

IMPLEMENTASI PASAL 97 HURUF C PERATURAN DAERAH KOTA PEKANBARU NOMOR 7 TAHUN 2020 TENTANG RENCANA TATA RUANG WILAYAH TERKAIT PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PENGENDALIAN PEMANFAATAN RUANG

Putri Kazzia Wulandari Nst¹, Dodi Haryono², Muhammad A. Rauf³

putrikazziawdn@gmail.com¹

Universitas Riau

Abstrak: Masalah penataan ruang di Indonesia, baik pada tingkat nasional maupun wilayah, menjadi isu penting yang terus berkembang dinamis dalam beberapa tahun terakhir. Penataan ruang dianalisis dan ditetapkan sebagai satu keseluruhan dari berbagai kegiatan penggunaan ruang yang dilakukan oleh pemerintah serta masyarakat. Penataan ruang telah ditempatkan sebagai salah satu bagian penting yang mempengaruhi keberhasilan proses pembangunan di suatu daerah, terutama dalam mendorong pembangunan yang berkelanjutan. Penelitian ini adalah penelitian hukum sosiologis yaitu penelitian yang mempelajari pengaruh hukum terhadap masyarakat dan sebagainya dengan pendekatan hukum ke masyarakat. Penelitian ini mengkaji hukum yang dikonsepkan sebagai perilaku nyata, sebagai gejala sosial yang sifatnya tidak tertulis, yang dialami setiap orang dalam kehidupan bermasyarakat. Lokasi penelitian ini di wilayah Kota Pekanbaru. Sedangkan populasi dan sampel merupakan pihak-pihak yang memiliki keterkaitan dengan permasalahan yang diteliti. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui wawancara, kuesioner, dan kajian kepustakaan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi Pasal 97 huruf c Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 7 Tahun 2020 tentang RTRW belum optimal. Meskipun masyarakat telah memahami hak partisipasinya, keterlibatan aktif masih rendah. Hal ini disebabkan oleh kurangnya sosialisasi, keterbatasan akses informasi, serta belum efektifnya mekanisme pengaduan. Selain itu, partisipasi masyarakat masih bersifat formalitas dan belum memberikan pengaruh nyata dalam pengambilan keputusan. Faktor lain yang memengaruhi adalah lemahnya koordinasi antar instansi, keterbatasan kewenangan, dan rendahnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah.

Kata Kunci: Partisipasi Masyarakat, Penataan Ruang, Pengendalian Ruang, Efektivitas Hukum.

Abstract: *Spatial planning issues in Indonesia, both at the national and regional levels, have become an important and increasingly dynamic concern in recent years. Spatial planning is analyzed and established as an integrated whole of various spatial utilization activities carried out by both the government and the community. It has been positioned as a crucial element influencing the success of regional development, particularly in promoting sustainable development. This research is a sociological legal study, which examines the impact of law on society through a law-in-context approach. It analyzes law as actual behavior and as a social phenomenon that exists in everyday community life. The research was conducted in Pekanbaru City. The population and sample consist of parties related to the issues being studied. Data collection techniques include interviews, questionnaires, and literature review. The results show that the implementation of Article 97 letter c of Pekanbaru City Regional Regulation Number 7 of 2020 concerning Spatial Planning is not yet optimal. Although the community has an initial understanding of its participatory rights, active involvement remains low. This is due to a lack of socialization, limited access to information, and ineffective complaint mechanisms. In addition, community participation remains largely formalistic and does not significantly influence decision-making. Other influencing factors include weak inter-agency coordination, limited authority, and low public trust in the government.*

Keywords: *Community Participation, Spatial Planning, Spatial Utilization Control, Legal Effectiveness.*

PENDAHULUAN

Penataan ruang merupakan salah satu instrumen penting dalam mengarahkan pembangunan agar sesuai dengan peruntukan ruang dan kepentingan masyarakat. Dalam pelaksanaannya, masyarakat tidak hanya menjadi objek pembangunan, tetapi juga memiliki hak untuk berpartisipasi dalam proses penataan ruang, termasuk dalam pengendalian pemanfaatan ruang.

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang memberikan dasar hukum mengenai peran masyarakat dalam penyelenggaraan penataan ruang. Ketentuan tersebut kemudian dijabarkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2010. Di tingkat daerah, Kota Pekanbaru mengaturnya melalui Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 7 Tahun 2020 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Pekanbaru Tahun 2020–2040.

Pasal 97 huruf c Perda tersebut mengatur peran masyarakat dalam pengendalian pemanfaatan ruang. Ketentuan ini kemudian dijabarkan dalam Pasal 100 yang meliputi pemberian masukan, pemantauan dan pengawasan, pelaporan dugaan pelanggaran, serta pengajuan keberatan terhadap keputusan pejabat yang dianggap tidak sesuai dengan rencana tata ruang.

Namun, keberadaan ketentuan tersebut belum menjamin terlaksananya partisipasi masyarakat secara efektif. Dalam praktiknya masih ditemukan permasalahan pemanfaatan ruang di Kota Pekanbaru, termasuk pembangunan yang diduga tidak sesuai dengan peruntukan ruang dan adanya keberatan masyarakat terhadap kegiatan pembangunan.

Kondisi tersebut menunjukkan adanya kesenjangan antara hak partisipasi yang diberikan oleh peraturan dengan pelaksanaannya di lapangan. Oleh karena itu, penelitian ini membahas implementasi Pasal 97 huruf c Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 7 Tahun 2020, faktor penghambat partisipasi masyarakat, serta upaya yang dapat dilakukan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengendalian pemanfaatan ruang.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum sosiologis yang mengkaji pelaksanaan hukum dalam masyarakat. Penelitian dilaksanakan di Kota Pekanbaru dengan fokus pada implementasi Pasal 97 huruf c Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 7 Tahun 2020. Data penelitian terdiri atas data primer dan sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara, kuesioner, dan observasi. Wawancara dilakukan dengan perwakilan Komisi IV DPRD Kota Pekanbaru, perwakilan Dinas Lingkungan Hidup dan Kebersihan Kota Pekanbaru, serta Ketua RW di Kelurahan Tangkerang Tengah. Kuesioner diberikan kepada 90 masyarakat Kota Pekanbaru. Data sekunder diperoleh melalui peraturan perundang-undangan, buku, jurnal, dan bahan kepustakaan yang berkaitan dengan penataan ruang dan partisipasi masyarakat.

Penentuan responden menggunakan teknik *purposive sampling*. Data dianalisis secara kualitatif-deskriptif dengan membandingkan hasil penelitian di lapangan dengan ketentuan Pasal 97 huruf c dan Pasal 100 Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 7 Tahun 2020.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Implementasi Pasal 97 Huruf C Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 7 Tahun 2020

Pasal 100 Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 7 Tahun 2020 memberikan empat bentuk partisipasi masyarakat dalam pengendalian pemanfaatan ruang, yaitu

pemberian masukan, pemantauan dan pengawasan, pelaporan dugaan pelanggaran, serta pengajuan keberatan.

Pertama, pemberian masukan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa masyarakat belum dilibatkan secara aktif sejak awal proses pembangunan. Berdasarkan wawancara dengan Komisi IV DPRD Kota Pekanbaru, keterlibatan masyarakat, termasuk RT dan RW, masih terbatas. Masyarakat umumnya baru mengetahui pembangunan setelah muncul dampak atau persoalan. Hal tersebut diperkuat dengan hasil kuesioner, yaitu 43,8% responden merasa keterlibatan masyarakat hanya sebatas diberi tahu mengenai pembangunan.

Kedua, pemantauan dan pengawasan. Sebanyak 82% responden mengetahui bahwa masyarakat memiliki hak untuk mengawasi, memberikan masukan, dan melaporkan pembangunan yang tidak sesuai aturan. Namun, pengetahuan tersebut belum diikuti keterlibatan nyata. Hasil wawancara menunjukkan bahwa hak pengawasan masyarakat masih cenderung bersifat normatif. Sistem perizinan melalui OSS juga menyebabkan persetujuan masyarakat tidak menjadi syarat wajib dalam setiap proses perizinan.

Ketiga, pelaporan dugaan pelanggaran. Partisipasi melalui pelaporan juga belum berjalan optimal. Hanya 21,3% responden yang menyatakan pernah memperoleh respons atau tindak lanjut nyata dari pemerintah atas laporan terkait pelanggaran tata ruang, sedangkan 78,7% tidak mengalaminya. Selain itu, hanya 43,8% responden yang mengetahui adanya sarana pengaduan, sementara 56,2% tidak mengetahui atau tidak menemukan sarana tersebut.

Keempat, pengajuan keberatan. Masyarakat telah diberikan hak untuk mengajukan keberatan terhadap keputusan pejabat yang dianggap tidak sesuai dengan rencana tata ruang. Namun, hasil penelitian menunjukkan bahwa keberatan masyarakat belum memberikan pengaruh yang berarti terhadap keputusan pembangunan. Prosedur pengaduan juga masih dinilai belum jelas dan mudah diakses.

Berdasarkan keempat bentuk tersebut, implementasi Pasal 97 huruf c belum berjalan optimal. Masyarakat memang telah diberikan ruang untuk berpartisipasi, tetapi keterlibatan tersebut masih lebih banyak berada pada tahap pemberian informasi dan konsultasi. Berdasarkan teori *Ladder of Participation* Arnstein, kondisi ini menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat masih berada pada tingkat **tokenisme**, sehingga belum sampai pada tahap partisipasi yang memberikan kekuasaan nyata kepada masyarakat.

B. Faktor Penghambat Partisipasi Masyarakat

Hasil penelitian menunjukkan beberapa faktor yang menghambat partisipasi masyarakat. Pertama, **kurangnya sosialisasi dan informasi** mengenai tata ruang serta mekanisme pelaporan. Kondisi ini menyebabkan masyarakat tidak mengetahui secara jelas hak dan prosedur yang dapat digunakan ketika menemukan dugaan pelanggaran.

Kedua, **mekanisme pengaduan yang belum efektif.** Masyarakat masih mengalami kesulitan dalam mengetahui sarana pengaduan dan memperoleh tindak lanjut atas laporan yang disampaikan. Hal ini terlihat dari rendahnya persentase responden yang mengetahui keberadaan sarana pengaduan dan memperoleh respons pemerintah.

Ketiga, **keterbatasan kewenangan dan koordinasi pemerintah.** Sistem perizinan melalui OSS membuat pemerintah daerah tidak memiliki kendali penuh terhadap seluruh proses perizinan. Kondisi tersebut dapat membatasi ruang masyarakat untuk memengaruhi keputusan pembangunan.

Keempat, **partisipasi masyarakat masih bersifat formalitas.** Masyarakat telah diberikan hak secara normatif, tetapi belum memperoleh ruang yang cukup untuk

memengaruhi keputusan. Dengan demikian, terdapat kesenjangan antara ketentuan hukum dengan pelaksanaannya di lapangan.

C. Upaya Meningkatkan Partisipasi Masyarakat

Peningkatan partisipasi masyarakat perlu dilakukan melalui beberapa langkah. Pertama, pemerintah perlu meningkatkan keterbukaan informasi mengenai RTRW, zonasi, pembangunan, dan perizinan agar masyarakat dapat melakukan pengawasan secara lebih efektif.

Kedua, sosialisasi mengenai hak masyarakat berdasarkan Pasal 97 huruf c dan Pasal 100 perlu dilakukan secara berkala sampai tingkat kelurahan, RT, dan RW.

Ketiga, pemerintah perlu menyediakan mekanisme pengaduan yang mudah diakses dan memberikan kepastian mengenai tindak lanjut setiap laporan. Keempat, koordinasi antara pemerintah, masyarakat, dan pengembang perlu diperkuat sejak awal pembangunan sehingga potensi konflik dapat dicegah.

Dengan langkah tersebut, partisipasi masyarakat diharapkan tidak hanya menjadi formalitas, tetapi dapat berkembang menjadi partisipasi yang memberikan pengaruh terhadap pengambilan keputusan dalam pengendalian pemanfaatan ruang.

KESIMPULAN

Implementasi Pasal 97 huruf c Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 7 Tahun 2020 terkait partisipasi masyarakat dalam pengendalian pemanfaatan ruang **belum berjalan optimal**. Masyarakat telah memiliki hak untuk memberikan masukan, melakukan pengawasan, melaporkan pelanggaran, dan mengajukan keberatan, tetapi hak tersebut belum memberikan pengaruh yang berarti terhadap keputusan pembangunan. Partisipasi masyarakat masih cenderung berada pada tingkat tokenisme.

Hambatan utama meliputi kurangnya sosialisasi dan informasi, mekanisme pengaduan yang belum efektif, keterbatasan kewenangan dan koordinasi pemerintah, serta partisipasi yang masih bersifat formalitas.

Saran

Pemerintah Kota Pekanbaru perlu meningkatkan keterbukaan informasi dan sosialisasi mengenai tata ruang serta hak masyarakat. Mekanisme pengaduan juga perlu dibuat lebih mudah, jelas, dan responsif. Selain itu, koordinasi antara pemerintah, masyarakat, dan pengembang perlu diperkuat agar masyarakat dapat dilibatkan sejak awal proses pembangunan. Pemerintah juga perlu memberikan tindak lanjut yang jelas terhadap setiap laporan dan keberatan masyarakat agar partisipasi tidak berhenti pada tahap formalitas.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Amirudin, Zainal Asikin, 2012, Pengantar metode Penelitian Hukum, Raja Grafindo, Jakarta.
- Apriani, F., & Indarto, K. (2018). IMPLEMENTASI Kebijakan Publik (Lanjutan).
- Dalam, I., & Pertanahan, K. (2020). TATA RUANG. STPN Press.
- Dian Ekawaty Ismail, 2019, Hukum Tata Ruang, UII Press Yogyakarta, Yogyakarta.
- Farid Wajdi, Andryan. (2022). Hukum dan Kebijakan Publik, Jakarta : Sinar Grafika.
- Igrisa, I. (2022). Kebijakan Publik Suatu Tinjauan Teoritis dan Empiris. In Tanah Air Beta. Tanah Air Beta.
- Iriawan, H. (2024). Teori Kebijakan Publik (Vol. 17).
- Jumroh, J. P. (2021). Implementasi Pelayanan Publik: Teori dan Praktik. Insan Cendekia Mandiri.
- Keberlanjutan, D. A. N., Santhyasa, I. K. G., Wirawan, K., Arimbawa, W., Diah, N. G. A., Kardinal, A., Damar, W., & Kurniawan, W. (2021). Dinamika Tata Ruang dan Keberlanjutan Lingkungan Binaan (Santhyasa (ed.); 1st ed.). UNHI PRESS.
- Koho. (2013). partisipasi masyarakat pembangunan Desa. In Partisipasi pemuda dalam

- pembangunan Desa (Vol. 1).
- Kurniati, I. D., Setiawan, R., Rohmani, A., Lahdji, A., Tajally, A., Ratnaningrum, K., Basuki, R., Reviewer, S., & Wahab, Z. (2015). Buku Ajar.
- Muhaimin, (2020). Metode Penelitian Hukum. In F. Hijriyanti (Ed.), Mataram University Press (1st ed.). Mataram University Press.
- Muta, L., Mada, U. G., Researcher, I., & Kasim, S. S. (2025). Pengantar perencanaan wilayah dan kota (Issue September). <https://doi.org/10.5281/zenodo.17065836>
- Nain, U. (2023). Pembangunan dan Pemberdayaan. In Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat.
- Perwitasari, D., & Kn, M. (2019). Dr. Hananto Widodo, S.H., M.H. Dita Perwitasari, S.H., M.Kn. Prof. Dr. Soerjono Soekanto, Efektivitas Hukum dan Peranan Sanksi, Remadja Karya CV. Bandung, 2019.
- Rasyad, Aslim, 2005, Metode Ilmiah, Persiapan Bagi Peneliti, UNRI Press, Pekanbaru.
- Syahril Ramadhan, Hadiani Fitri, Suganda, Achmad Lamo Said, (2024). Kebijakan Publik dan Pembangunan Berkelanjutan. PT Media Penerbit Indonesia.
- Y. Abdoellah, Y. R. (n.d.). BUKU - TEORI DAN ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK.pdf. Alfabeta.
- Jurnal/Skripsi**
- Anggun Dwinita Putri, (2021). Kajian Pengendalian Pemanfaatan Ruang Pada Kawasan Keselamatan Operasional Penerbangan (KKOP) Sultan Sarif Kasim II Kota Pekanbaru, Universitas Islam Riau.
- Aufar, A. A. (2021). Peran serta masyarakat dalam pengendalian pemanfaatan ruang kawasan Bandung Utara studi kasus perizinan pembangunan agrowisata Noah's Park di Desa Pagerwangi Kec. Lembang Kab. Bandung Barat. Yogyakarta, UIN Sunan Kalijaga.
- C. (2023). Partisipasi Masyarakat Menuju Negara Kesejahteraan : Memahami Pentingnya Peran Aktif Masyarakat Dalam Mewujudkan Kesejahteraan Bersama. 5, 374–388.
- Cahyaningsih, D. T., & Allot, M. (2020). Mengurai Teori Effectiveness of Law Anthony Allot.
- Handayani, Y. (2025). Peran Hukum Tata Negara dalam Pengaturan Kewenangan Pemerintah Daerah untuk Peningkatan Pembangunan Infrastruktur Berkelanjutan. 5(2), 1193–1200.
- Imamulhadi. (2021). Aspek hukum penataan ruang: perkembangan, ruang lingkup, asas, dan norma. Bina Hukum Lingkungan, 6.
- Irawan, A., Shofiyul, M., Mf, H., & Rahman, S. (2024). Peraturan Daerah Dalam Hirarki Perundang-undangan Indonesia. 3, 45–56.
- Maharaksa, M. S., Triharjono, H. D., Fadilah, F. N., Az, S., & Kania, Z. (2025). Jurnal Penelitian Nusantara Implementasi Kebijakan Publik : Pengertian , Model-model dan Penerapannya Dalam Contoh studi kasus Model dan Pendekatan Implementasi kebijakan. 1, 69–73.
- Muryanti, M. A. "Sosiologi Hukum dan Kriminal." Laboratorium Sosiologi, UIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta (2020). Hlm 40.
- Orlando, G. (n.d.). EFEKTIVITAS HUKUM DAN FUNGSI HUKUM DI INDONESIA. 49–58.
- Ramadhani, A., Wiranegara, H. W., & Seanders, O. (2024). Penyuluhan Peran Serta Masyarakat dalam Pengawasan Penataan Ruang di Kelurahan Tomang. 2(1), 109–118.
- Ruang, P. P. (2018). ASPEK HUKUM PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM KEBIJAKAN PENYELENGGARAAN PENATAAN RUANG. XVIII(1), 72–89.
- Sinaga, E. J. (2020). Penataan Ruang dan Peran Masyarakat dalam Pembangunan Wilayah. Pandecta: Jurnal Peneliti Ilmu Hukum, 15(2), 242–260.
- Sirait, T. Y., Naibaho, B. M., Simamora, J., & Simatupang, L. D. (2020). Urgensi Regulasi Penataan Ruang dalam Rangka Perwujudan Pembangunan Berkelanjutan di Indonesia. Nommensen Journal of Legal Opinion, 1(01), 1–26. <https://doi.org/10.51622/njlo.v1i01.35>
- White, M., & Langenheim, N. (2021). A Ladder-truss of Citizen Participation: Re-imagining Arnstein's ladder to bridge between the community and sustainable urban design outcomes. J. of Design Research, 1(1), 1. <https://doi.org/10.1504/jdr.2021.10044650>

Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2020 tentang RTRW Kota Pekanbaru Tahun 2020-2040.

Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2010 tentang Bentuk dan Tata Cara Peran Masyarakat

dalam Penataan Ruang.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Wawancara

Wawancara dengan Bapak Junaidi, Ketua RW 04 Kelurahan Tangkerang Tengah Kota Pekanbaru, Hari Rabu 23 April 2026, Bertempat di Rumah Ketua RW 04 Kelurahan Tangkerang Tengah

Wawancara dengan Bapak Roni Amriel, Perwakilan Komisi IV DPRD Kota Pekanbaru, Hari Senin 27 April 2026, Bertempat di DPRD Kota Pekanbaru.

Wawancara dengan Bapak Roni Pasla, Perwakilan Komisi IV DPRD Kota Pekanbaru, Hari Senin 27 Oktober 2025, Bertempat di DPRD Kota Pekanbaru.

Wawancara dengan Ibu Meilani Husiana, Perwakilan DLHK Kota Pekanbaru, Hari Kamis 7 Mei 2026, Bertempat di DLHK Kota Pekanbaru