

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kota adalah kawasan yang cenderung mengalami perkembangan pesat dari tahun ke tahun. Hal ini dengan sendirinya mendorong perkembangan pemanfaatan ruang yang perlu ditanggapi secara arif. Perkembangan fisik kawasan di kota mengarah pada fungsi kota itu sendiri yang tercermin pada kehidupan ekonomi dan sosio politik pada sifat-sifat fisik dan tata ruangnya (Branch, 1995). Dapat diartikan, terjadi perkembangan kota menyebabkan terjadinya pergeseran fungsi ruang

Perencanaan tata ruang kota merupakan suatu proses sosial, yang bukan hanya berfokus kepada pembangunan fisik saja, tapi harus melibatkan manusia yang terdapat didalamnya yang berhak mendapatkan kesempatan untuk mendapatkan kehidupan yang lebih baik. Masyarakat merupakan komponen yang secara langsung terpengaruhi dan berpengaruh terhadap dokumen RTRW. Keterlibatan masyarakat merupakan hal yang sangat penting dalam proses penyusunan RTRW. Seperti disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 mengenai dasar hukum partisipasi masyarakat dalam penataan ruang yang dijabarkan dalam pasal 65 :

- 1) Penyelenggaraan penataan ruang dilakukan oleh pemerintah dengan melibatkan peran serta masyarakat;
- 2) Peran masyarakat dalam penataan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan antara lain, melalui :
 - a. Partisipasi dalam penyusunan rencana tata ruang;
 - b. Partisipasi dalam pemanfaatan tata ruang; dan
 - c. Partisipasi dalam pengendalian pemanfaatan tata ruang.

Jadi dapat disimpulkan terdapat tiga tahapan peran serta masyarakat, yaitu dalam penyusunan, pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan tata ruang.

Mengesampingkan peran masyarakat dalam pengelolaan suatu wilayah merupakan pemicu permasalahan kedepannya. Masalah akan menjadi semakin

kompleks karena masyarakat sekarang merupakan masyarakat yang cerdas (*knowledge based society*) dengan banyak tuntutan. Mereka menjadi lebih kritis terhadap kebijakan-kebijakan yang diambil oleh Pemerintah. Munculnya berbagai permasalahan dalam tata ruang merupakan implikasi dari tidak dilibatkannya masyarakat secara aktif dalam penyusunan tata ruang tersebut. Peran serta atau partisipasi masyarakat berperan penting dalam menentukan kesesuaian tata ruang dalam pembangunan kota kedepannya dan tentunya kebutuhan masyarakat itu sendiri.

Setelah memasuki era desentralisasi, Indonesia mulai bergerak ke arah perencanaan partisipatif. Tapi dari beberapa penelitian yang dilakukan, tingkat partisipasi masyarakat masih bergerak dilevel tokenisme. hal ini masih jauh dari kondisi partisipasi maksimal yang diharapkan seperti yang diamanatkan dalam PP Nomor 68 Tahun 2010 mengenai bentuk dan tata cara peran masyarakat dalam penataan ruang. Seperti penelitian yang dilakukan oleh Faisal (2013) tentang masih rendahnya partisipasi masyarakat dalam penyusunan rencana tata ruang dan wilayah di daerah Lhokseumawe yang membawa dampak kepada adanya penyimpangan dalam pemanfaatan ruang oleh masyarakat dan swasta.

Begitu juga dengan yang terjadi di Kota Bukittinggi, adanya reaksi penolakan masyarakat setelah disyahnkannya Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2011 tentang RTRW Kota Bukittinggi tahun 2010-2030 merupakan suatu gambaran dari terpinggirkannya aspirasi masyarakat. Dampak dari penyimpangan pemanfaatan ruang dan penolakan terhadap tata ruang ini akan berujung kepada direvisinya rencana tata ruang dan wilayah. Selain melalui prosedur yang cukup panjang, dana yang dibutuhkan juga terbilang cukup besar dalam penyusunan dokumen Rencana Tata Ruang dan Wilayah.

Tabel. 1.1 Biaya Penyusunan Dokumen RTRW Kota Bukittinggi

No	Tahun	Jumlah	Sumber Dana
1	2015	Rp. 500.000.000	APBD Kota Bukittinggi
2	2016	Rp. 600.000.000	APBD Kota Bukittinggi
3	2017	Rp.1.200.000.000	APBD Kota Bukittinggi

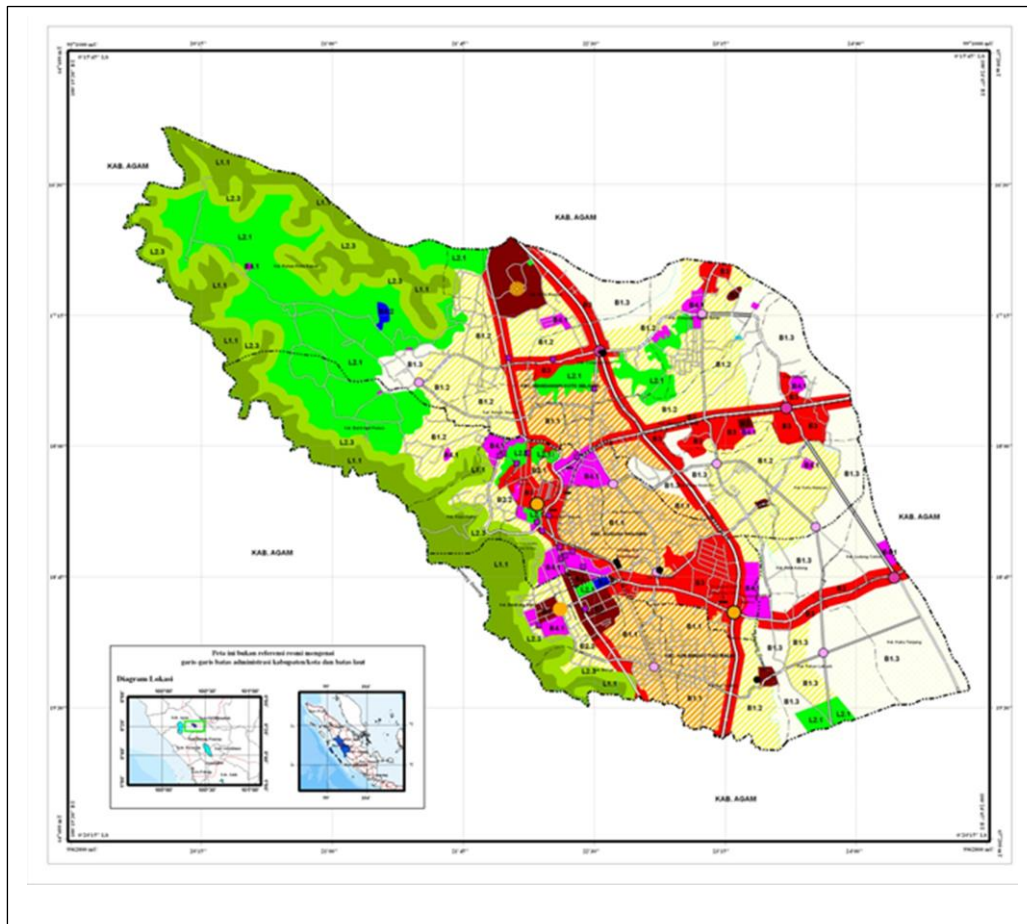
Sumber : Bappeda Kota Bukittinggi

Dari tahun 2016 ke tahun 2017 terjadi peningkatan pengeluaran dana APBD sebanyak dua kali lipat. Hal ini disebabkan karena penyusunan RTRW Kota Bukittinggi ini dilakukan secara swakelola, dimana peran konsultan hanya pada tahap awal sebagai pendamping dalam penyusunan rencana awal. Pada tahun pertama dan kedua kegiatan hanya berfokus dalam wilayah Kota Bukittinggi, baik berupa penjangkaran aspirasi masyarakat ataupun rapat koordinasi dengan dinas/instansi terkait. Pada tahap akhir hingga penetapan Perda RTRW, dana lebih banyak dianggarkan, hal ini dalam rangka konsultasi dan koordinasi tim Penyusunan RTRW ke pusat dan kementerian.

Bukittinggi merupakan kota nomor dua terbesar di Sumatera Barat yang merupakan pusat perdagangan dan pariwisata. Penetapan Bukittinggi sebagai Pusat Kegiatan Wilayah menjadikan posisi Bukittinggi sangat penting dalam tata ruang Propinsi Sumatera Barat (Perda Propinsi Sumatera Barat Nomor 13 Tahun 2012), yang berarti menjadi simpul kedua di Sumatera Barat setelah Padang sebagai Pusat Kegiatan Nasional, dan juga sebagai pusat perdagangan dan jasa yang melayani kabupaten/kota disekitarnya. Dengan posisi strategis diantara jalur lintas sumatera Medan, Palembang, Padang dan berada diantara jalur Padang-Pekanbaru menjadikan Bukittinggi berkembang menjadi pusat perekonomian

Bukittinggi semakin berkembang dan bergerak maju, yang akhirnya menjadi salah satu penyebab terjadinya pergeseran fungsi ruang menyesuaikan dengan dinamika perkembangannya. Hal ini harus bisa ditampung dalam sebuah perencanaan tata ruang yang fleksibel. Perencanaan kota sebagai suatu proses sosial yang melibatkan manusia sebagai komponen utamanya sangat terlihat dalam perkembangan RTRW Kota Bukittinggi. Penolakan terhadap perda RTRW seperti yang disebutkan sebelumnya merupakan bukti nyata bahwa masyarakat merupakan komponen yang tidak bisa dipisahkan dari proses penyusunan RTRW.

Gambar 1.1 Peta Rencana Pola Ruang Perda Nomor 06 Tahun 2011



Sumber : Bappeda Kota Bukittinggi

Dalam Perda Nomor 6 Tahun 2011 Ruang Terbuka Hijau (RTH) secara *massive* ditetapkan di dua kelurahan, yaitu kelurahan pohon pintu kabun dan Bukit Apit. Dimana sebagai penetralisir polusi dan paru-paru kota, RTH seharusnya menyebar diseluruh kelurahan. Penetapan kawasan RTH yang terpusat hanya di dua kelurahan ini juga menghambat terjadinya pembangunan di kedua kawasan tersebut sehingga memicu tuntutan masyarakat di kedua kelurahan tersebut agar fungsi kawasan RTH dapat ditinjau kembali menjadi kawasan budidaya (perumahan dan pertanian lahan kering).

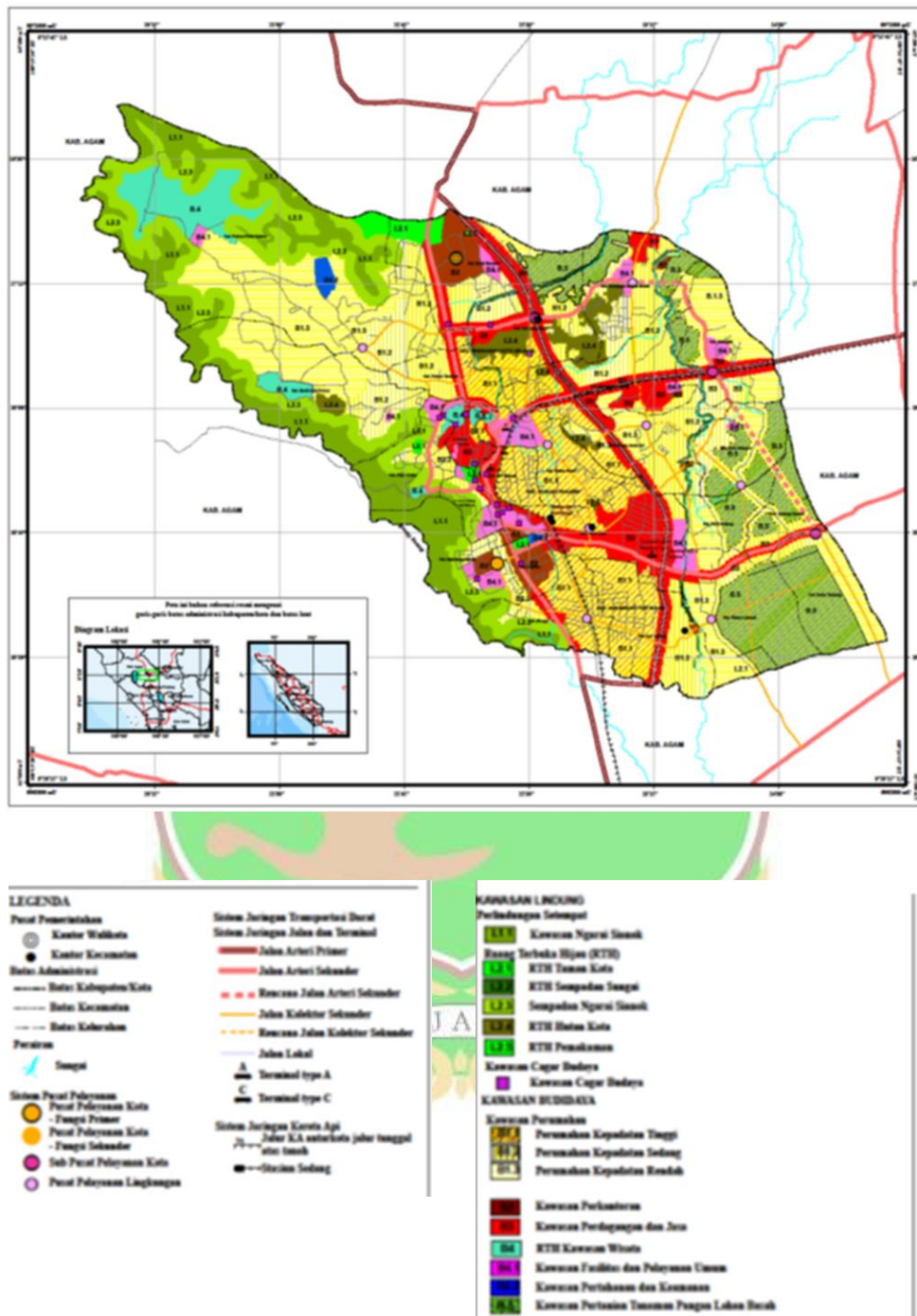
Pada tahun 2016 Pemerintah Kota Bukittinggi mengadakan Peninjauan Kembali atas Perda Nomor 6 Tahun 2011 tersebut. Berdasarkan paparan hasil konsultasi publik Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Bukittinggi pada tanggal 20 Juli 2016, ditemukan beberapa permasalahan berkenaan dengan RTRW Kota Bukittinggi, diantaranya :

1. Dinamika pembangunan kota Bukittinggi yang berkembang saat ini memerlukan dilakukannya evaluasi pemanfaatan ruang.
2. Adanya ketidaksesuaian rencana pola ruang wilayah kota yang telah ditetapkan dalam RTRW tahun 2010-2030.

Diantara dinamika pembangunan kota Bukittinggi yang membutuhkan penyesuaian dalam revisi RTRW Kota Bukittinggi adalah :

1. Rencana pembangunan kawasan wisata geopark, yang direncanakan di kawasan wisata ngarai Sianok.
2. Rencana pembangunan Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD) Kota Bukittinggi.
3. Rencana pusat perdagangan modern di kawasan Tambuo.
4. Rencana kawasan jasa di jalan Yos Sudarso.
5. Rencana Kawasan Lahan Pangan Pertanian Berkelanjutan (LP2B) di kelurahan Koto Selayan Kecamatan Mandiangin Koto Selayan (MKS), Kelurahan Ladang Cakiah, Kubu Tanjung, Pakan Labuah dan Parit Antang Kecamatan Aua Birugo Tigo Baleh (ABTB).
6. Rencana kawasan perumahan di Kelurahan Bukit Apit.

Gambar 1.2. Peta Rencana Pola Ruang Perda 11 Tahun 2017



Sumber: Bappeda Kota Bukittinggi

Secara lebih khusus Kelurahan Tarok Dipo Kecamatan Guguk Panjang merupakan salah satu kelurahan yang memegang peran penting di Bukittinggi. Perekonomian Kota Bukittinggi pada tahun 2017 di dominasi oleh sektor Perdagangan Besar dan Eceran yang memberikan kontribusi terbesar pada PDRB dengan nilai 1.8 Triliun dan di kelurahan ini terdapat pusat perdagangan terbesar di Bukittinggi, yaitu pusat perdagangan Aur Kuning dan juga terminal tipe A, terminal Aur kuning juga berada pada kelurahan ini. Terminal Aur Kuning ini merupakan pintu keluar masuknya arus barang dan orang dari dan ke luar Bukittinggi. Perkembangan yang cukup pesat di kelurahan ini dan adanya keterbatasan lahan, mendorong pemerintah untuk melihat peluang pengembangan kawasan perdagangan dan jasa ke areal persawahan warga di kawasan Tambuo.

Dalam perencanaan kedepannya, pemerintah bermaksud mendirikan pusat perdagangan modern sebagai pendukung pusat perdagangan Aur Kuning. Oleh karena itu dalam revisi tata ruang ini Pemerintah melakukan perubahan fungsi kawasan Tambuo yang bersebelahan dengan kawasan Aur Kuning. Perubahan ini menjadi wacana cukup hangat dikalangan masyarakat dan perantau. Kawasan ini sebelumnya merupakan kawasan fungsi pelayanan umum yang direncanakan sebagai perluasan terminal Aur Kuning. Dalam dokumen RTRW terbaru, kawasan ini diubah menjadi kawasan pusat perdagangan dan jasa dan kawasan campuran, dimana direncanakan akan dibangun kawasan pasar modern sebagai penunjang pasar grosir Aur Kuning.

Kawasan Tambuo yang dimaksud merupakan daerah yang dibatasi oleh jembatan hingga SDIT Syahiral Ilmi yang merupakan kawasan persawahan penduduk, yang sebagian besar merupakan tanah-tanah ulayat. Kawasan persawahan tambuo ini merupakan satu-satunya kawasan sawah penduduk yang masih ada yang terletak dikawasan strategis. Berseberangannya keinginan pemerintah dengan masyarakat yang masih ingin mempertahankan tanah ulayat menjadi pemicu terjadinya pergolakan dikawasan ini. Dari survey awal didapati ketakutan akan masuknya pelaku-pelaku ekonomi besar yang akan menguasai perekonomian di Bukittinggi akan menyebabkan tersingkirnya penduduk asli dan Usaha Kecil Menengah menjadi sebab dari penolakan ini.

Belajar dari pengalaman sebelumnya dalam penyusunan dokumen RTRW 2010-2030, pemerintah Kota Bukittinggi sudah melibatkan masyarakat dalam penyusunan dokumen revisi ini. Dimulai dengan melakukan penjarangan aspirasi masyarakat di tingkat kelurahan, yang dilanjutkan dengan pertemuan-pertemuan di tingkat kecamatan dan juga kota. Menurut kajian awal dilapangan penyusunan RTRW terlihat adanya perubahan yang cukup signifikan dalam penerimaan masyarakat dalam perubahan RTRW yang sudah disahkan pada Desember Tahun 2017, Perda Kota Bukittinggi Nomor 11 Tahun 2017. Hal ini mengindikasikan adanya peningkatan dalam pelaksanaan partisipasi dalam penyusunan RTRW. Hanya terdapat beberapa hal teknis yang masih dipermasalahkan dan menjadi kajian bagi Pemko Bukittinggi, diantaranya adalah partisipasi masyarakat dalam alih fungsi lahan Tambuo di kelurahan Tarok Dipo dari pelayanan umum menjadi daerah perdagangan dan jasa. Hal-hal tersebut diatas menjadi dasar akan perlu adanya diadakan kajian mengenai Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan RTRW Kota Bukittinggi.

B. Rumusan Masalah

Penataan ruang dan wilayah merupakan suatu sistem terkait proses perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan ruang dengan tujuan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Semua ini merupakan suatu proses sosial yang harus melibatkan partisipasi masyarakat yang menjadi tujuan akhir dan dampak dari perencanaan. Hal tersebut juga sudah dijelaskan Pemerintah dalam Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang penataan ruang dan dijelaskan dengan lebih gamblang melalui Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2010 tentang Bentuk dan Tata Cara Peran Masyarakat dalam Penataan Ruang. Tapi sayangnya dalam prakteknya hak-hak masyarakat tersebut belum dapat dipenuhi secara maksimal. Hal ini juga masih menjadi tugas berat bagi pemerintah Kota Bukittinggi, munculnya penolakan atas dokumen RTRW menunjukkan masih belum tertampungnya aspirasi masyarakat sebagai unsur terpenting yang berpengaruh dan terpengaruh oleh perencanaan tata ruang ini.

Bukittinggi merupakan pusat pengembangan perekonomian Sumatera Barat, terutama dalam bidang perdagangan, jasa dan pariwisata. Dalam penataan

ruang Propinsi Sumatera Barat yang dijabarkan dalam Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 13 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Sumatera Barat Tahun 2012-2032, telah ditetapkan keberadaan kota Bukittinggi sebagai Pusat Kegiatan Wilayah (PKW), yang merupakan pendukung kota Padang sebagai PKN (Pusat Kegiatan Nasional) yang melayani beberapa PKL (Pusat Kegiatan Lokal) yang berada di Provinsi Sumatera Barat dan daerah Provinsi lainnya seperti Sumatera Utara dan Riau. Dalam lingkup Kabupaten Agam, Kota Bukittinggi menjadi orientasi pelayanan utama. Secara geografis, Kota Bukittinggi berada di tengah-tengah Kabupaten Agam, serta terletak pada posisi sentral dalam lingkup Provinsi Sumatera Barat maupun antar provinsi terdekat. Letak geografis ini cukup strategis terhadap lintasan regional, seperti lintasan dari Padang (PKN (Pusat Kegiatan Nasional) Sumbar) ke Medan (PKN (Pusat Kegiatan Nasional) Sumut), dan lintasan dari Padang ke Pekanbaru (PKN (Pusat Kegiatan Nasional) Riau). Kota Bukittinggi telah menjadi kota titik perlintasan dari Jalur Lintas Tengah Sumatera serta jalur penghubung antara Jalur Lintas Tengah dengan Jalur Lintas Timur Sumatera.

Mengingat pentingnya posisi Bukittinggi, maka penataan ruang kota perlu diperhatikan demi lancarnya kegiatan dan fungsi kota Bukittinggi, baik dalam ruang lingkup penataan ruang propinsi maupun sebagai pusat kegiatan wilayah bagi daerah sekitar dan daerah diluar propinsi Sumatera Barat. Kesesuaian perencanaan tata ruang perlu menjadi agenda utama bagi pemerintah kota. Masyarakat sebagai bagian penting tidak dapat dipisahkan dari perencanaan ini. Perencanaan tanpa adanya partisipasi masyarakat hanya akan memicu terjadinya permasalahan dikemudian hari. Penolakan atas Perencanaan Tata Ruang Kota Bukittinggi Tahun 2010-2030 adalah contoh tidak dilibatkannya masyarakat dalam proses perencanaan.

Setelah lima tahun berlakunya RTRW Bukittinggi 2010-2030, Pemerintah kota telah memutuskan untuk mengadakan revisi terkait produk RTRW ini. Beberapa poin perubahan diajukan, diantaranya: alokasi Ruang Terbuka Hijau, garis sepadan ngarai dan sungai, indeks tinggi bangunan dan perubahan fungsi lahan. Perubahan-perubahan ini tentu saja akan mempengaruhi masyarakat Bukittinggi secara langsung, oleh karena itu partisipasi masyarakat amatlah

penting dalam revisi ini. Tapi sayangnya, sejalan dengan penyusunan revisi RTRW dan setelah dokumen perencanaan ini ditetapkan, beberapa penolakan masih tetap ada, diantaranya adalah penolakan atas perubahan fungsi kawasan tambuo, yang semula merupakan fungsi pelayanan umum menjadi kawasan perdagangan dan jasa.

Berdasarkan uraian diatas maka rumusan masalah dari penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah Tingkat Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan Rencana Tata Ruang dan Wilayah Kota Bukittinggi secara umum?
2. Bagaimanakah Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan Rencana Tata Ruang dan Wilayah Kota Bukittinggi studi kasus Kelurahan Tarok Dipo?
3. Apakah Faktor-faktor yang mendorong tingkat partisipasi masyarakat di Kota Bukittinggi secara umum?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Menganalisis Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan Rencana Tata Ruang dan Wilayah Kota Bukittinggi secara umum.
2. Menganalisis Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan Rencana Tata Ruang dan Wilayah Kota Bukittinggi khususnya di Kelurahan Tarok Dipo.
3. Menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat Partisipasi Masyarakat di Kota Bukittinggi secara umum.

D. Manfaat Penelitian

1 Kegunaan Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pengembangan ilmu pengetahuan di bidang perencanaan pembangunan khususnya di di bidang perencanaan partisipatif

2 Kegunaan Praktis

Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan informasi kepada pihak-pihak terkait partisipasi masyarakat dalam revisi Rencana Tataruang dan Wilayah, baik pemerintah daerah sebagai pihak penyelenggara maupun masyarakat sebagai pihak yang berperan dalam memberikan aspirasinya.

E. Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup penelitian ini hanya membahas partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan/ Perencanaan RTRW Kota Bukittinggi. Penelitian ini tidak membahas mengenai partisipasi masyarakat dalam pemanfaatan ruang dan pengendalian tata ruang.

F. Sistematika Penulisan

Untuk memberikan gambaran yang menyeluruh dan memudahkan dalam pemahaman tesis ini, maka disusunlah sistematika penulisan dalam penelitian ini sebagai berikut :

BAB I. PENDAHULUAN

Memuat tentang latar belakang permasalahan dan dasar pemikiran penyusunan tesis Analisis Tingkat Partisipasi Masyarakat dalam Revisi Rencana Tata Ruang dan Wilayah Kota Bukittinggi 2010-2030, dilanjutkan dengan permasalahan yang diajukan dan tujuan penelitian, manfaat penelitian, ruang lingkup penelitian dan sistematika pembahasan.

BAB II. TINJAUAN PUSTAKA

Memuat tentang teori perencanaan, perencanaan partisipatif, partisipasi masyarakat, dan Rencana Tata Ruang dan Wilayah, Model Arnstein, Kerangka Berpikir dan Kajian Terdahulu, Kerangka Analisis dan Hipotesa.

BAB.III. METODE PENELITIAN

Memuat tentang daerah penelitian, instrument penelitian, teknik pengumpulan data, populasi, sampel dan teknik sampling serta teknik pengolahan data, analisa data dan dilengkapi dengan defenisi operasional variabel.

BAB IV. GAMBARAN UMUM WILAYAH PENELITIAN

Memuat tentang gambaran umum wilayah Penelitian, yaitu Kota Bukittinggi secara umum dan kelurahan Tarok Dipo secara khususnya.

BAB V HASIL DAN PEMBAHASAN

Memuat tentang analisis tingkat Partisipasi Masyarakat dalam Revisi Rencana Tata Ruang dan Wilayah Kota Bukittinggi 2010-2030

BAB V PENUTUP.

Memuat tentang kesimpulan, saran, keterbatasan penelitian serta saran untuk penelitian selanjutnya.

