang perkotaan tidak hanya dipahami pada ruang fisik semata, tetapi juga ruang sosial yang dikonstruksi oleh masyarakat yang merupakan respon terhadap perubahan. Lefebvre dalam *The Production of Space* mengkonstruksikan *space* sebagai *field* (lahan) yang terdiri dari: (1) *physical (natural) space*; (2) *mental space*; dan (3) *social space* (Lefebvre, 1991).

Berkenaan dengan kontestasi lahan yang digunakan sebagai media perkembangan wilayah kota, Sutaryono (2012) memformulasikan *land contestation triangle model* menggunakan konsep produksi ruang (Levebfre, 1991) dan konsep *regional economic development* (Haughton & Counsel, 2004). Konsep baru yang berupa Model Segitiga Kontestasi Lahan (*Land Contestation Triangle Model*), mampu memberikan penjelasan tentang kompleksitas proses kontestasi ruang yang terjadi pada *stake holder* yang

³ www.kompas.com, 27 September 2010.

⁴ lihat dalam Haughton & Counsell, 2004. *Region, Spatial Strategies and Sustainable Development*. Routledge. London.

terlibat, utamanya berkenaan dengan gejala yang muncul dan variabel-variabel yang mempengaruhinya. Gejala kontestasi ruang yang berupa gejala ruang fisik, ruang mental dan ruang sosial ini mendasari munculnya konsep *Land Contestation Triangle Model* ini. Ketiga gejala kontestasi sebagaimana di atas bekerja secara simultan, saling mempengaruhi dan saling mengikat satu sama lain, membentuk jaringan dialektis (timbang balik). Jaringan dialektis tersebut digambarkan menjadi sebuah segitiga, yang masing-masing gejala berada pada ketiga kutub (sudut) yang berbeda. Gambaran ini menunjukkan bahwa masing-masing gejala tidak dapat bekerja secara parsial pada *stake holder* yang berkepentingan terhadap keberadaan sebuah ruang. Tetapi setiap *stake holder* akan terlingkupi oleh ketiga gejala yang mempengaruhi proses kontestasi ruang. Ketiga gejala yang bekerja secara simultan, saling mempengaruhi dan saling mengikat, yang merupakan jaringan dialektis berupa segitiga membentuk sebuah *Land Contestation Triangle Model* (Gambar 1).



Gambar 1. Diagram *Land Contestation Triangle Model*

Implementasi *Land Contestation Triangle Model* dalam Penataan Ruang

Upaya mewujudkan kota berkelanjutan tidak mungkin terwujud tanpa melalui pelibatan masyarakat kota secara aktif partisipatoris. Pelibatan masyarakat kota dapat dilakukan melalui kegiatan penataan ruang kota yang meliputi perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan ruang kota. Keterlibatan ini sangat dimungkinkan secara sosial, politis, maupun teknis. Bahkan pelibatan masyarakat kota dalam penataan ruang ini dipersyaratkan secara legal oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pasal 65, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang secara eksplisit menyebutkan bahwa penyelenggaraan penataan ruang dilakukan oleh pemerintah dengan

melibatkan peran masyarakat. Peran masyarakat dilakukan melalui partisipasi dalam penyusunan rencana tata ruang, pemanfaatan ruang dan partisipasi dalam pengendalian pemanfaatan ruang.

Partisipasi masyarakat kota dalam penataan ruang ini, perlu menggunakan instrumen yang sesuai dengan dinamika sosial masyarakat dan dinamika wilayah kota. Dinamika sosial dan dinamika wilayah kota harus dikaji lebih dahulu sebelum dilakukan penataan ruang, agar rencana tata ruang yang dihasilkan sesuai dengan kebutuhan, utamanya kebutuhan masyarakat setempat dan kebutuhan pembangunan wilayah. Dinamika sosial dan wilayah berikut peran aktor-nya, dapat dipetakan melalui *land contestation triangle model*. Model ini dapat digunakan untuk menjelaskan kepentingan setiap aktor pada aras: (1) *physical space contestation*. Pada aras ini konversi penggunaan ruang/lahan dan perubahan penguasaan lahan dapat dijelaskan, utamanya digunakan untuk mengidentifikasi aktor dan kepentingan yang dimainkan; (2) *mental space contestation*, digunakan untuk melihat perubahan *mindset* & tradisi yang terjadi dan menjadi mainstream penduduk perkotaan; dan (3) *social space contestation*. Pada aras ini dapat terbaca mengenai interaksi sosial dan tindakan setiap stake holder yang terlibat dalam kontestasi di suatu wilayah perkotaan.

Penataan ruang perkotaan secara partisipatif berbasis *land contestation triangle model* ini, dimaknai sebagai penataan ruang partisipatif yang dilakukan melalui identifikasi dan kajian dinamika sosial dan wilayah melalui model kontestasi ruang di wilayah kota. Artinya, beragamnya masyarakat kota, baik yang terbentuk oleh teritorial (kewilayahan), profesi, maupun terbentuk oleh strata sosial & etnis- yang merupakan entitas kota yang sangat menentukan masa depan kota- dimaknai sebagai pemangku kepentingan yang mempunyai kedudukan sama dengan pemerintah dan pelaku usaha. Analisis dinamika kontestasi dengan model tersebut dapat diidentifikasi berbagai potensi yang dimiliki oleh berbagai kelompok masyarakat kota yang berhubungan dengan penataan ruang. Berbagai potensi yang dimiliki oleh masing-masing entitas masyarakat kota dapat diberdayakan dalam berbagai aktivitas seperti: (a) kepedulian terhadap sampah dan limbah rumah tangga; (b) kepedulian terhadap kelestarian ruang terbuka hijau dan kesadaran tentang pentingnya sumur-sumur resapan ataupun biopori di lingkungan permukimannya; (c) pencegahan terhadap tumbuh dan berkembangnya kawasan kumuh; (d) monitoring terhadap alih fungsi lahan; (e) evaluasi fasum dan fasos pada; serta (f) kepedulian terhadap keamanan dan kenyamanan lingkungan kota. Dalam hal ini, pemerintah cukup memberikan ruang interaksi lebih luas terhadap semua komunitas kota, dalam penyusunan rencana tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang perkotaan.

Pelibatan komunitas kota dalam penataan ruang ini akan mampu melahirkan gagasan-gagasan cerdas dalam mengatasi persoalan keterbatasan lahan perkotaan. Misalnya, keterbatasan lahan dan

ketidakteraturan permukiman kota yang telah disadarinya memungkinkan tumbuhnya gagasan untuk melakukan konsolidasi tanah perkotaan ataupun melakukan *land readjustment*⁵ guna memperbaiki kondisi spasial wilayah permukiman agar tidak berkembang menjadi wilayah yang kumuh (Sutaryono, 2010). Gagasan lain yang sudah cukup banyak dilakukan adalah pengaturan sampah dan limbah domestik secara bersama-sama yang mampu mengendalikan permasalahan sampah dan limbah secara lebih ekonomis dan efisien.

Penerapan segitiga model kontestasi lahan ini diterapkan pada tahapan penyusunan laporan fakta dan analisis yang akan digunakan sebagai landasan dalam penyusunan rencana tata ruang. Tahapan ini merupakan tahapan yang sangat vital, yang akan menentukan skenario pengembangan wilayah dan pengembangan setiap blok spasial. Skenario pengembangan wilayah dan pengembangan blok spasial digunakan sebagai dasar dalam perumusan tujuan, kebijakan dan strategi penataan ruang. Dengan demikian maka rencana rencana tata ruang, pemanfaatan ruang sampai pengendalian pemanfaatan ruang menjadi koheren dengan kondisi sosial dan wilayah masyarakat kota yang sangat beragam.

Apabila wacana dan strategi penerapan *land contestation triangle model* dapat diimplementasikan dalam penataan ruang, maka penataan ruang kota secara partisipatif adalah sebuah keniscayaan. Keniscayaan itu akan memberikan bentuk implementasi manajemen lahan perkotaan sebagai sebuah upaya dalam penguatan kapasitas sekaligus memberikan otoritas masyarakat kota untuk ikut bertanggungjawab terhadap keberlanjutan lingkungan dan wilayah kota yang dihuninya.

Penutup

Prakondisi yang dibutuhkan untuk mewujudkan penataan ruang kota secara partisipatif berbasis pada *land contestation triangle model* adalah dipahaminya dinamika kontestasi ruang pada wilayah kota yang menunjukkan berbagai stake holder yang berkepentingan terhadap wilayah kota berikut peran yang dimainkannya. Di samping itu penempatan komunitas kota sebagai subyek pembangunan sekaligus sebagai bagian penting dalam penataan ruang, merupakan prakondisi yang perlu didorong dan diperjuangkan untuk diwujudkan. Hal ini penting dilakukan, mengingat kondisi kota-kota di Indonesia sudah menunjukkan gejala degradasi dan deteriorisasi lingkungan yang semakin mengkhawatirkan. Masyarakat kota sebagai 'owner', adalah pemangku kepentingan yang

⁵ Konsolidasi Tanah Perkotaan ataupun Land Readjustment merupakan salah satu sarana pembangunan kota yang melibatkan pemilik tanah atau pemegang hak atas tanah yang bertujuan untuk membangun lingkungan perkotaan yang sehat dan menyenangkan melalui pembangunan infrastruktur seperti jalan, taman, drainase, saluran limbah, dll. serta pengaturan kembali tapak bangunan yang cocok bagi penggunaan lahan perkotaan.

paling dekat dan paling dapat diberdayakan dalam mewujudkan kelestarian lingkungan dan keberadaan kota secara berkelanjutan.

Penataan ruang wilayah kota partisipatif berbasis land contestation triangle model sebagaimana di atas merupakan salah satu alternatif pelibatan masyarakat kota yang implementatif dan dapat dilakukan secara berkelanjutan. Ide dan gagasan ini dapat terwujud apabila kesadaran pembangunan kota secara partisipatif dalam pengelolaan lingkungan dan wilayah telah melembaga dan menjadi isu penting bagi segenap *stake holder* yang terlibat dan bertanggungjawab dalam keberlanjutan dan masa depan kota.

Daftar Bacaan

- Budihardjo, 1997. *Tata Ruang Perkotaan*. Alumni. Bandung.
- Haughton & Counsell, 2004. *Region, Spatial Strategies and Sustainable Development*. Routledge. London.
- Kraas F. 2010. *Urbanization in Southeast Asia*. Department of Geography University of Cologne.
- Lefebvre, Henri. 1991. *The Production of Space*. Basil Blackwell Ltd. Oxford.
- Prijono & Pranarka, 1996. *Pemberdayaan, Konsep, Kebijakan dan Implementasi*. Centre for Strategic and International Studies. Jakarta.
- Sutaryono, 2007. *Dinamika Penataan Ruang dan Peluang Otonomi Daerah*. TuguJogja Grafika. Yogyakarta.
- _____, 2010. "Penataan Ruang Berbasis Komunitas: Alternatif Pengendalian Lahan Perkotaan Partisipatif", dalam *Prosiding Konferensi Nasional Smart Green City Planning*. Direktorat Penataan Ruang Kementerian Pekerjaan Umum. Jakarta.
- _____, 2012. *Marjinalisasi Petani di Daerah Istimewa Yogyakarta: Acuan Khusus Pada Kontestasi Lahan Pertanian Perdesaan*. Disertasi. Pascasarjana Fakultas Geografi UGM. Yogyakarta.
- Yunus, H.S., 2006. *Megapolitan: Konsep, Problematika dan Prospek*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- _____, 2008. *Manajemen Kota Perspektif Spasial (Cetakan Kedua)* Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- <http://www.kompas.com/read/xml/2010/09/27/09500342/JakartaTenggelam.Sudah.di.Depan.Mata>