PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PERENCANAAN TATA RUANG WILAYAH DI KABUPATEN BOYOLALI PROVINSI JAWA TENGAH

Januar Alib Wibowo
NPP. 33.0455
Program Studi Pembangunan Ekonomi dan Pemberdayaan Masyarakat
Email: januaralib330455@gmail.com

Pembimbing Skripsi: Dr. Haikal Ali, SE, MTP.
Email: haikalali@ipdn.ac.id

ABSTRACT

Problem Statement (Kesenjangan Penelitian/Research Gap): *Community participation in regional spatial planning is often limited to procedural formalities rather than substantive involvement. In Boyolali Regency, spatial data indicates that 297.15 km² (27.1%) of the area does not conform to the spatial plan, and only about 400 Building Approvals (PBG) were issued in 2023 despite annual population growth of 9,000–10,000 people. These facts point to a critical gap between the normative mandate for participation and its actual practice.* ***Purpose:*** *This This study aims to describe community participation in regional spatial planning in Boyolali Regency, Central Java Province, based on Cohen & Uphoff's four dimensions of participation.* ***Method:*** *This research employs a descriptive qualitative approach. Data were collected through in-depth interviews, observation, and documentation involving ten informants from government agencies, sub-district and village officials, NGOs, and farmer groups. Data analysis followed the Miles and Huberman interactive model comprising data reduction, data display, and conclusion drawing.* ***Result:*** *The findings reveal that community participation has not been optimal across all four dimensions. In the decision-making dimension, public consultation forums are dominated by officials and community leaders, while farmer groups and marginalized communities are largely absent due to access and economic barriers. In the implementation dimension, community involvement is limited to voluntary and unstructured mutual cooperation (gotong royong). In the benefit utilization dimension, widespread non-conformance with the spatial plan reflects the failure of planning to translate into tangible benefits for communities. In the evaluation dimension, although online portals (tataruang.boyolali.go.id and Boyolali Satu Peta) are available. Four key barriers were identified: limited access to information and economic resources, technical and bureaucratic obstacles, socio-political constraints at the village level, and low civic literacy regarding spatial planning concepts.* ***Conclusion:*** *Community participation in spatial planning in Boyolali Regency remains procedural and has not achieved substantive engagement. Government efforts, including socialization, simplified mapping, online portals, and inter-agency coordination, are still insufficient to address structural barriers.*

Keywords: *Boyolali Regency, Community participation, Spatial planning*

ABSTRAK

Permasalahan (Kesenjangan Penelitian/Research Gap): Penelitian ini dilatarbelakangi oleh permasalahan partisipasi masyarakat dalam perencanaan tata ruang wilayah yang seringkali bersifat prosedural dan belum substantif. Di Kabupaten Boyolali, data spasial menunjukkan bahwa 297,15 km² (27,1%) wilayah tidak sesuai rencana tata ruang, dan hanya sekitar 400 Persetujuan Bangunan Gedung (PBG) yang diterbitkan pada tahun 2023 di tengah pertumbuhan penduduk 9.000–10.000 jiwa per tahun. Kondisi ini mencerminkan kesenjangan yang signifikan antara mandat normatif partisipasi dengan praktik di lapangan. **Tujuan:** Penelitian ini bertujuan mendeskripsikan partisipasi masyarakat dalam perencanaan tata ruang wilayah di Kabupaten Boyolali Provinsi Jawa Tengah berdasarkan empat dimensi partisipasi Cohen & Uphoff. **Metode:** Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif. Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara mendalam, observasi, dan dokumentasi terhadap sepuluh informan dari unsur pemerintah, aparat kecamatan dan desa, LSM, serta kelompok tani. Analisis data menggunakan model interaktif Miles dan Huberman yang meliputi reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. **Hasil/Temuan:** Partisipasi masyarakat belum optimal pada keempat dimensi. Pada dimensi pengambilan keputusan, forum konsultasi publik didominasi aparat dan tokoh masyarakat. Pada dimensi pelaksanaan, keterlibatan terbatas pada gotong royong sukarela yang tidak terstruktur. Pada dimensi pemanfaatan hasil, ketidaksesuaian pemanfaatan lahan yang luas mencerminkan kegagalan perencanaan dalam memberikan manfaat nyata bagi masyarakat. Pada dimensi evaluasi, portal daring tersedia namun sangat minim dimanfaatkan akibat rendahnya literasi digital. Empat hambatan utama teridentifikasi yakni keterbatasan akses informasi dan ekonomi, hambatan teknis dan birokrasi, kendala sosial politik di tingkat desa, serta rendahnya literasi tata ruang. **Kesimpulan:** Partisipasi masyarakat dalam perencanaan tata ruang wilayah di Kabupaten Boyolali masih bersifat prosedural dan belum substantif. Upaya pemerintah berupa sosialisasi, pemetaan sederhana, portal daring, dan koordinasi antarlembaga belum cukup untuk mengatasi hambatan struktural yang ada.

Kata kunci: Kabupaten Boyolali, Partisipasi masyarakat, Perencanaan tata ruang

I. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Partisipasi masyarakat dalam perencanaan tata ruang telah lama dipandang sebagai prasyarat etis dan prinsip legitimasi yang sentral dalam pemerintahan demokratis. Partisipasi bukan sekadar prosedur formal, melainkan instrumen untuk mewujudkan *public interest* yang membedakan kebijakan otoriter dari yang demokratis dan berkeadilan. Melibatkan masyarakat secara aktif dianggap sebagai imperatif untuk memastikan bahwa *outcomes* pembangunan benar-benar mencerminkan kebutuhan dan aspirasi kolektif serta mengarah pada pembangunan berkelanjutan yang inklusif (Machakaire & Mokhele, 2024).

Perencanaan tata ruang wilayah merupakan salah satu instrumen strategis dalam pembangunan daerah yang bertujuan mewujudkan ruang yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang menegaskan bahwa masyarakat memiliki hak dan kewajiban untuk berperan serta dalam proses perencanaan, pemanfaatan, dan pengendalian tata ruang. Namun dalam praktik, partisipasi masyarakat seringkali hanya bersifat formalitas dan belum menyentuh substansi pengambilan keputusan tata ruang. Eksistensi perencanaan partisipatif mulai

mendapatkan pengakuan luas seiring dengan munculnya pendekatan *Participatory Rural Appraisal* (PRA). Metode ini menjadi fondasi penting karena menekankan peran serta aktif masyarakat sebagai subjek utama dalam merencanakan pembangunan, khususnya dalam konteks penyelesaian masalah wilayah mereka. Keterlibatan ini tidak bersifat parsial, melainkan menyeluruh, dimulai dari tahap pengenalan karakteristik wilayah, proses identifikasi masalah yang dihadapi, hingga pada tahap krusial penentuan skala prioritas masalah yang perlu segera ditangani (Suaib, 2023).

Perkembangan praktik perencanaan tata ruang global menunjukkan pergeseran penting dengan semakin diakuinya peran aktif masyarakat. Inisiatif warga negara (*citizen initiatives*) kini dipandang sebagai kekuatan pendorong dalam menciptakan nilai sosial sekaligus membentuk lingkungan hidup yang lebih inklusif. Melalui berbagai bentuk partisipasi *bottom-up* dan kolaborasi lintas pemangku kepentingan, masyarakat tidak hanya membuktikan kapasitas organisasi, tetapi juga berkontribusi dalam memperkuat ketahanan sosial serta mendorong inovasi dalam tata kelola perkotaan (Lazoglou et al., 2024). Dalam kajian mazhab perencanaan wilayah menegaskan bahwa perencanaan partisipatif merupakan paradigma yang menempatkan masyarakat sebagai subjek, bukan sekadar objek pembangunan (Sayuti, 2020). Partisipasi yang bermakna harus mampu mempengaruhi keputusan yang berdampak pada kehidupan masyarakat, bukan hanya sekadar hadir dalam forum konsultasi publik. Pandangan yang menemukan bahwa partisipasi dalam perencanaan wilayah pedesaan seringkali berwajah ganda yakni secara prosedural terpenuhi namun secara substantif tidak memberikan pengaruh nyata terhadap hasil perencanaan (Bednarek-Szczepanska & Mazurek, 2025).

Dalam ranah hukum internasional, kewajiban partisipasi publik telah dikukuhkan secara formal. Uni Eropa melalui Directive 2014/89/EU telah mewajibkan secara hukum bahwa partisipasi publik menjadi bagian dari proses perencanaan karena diyakini dapat meningkatkan kualitas dan penerimaan kebijakan tata ruang. Dalam praktiknya, partisipasi sering menemui kendala mulai dari tujuan yang tidak jelas, mekanisme yang setengah hati, hingga kurangnya transparansi mengenai cara masukan masyarakat diintegrasikan ke dalam dokumen akhir (Guyot-Téphany et al., 2024). Perencanaan tata ruang hadir sebagai panduan untuk mengarahkan dan mengendalikan pemanfaatan ruang agar pembangunan berjalan seimbang antara kebutuhan manusia dan batas kemampuan alam (Kocu et al., 2024).

Kerangka hukum nasional melalui UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang menegaskan bahwa masyarakat memiliki hak dan kewajiban untuk berperan aktif dalam setiap tahap penataan ruang. Namun realitas di Kabupaten Boyolali menunjukkan kesenjangan yang signifikan. Data spasial menunjukkan bahwa 297,15 km² (27,1%) wilayah tidak sesuai rencana tata ruang, dengan hanya sekitar 400 Persetujuan Bangunan Gedung (PBG) diterbitkan pada 2023 berbanding pertumbuhan penduduk 9.000–10.000 jiwa per tahun. Hingga tahun 2023, dari 22 kecamatan di Kabupaten Boyolali, belum ada dokumen Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) yang resmi disahkan menjadi produk hukum (Fatkhurrozaq et al., 2023).

Kabupaten Boyolali sebagai salah satu daerah strategis di Provinsi Jawa Tengah menghadapi tantangan serius dalam implementasi tata ruang. Terdapat beberapa indikator yang menunjukkan masih lemahnya efektivitas partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan tata ruang wilayah, antara lain ketidaksesuaian penggunaan lahan mencapai 297,15 km² atau 27,1% dari total luas wilayah Kabupaten Boyolali dan Penerbitan Persetujuan Bangunan Gedung (PBG) hanya 400 dokumen pada tahun 2023, tidak sebanding dengan pertumbuhan penduduk 9.000–10.000 jiwa per tahun.

1.2. Kesenjangan Masalah yang Diambil (Research Gap)

Berbagai penelitian terdahulu tentang partisipasi masyarakat dalam penataan ruang di Indonesia umumnya menggunakan teori tangga partisipasi (Arnstein, 1969) sebagai pisau analisis utama dan cenderung hanya menyimpulkan bahwa partisipasi masih berada pada tingkat *tokenism* atau konsultasi. Penelitian di Kecamatan Rajagaluh (Bustomi & Suryadi, 2022) dan Kota Tanjungpinang (Sulistiyo et al., 2024) menunjukkan pola serupa. Sementara itu, penelitian di wilayah Kalimantan Timur mengungkapkan bahwa proses penyusunan rencana tata ruang wilayah justru mengesampingkan aspirasi masyarakat sipil dan lebih memprioritaskan kepentingan investasi skala besar (Karjoko et al., 2020).

Kesenjangan penelitian yang diangkat dalam penelitian ini adalah belum adanya kajian yang secara komprehensif menganalisis partisipasi masyarakat dalam perencanaan tata ruang wilayah di Kabupaten Boyolali menggunakan empat dimensi proses Cohen & Uphoff (pengambilan keputusan, pelaksanaan, pemanfaatan hasil, dan evaluasi), sebuah pendekatan yang tidak sekadar mengklasifikasikan tingkatan partisipasi tetapi membedah kualitas keterlibatan di setiap tahap proses perencanaan.

1.3. Urgensi Penelitian

Penelitian ini penting untuk memberikan gambaran empiris komprehensif mengenai kualitas partisipasi masyarakat dalam seluruh tahapan perencanaan tata ruang wilayah di Kabupaten Boyolali, sebuah daerah dengan tekanan pembangunan tinggi akibat kedekatannya dengan tiga kota besar (Surakarta, Yogyakarta, Semarang) dan dampak pembangunan infrastruktur strategis nasional seperti jalan tol Jogja-Solo. Apabila penelitian ini tidak dilaksanakan, pemerintah dan pemangku kebijakan akan kekurangan dasar empiris dalam memahami mengapa tingkat kesesuaian pemanfaatan ruang rendah dan mengapa rencana detail tata ruang belum juga disahkan di seluruh kecamatan, sehingga perumusan strategi peningkatan partisipasi berisiko tidak tepat sasaran.

1.4. Penelitian Terdahulu

Penelitian ini terinspirasi oleh sejumlah kajian terdahulu yang relevan. (Adriana et al., 2024) meneliti peningkatan partisipasi masyarakat dalam penataan ruang di Jakarta Barat melalui penyuluhan hukum dan menunjukkan bahwa edukasi intensif efektif meningkatkan kesadaran partisipasi. (Bustomi & Suryadi, 2022) menemukan bahwa partisipasi masyarakat dalam penyusunan rencana detail tata ruang Kecamatan Rajagaluh berada pada tingkat *Consultation* (tokenisme) menurut tangga Arnstein. (Dewi et al., 2021) mengidentifikasi faktor demografis (jenis kelamin, usia, pendapatan) sebagai penentu utama partisipasi di Kota Bukittinggi. Dalam penelitian (Sulistiyo et al., 2024) menemukan partisipasi di Tanjungpinang bersifat formalitas pada tahap perumusan kebijakan tata ruang. Dan yang terakhir, penelitian oleh (Ardian Havidani et al., 2024) menyoroti peran inovasi teknologi digital SIMTARU dalam mendongkrak partisipasi di Kota Serang.

1.5. Pernyataan Kebaruan Ilmiah

Penelitian ini menawarkan kebaruan dengan menggunakan teori partisipasi Cohen & Uphoff dalam (Dwiningrum, 2011) sebagai pisau analisis utama. Berbeda dengan mayoritas penelitian sebelumnya yang menggunakan teori Arnstein. Pendekatan ini memungkinkan analisis yang lebih holistik terhadap kualitas keterlibatan masyarakat di setiap tahapan proses (bukan sekadar tingkatan), dengan lokus penelitian di Kabupaten Boyolali yang memiliki urgensi tersendiri akibat permasalahan

spesifik terkait belum optimalnya pengesahan rencana detail tata ruang dan tingginya ketidaksesuaian pemanfaatan ruang.

1.6. Tujuan

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan partisipasi masyarakat dalam perencanaan tata ruang wilayah di Kabupaten Boyolali Provinsi Jawa Tengah berdasarkan teori partisipasi Cohen & Uphoff yang meliputi dimensi pengambilan keputusan, pelaksanaan, pemanfaatan hasil, dan evaluasi.

II. METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif. Pendekatan kualitatif dipilih karena penelitian ini bertujuan untuk memahami secara mendalam fenomena partisipasi masyarakat dalam konteks perencanaan tata ruang wilayah. Pendekatan kualitatif memungkinkan peneliti untuk mengeksplorasi kompleksitas fenomena sosial yang tidak dapat dikuantifikasi secara memadai, termasuk dinamika partisipasi yang melibatkan relasi kekuasaan, nilai-nilai lokal, dan proses deliberatif (Ridwan & Tungka, 2024).

Pengumpulan data dilakukan melalui tiga teknik yaitu wawancara mendalam (*in-depth interview*) terhadap sepuluh informan yang dipilih secara *purposive sampling*; observasi langsung terhadap forum konsultasi publik, lahan terdampak, dan portal digital tata ruang, serta studi dokumentasi meliputi dokumen rencana tata ruang wilayah, data statisitik, peta spasial, dan berita resmi. Informan terdiri dari Kepala Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang, Kepala Bidang Penataan Ruang, Sub Koordinator Pengendalian Tata Ruang, Penata Ruang Ahli Muda, Kepala Desa, Ketua Lembaga Swadaya Masyarakat, Ketua Kelompok Tani, dan Tokoh Masyarakat.

Validitas data dijamin melalui triangulasi sumber dan teknik. Analisis menggunakan model interaktif Miles dan Huberman yang terdiri dari reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan/verifikasi. Dalam penelitian kualitatif berbasis studi kasus, kedalaman analisis kontekstual jauh lebih bermakna daripada generalisasi statistik, sehingga pemilihan informan yang representatif dan triangulasi data menjadi kunci keabsahan temuan.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

Penelitian ini menganalisis partisipasi masyarakat dalam perencanaan tata ruang wilayah di Kabupaten Boyolali menggunakan empat dimensi teori partisipasi Cohen & Uphoff, yaitu pengambilan keputusan (*decision making*), pelaksanaan (*implementation*), pemanfaatan hasil (*benefits*), dan evaluasi (*evaluation*). Pembahasan berikut didasarkan pada data hasil wawancara mendalam, observasi, dan dokumentasi yang dikumpulkan selama periode penelitian.

3.1. Partisipasi dalam Pengambilan Keputusan

Dimensi pengambilan keputusan mengukur sejauh mana masyarakat terlibat dalam perumusan kebijakan tata ruang, mulai dari tahap inisiasi hingga penetapan dokumen RTRW. Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara prosedural, pemerintah Kabupaten Boyolali telah menyelenggarakan forum konsultasi publik berjenjang dari tingkat desa hingga kabupaten. Namun, kehadiran warga dalam forum tersebut lebih bersifat formalitas ketimbang partisipasi substantif.

Kepala Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang dalam wawancara menjelaskan bahwa "Masyarakat lebih banyak diberi tahu tentang rencana yang sudah kami susun oleh tim teknis atau

konsultan, bukan diajak menyusun sejak awal. Mereka datang, lalu kami jelaskan, 'ini lho rencana tata ruangnya, zona ini untuk permukiman, zona ini untuk lindung', lalu mereka dipersilakan bertanya atau memberi masukan. Tapi sebenarnya proses penyusunan yang substantif sudah terjadi jauh sebelum forum itu.". Pengakuan ini mempertegas bahwa kehadiran warga dalam forum belum diikuti oleh ruang deliberasi yang memadai. Pola ini sejalan dengan temuan (Machakaire & Mokhele, 2024) yang menyatakan bahwa beragamnya interpretasi *public interest* dalam perencanaan tata ruang perkotaan menyebabkan proses konsultasi publik seringkali berakhir sebagai ajang legitimasi kebijakan yang telah ditetapkan, alih-alih ruang perumusan bersama yang sesungguhnya. Sosialisasi Perda RTRW Nomor 8 Tahun 2019 dihadiri oleh pimpinan Organisasi Perangkat Daerah tanpa melibatkan warga terdampak secara langsung. Akibatnya, usulan petani agar lahan pertanian tidak dijadikan kawasan industri tidak terakomodasi. Kelompok marjinal seperti petani perbatasan dan buruh tani nyaris tidak hadir karena keterbatasan akses informasi, transportasi, dan ekonomi, sementara bahasa teknis tata ruang membuat warga enggan untuk bersuara dalam forum.

Berdasarkan pandangan Cohen & Uphoff dalam (Dwiningrum, 2011), partisipasi dalam pengambilan keputusan mensyaratkan keterlibatan nyata masyarakat dalam menentukan arah kebijakan, bukan sekadar kehadiran fisik yang bersifat formalitas. Dimana indikator kehadiran perwakilan masyarakat secara inklusif dan indikator penyampaian aspirasi yang bermakna belum dapat dinyatakan terpenuhi dalam proses perencanaan tata ruang wilayah di Kabupaten Boyolali.

3.2. Partisipasi dalam Pelaksanaan

Dimensi pelaksanaan (*implementation*) diukur melalui indikator keterlibatan masyarakat dalam bentuk tenaga, materi, dan waktu. Hasil penelitian menunjukkan bahwa bentuk keterlibatan yang ada cenderung bersifat fisik dan sukarela, seperti gotong royong membersihkan sungai atau menanam pohon, namun belum terstruktur dalam program pemerintah yang berkelanjutan. Ketua Lembaga Swadaya Masyarakat mengungkapkan "Bentuknya masih terbatas, misalnya gotong royong membersihkan sungai, menanam pohon, atau kerja bakti lingkungan. Itu pun atas inisiatif warga sendiri, bukan karena program pemerintah. Forum resmi seperti konsultasi publik hanya dihadiri tokoh, bukan warga biasa. Jadi warga hanya dilibatkan dalam hal-hal yang bersifat fisik dan sukarela, bukan dalam perencanaan atau evaluasi."

Selain bentuk keterlibatan yang terbatas, partisipasi juga menghadapi kendala struktural berupa beban ekonomi. Para kepala desa secara konsisten menyebutkan bahwa warga seringkali tidak dapat hadir dalam kegiatan karena harus bekerja mencari nafkah. Kepala Desa Dukuh menjelaskan "Sangat memberatkan. Warga harus meninggalkan ladang atau sawah. Akhirnya hanya warga yang tidak sibuk saja yang hadir, itu pun jumlahnya sedikit." Data Sensus Pertanian 2023 BPS Kabupaten Boyolali mengonfirmasi bahwa dari 289.357 petani pengguna lahan aktif, sebanyak 133.714 di antaranya atau 46,2% adalah petani gurem dengan penguasaan lahan di bawah 0,5 hektar. Biaya transportasi dari desa terpencil ke pusat kabupaten yang berkisar Rp 50.000 pulang pergi, setara dengan pengeluaran yang sangat signifikan bagi kelompok ini, menjadikan keputusan untuk tidak berpartisipasi sebagai pilihan yang sepenuhnya rasional secara ekonomi.

Partisipasi dalam pelaksanaan seharusnya mencerminkan keterlibatan nyata dalam menggerakkan sumber daya dan mengimplementasikan program secara terstruktur. Selama partisipasi hanya terwujud dalam gotong royong insidental yang terputus dari kerangka program resmi, indikator

keterlibatan masyarakat dalam bentuk tenaga, materi, dan waktu belum terpenuhi secara adil dan berkesinambungan.

3.3. Partisipasi dalam Pemanfaatan Hasil

Dimensi pemanfaatan hasil (*benefits*) diukur melalui indikator kesesuaian pemanfaatan lahan oleh masyarakat dengan dokumen RTRW. Data spasial berbasis citra satelit yang diterbitkan dalam jurnal ilmiah (Saifuddin, 2024) menunjukkan bahwa total konversi penggunaan lahan di Kabupaten Boyolali selama periode 2011–2022 mencapai 210,74 km². Dari total luas wilayah kabupaten, penggunaan lahan yang tidak sesuai dengan pola ruang RTRW mencakup 297,15 km² (27,1%), sementara yang sesuai seluas 797,24 km² atau 72,9%. Angka ini menunjukkan bahwa lebih dari seperempat wilayah Kabupaten Boyolali mengalami pemanfaatan lahan yang menyimpang dari dokumen RTRW.

Ketua Kelompok Tani dalam wawancara menyatakan bahwa "Beberapa memang masih banyak yang sesuai peruntukan lahan pertanian, namun akhir-akhir ini ada yang tidak sesuai. Ada sawah produktif yang sudah berubah jadi perumahan. Padahal di penataan ruang, lahan itu seharusnya untuk pertanian. Kami petani protes, tapi tidak berkelanjutan." Proyek jalan tol Jogja-Solo menggerus 93 hektare Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) di Kabupaten Boyolali, terdiri atas 54,11 hektare di Kecamatan Banyudono dan 38,89 hektare di Kecamatan Sawit (Detik Jateng, 2022). Rendahnya kepatuhan terhadap mekanisme perizinan juga tercermin dari data bahwa pada tahun 2023, hanya sekitar 400 Persetujuan Bangunan Gedung (PBG) yang diterbitkan, sementara pertumbuhan penduduk mencapai 9.000–10.000 jiwa per tahun (Solopos, 2024). Kesenjangan ini mengindikasikan bahwa ribuan bangunan baru dibangun setiap tahun tanpa melalui verifikasi kesesuaian tata ruang secara formal.

Sisi positif dari temuan ini adalah bahwa 72,9% wilayah masih sesuai dengan dokumen RTRW, terutama di kecamatan pegunungan seperti Selo, Cepogo, dan Musuk yang tidak mengalami tekanan pembangunan tinggi. Lahan sawah yang tersisa seluas 22.390 hektar dari total luas wilayah 101.510 hektar masih menjadi penopang utama perekonomian bagi sekitar 50 persen penduduk Kabupaten Boyolali (BPS Kabupaten Boyolali, 2024). Penata Ruang Ahli Muda menjelaskan adanya kontradiksi internal di masyarakat, di mana kelompok petani menginginkan lahan pertanian tetap dipertahankan, sementara kelompok pengangguran menghendaki lahan diubah menjadi kawasan industri demi lapangan kerja, sebuah kondisi yang menunjukkan bahwa tanpa partisipasi yang baik dan terstruktur, keputusan tata ruang akan terus menuai protes dari salah satu pihak.

3.4. Partisipasi dalam Evaluasi

Dimensi evaluasi (*evaluation*) diukur melalui dua indikator, yakni keaktifan masyarakat dalam mengawasi pemanfaatan ruang dan adanya laporan atau pengaduan terkait pelanggaran tata ruang. Pemerintah Kabupaten Boyolali telah menyediakan infrastruktur digital berupa portal *tataruang.boyolali.go.id* dan Boyolali Satu Peta yang memuat fitur pendaftaran KRK, SKPR, integrasi OSS dan PBG, serta menu RDTR interaktif. Keberadaan portal ini sesuai dengan amanat Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 11 Tahun 2021, yang mewajibkan penyediaan dokumen RTRW dalam format digital agar dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

Dari sisi masyarakat, pemanfaatan portal tersebut masih sangat rendah. Ketua Lembaga Swadaya Masyarakat mengungkapkan "Warga biasa kurang mengetahui tentang keberadaan website tersebut.

Sosialisasi hanya dilakukan secara terbatas melalui konsultasi publik dan papan informasi desa". Kondisi ini diperparah oleh rendahnya Indeks Pembangunan Literasi Masyarakat (IPLM) Kabupaten Boyolali yang hanya mencapai 20,57 pada tahun 2026, berada di peringkat ke-16 dari 35 kabupaten/kota di Jawa Tengah dan jauh di bawah rata-rata provinsi sebesar 38,86 (BPS Provinsi Jawa Tengah, 2026). Angka ini menunjukkan bahwa kapasitas masyarakat untuk mengakses dan memanfaatkan layanan berbasis informasi digital tata ruang belum memadai.

Terkait mekanisme pengaduan, Ketua Kelompok Tani menyampaikan bahwa "Kami laporkan ke kepala desa, tapi beliau tidak berani bertindak karena takut dengan pengembang. Akhirnya kami coba laporkan ke LSM. Tapi prosesnya lama. Sementara bangunan terus berdiri. Kami lapor ke dinas, disuruh bolak-balik, akhirnya menyerah." Sub Koordinator Pengendalian dan Pemanfaatan Tata Ruang mengakui bahwa alur pengaduan yang harus dilalui warga sangat panjang, dari kelurahan ke kecamatan lalu ke dinas, sehingga banyak warga yang frustrasi di tengah jalan. Keterbatasan jumlah tenaga pengawas lapangan juga menjadi kendala teknis yang serius, karena hanya beberapa orang yang harus mengawasi seluruh wilayah kabupaten seluas 1.008,45 km².

3.5. Diskusi Temuan Utama Penelitian

Temuan penelitian ini menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat dalam perencanaan tata ruang wilayah di Kabupaten Boyolali bersifat prosedural dan belum substantif pada keempat dimensi Cohen & Uphoff. Pola serupa ditemukan dalam penelitian sebelumnya di berbagai wilayah Indonesia. Sama halnya dengan temuan (Bustomi & Suryadi, 2022) di Kecamatan Rajagaluh Majalengka, partisipasi masyarakat dalam penelitian ini pun hanya menyentuh level konsultasi (*tokenism*), di mana masyarakat didengar namun aspirasi mereka tidak selalu berpengaruh terhadap keputusan akhir. Berbeda dengan penelitian (Ardian Havidani et al., 2024) di Kota Serang yang menemukan bahwa penggunaan teknologi digital SIMTARU berhasil mendongkrak keterlibatan masyarakat hingga mencapai level pembuatan keputusan bersama, penelitian ini justru menemukan bahwa portal digital di Boyolali belum dimanfaatkan secara optimal akibat rendahnya kapasitas literasi masyarakat.

Temuan ini juga memperkuat penelitian (Sulistiyo et al., 2024) di Kota Tanjungpinang bahwa partisipasi dalam perumusan kebijakan tata ruang masih bersifat formalitas pada tingkat *Placation*, di mana masyarakat didengar tetapi belum tentu mempengaruhi keputusan. Lebih lanjut, temuan ini sejalan dengan studi internasional yang dilakukan oleh (Guyot-Téphany et al., 2024) di Prancis, yang mendapati bahwa meskipun ribuan kontribusi publik diterima dalam proses perencanaan tata ruang, mekanisme integrasi aspirasi ke dalam dokumen akhir tetap tidak transparan, sebuah kondisi yang juga dialami di Kabupaten Boyolali, di mana draf dokumen rencana tata ruang wilayah sudah hampir final sebelum forum konsultasi publik digelar.

Berbeda dengan penelitian (Dewi et al., 2021) di Kota Bukittinggi yang mengidentifikasi faktor demografis seperti jenis kelamin, usia, dan pendapatan sebagai penentu utama partisipasi, penelitian ini menemukan bahwa hambatan struktural ekonomi, khususnya biaya transportasi dan kehilangan waktu kerja bagi petani gurem, yang merupakan faktor diskriminatif yang lebih dominan dan belum disadari secara sistematis oleh pemerintah daerah. (Kocu et al., 2024) dalam studinya tentang partisipasi pemangku kepentingan dalam penyusunan rencana detail tata ruang di Manokwari, Papua Barat, menemukan kondisi yang hampir identik: meskipun pemerintah telah mengacu pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, secara pelaksanaan penyusunan dokumen tata ruang masih belum

maksimal dalam melibatkan peran serta seluruh pemangku kepentingan. Temuan ini memperkuat argumen bahwa kepatuhan prosedural terhadap regulasi partisipasi saja tidak cukup tanpa didukung oleh kapasitas kelembagaan dan komitmen politik yang kuat untuk mewujudkan partisipasi substantif.

3.5. Diskusi Temuan Menarik Lainnya

Penelitian ini mengidentifikasi empat hambatan utama yang saling terkait. Pertama, hambatan akses informasi dan ekonomi, mencakup keterbatasan biaya transportasi, waktu kerja, dan penyebaran informasi yang tidak merata di mana data PDRB per kapita Boyolali sebesar Rp 39,2 juta per kapita per tahun berada di peringkat ke-16 dari 35 kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah. Kedua, hambatan teknis dan birokrasi berupa formulir usulan yang sarat istilah teknis, notulensi yang tidak detail, dan alur pengaduan yang panjang dari kelurahan hingga dinas. Ketiga, hambatan sosial politik di tingkat desa, di mana aparat desa enggan menertibkan pelanggar karena khawatir kehilangan dukungan dalam pemilihan kepala desa. Keempat, hambatan kultural dan literasi, yang dibuktikan oleh skor IPLM Boyolali sebesar 20,57. hanya mencapai sekitar 52,9% dari rata-rata Jawa Tengah yang secara langsung memengaruhi kapasitas warga dalam membaca dan memahami dokumen teknis tata ruang maupun memanfaatkan layanan evaluasi berbasis digital.

Terhadap hambatan tersebut, pemerintah daerah telah melakukan sejumlah upaya. Sosialisasi dan teguran tertulis menjadi langkah awal ketika ditemukan ketidaksesuaian antara rencana dan praktik di lapangan, meski seringkali tidak efektif karena tekanan ekonomi lebih dominan. Tim Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang telah mencoba sosialisasi dengan membuat peta sederhana agar warga awam tidak merasa asing dengan istilah teknis. Penyediaan portal daring *tataruang.boyolali.go.id* dan Boyolali Satu Peta merupakan langkah progresif namun belum diiringi pelatihan teknis kepada warga. Koordinasi dan mediasi di tingkat kecamatan dilakukan untuk mencegah konflik sosial yang lebih besar, meskipun kecamatan tidak memiliki kewenangan penertiban formal. Secara keseluruhan, upaya-upaya ini masih bersifat terbatas dan belum optimal, menempatkan masyarakat tetap sebagai objek penerima informasi daripada subjek yang terlibat aktif.

IV. KESIMPULAN

Partisipasi masyarakat dalam perencanaan tata ruang wilayah di Kabupaten Boyolali masih bersifat prosedural dan belum substantif pada keempat dimensi Cohen & Uphoff. Pada dimensi pengambilan keputusan, forum konsultasi publik didominasi aparat desa dan tokoh masyarakat, sementara kelompok petani gurem dan buruh tani tersisih akibat hambatan akses, ekonomi, dan bahasa teknis. Pada dimensi pelaksanaan, keterlibatan masyarakat terbatas pada gotong royong sukarela yang tidak terstruktur. Pada dimensi pemanfaatan hasil, 27,1% wilayah tidak sesuai RTRW dan hanya sekitar 400 PBG diterbitkan pada 2023 berbanding pertumbuhan 9.000–10.000 jiwa per tahun, mencerminkan kegagalan perencanaan dalam memberikan manfaat nyata. Pada dimensi evaluasi, portal daring tersedia namun tidak termanfaatkan optimal akibat rendahnya IPLM Boyolali (20,57) dan alur pengaduan yang panjang. Empat hambatan utama yang saling terkait adalah keterbatasan akses informasi dan ekonomi, hambatan teknis dan birokrasi, hambatan sosial politik di tingkat desa, serta rendahnya literasi tata ruang masyarakat. Upaya pemerintah berupa sosialisasi, pemetaan sederhana, portal daring, koordinasi antarlembaga belum cukup untuk mengatasi hambatan struktural yang ada.

V. UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan terima kasih kepada Dr. Haikal Ali, SE, MTP. selaku dosen pembimbing. Dr. Ir. Eko Budi Santoso, MT. dan Dr. Jona Bungaran B. Sinaga, S.STP, S.AP, M.Si. selaku dosen penguji. Drs. Sayuti, MT. selaku Kepala Program Studi Pembangunan Ekonomi dan Pemberdayaan Masyarakat IPDN. Seluruh civitas akademika Institut Pemerintahan Dalam Negeri. Pemerintah Kabupaten Boyolali dan seluruh informan penelitian atas waktu kesediaan berbagi informasi. Serta kepada keluarga dan rekan seperjuangan atas dukungan yang tak ternilai dalam penyelesaian penelitian ini.

VI. DAFTAR PUSTAKA

Adriana, M. C., Wartaman, A. S., Fatimah, E., & Khairi, D. A. (2024). *Peningkatan Partisipasi Masyarakat dalam Penataan Ruang kepada Warga Kecamatan Grogol Petamburan , Jakarta Barat*. *2*(1), 25–32. https://doi.org/https://doi.org/10.54082/jpmii.325

Ardian Havidani, Ipah Ema Jumiati, & Suwaib Amiruddin. (2024). Peran Serta Masyarakat Dalam Penataan Ruang Di Kota Serang Provinsi Banten. *Jurnal Niara*, *17*(1), 51–60. https://doi.org/10.31849/niara.v17i1.19899

Arnstein, S. R. (1969). A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, *35*(4), 216–224. https://doi.org/10.1080/01944366908977225

Bednarek-Szczepanska, M., & Mazurek, D. (2025). Different Faces of Participation: Social Involvement in Rural Planning in Poland. *Quaestiones Geographicae*, *44*(2), 19–32. https://doi.org/10.14746/quageo-2025-0017

BPS Kabupaten Boyolali. (2024). Hasil Pencacahan Lengkap Sensus Pertanian 2023 Tahap II Usaha Pertanian Perorangan Tanaman. https://boyolalikab.bps.go.id/en/publication/2024/08/16/7a9a2c5e475eba79a7e2a5e3/hasil-pencacahan-lengkap-sensus-pertanian-2023---tahap-ii---usaha-pertanian-perorangan--utp--tanaman-pangan-kabupaten-boyolali.html

Bustomi, T., & Suryadi, S. (2022). Peran Serta Masyarakat dalam Penataan Ruang di Kecamatan Rajagaluh Kabupaten Majalengka. *ARSY :Aplikasi Riset Kepada Masyarakat*, *3*(1), 98–104. http://journal.al-matani.com/index.php/arsy

Detik Jateng. (2022). 93 hektare lahan hijau di Boyolali terdampak proyek jalan tol Jogja Solo. detik.com. https://www.detik.com/jateng/berita/d-6431119/93-hektare-lahan-hijau-di-boyolali-terdampak-proyek-jalan-tol-jogja-solo

Dewi, L. S., Tan, F., & Nazer, M. (2021). Faktor-Faktor yang mempengaruhi partisipasi masyarakat dalam perencanaan tata ruang Kota Bukittinggi. *Region : Jurnal Pembangunan Wilayah Dan Perencanaan Partisipatif*, *16*(2), 213. https://doi.org/10.20961/region.v16i2.39852

Dwiningrum, S. I. A. (2011). *Desentralisasi dan partisipasi masyarakat dalam pendidikan*. Pustaka Pelajar.

Fatkhurrozaq, M., Nugroho, A., & Waluyo. (2023). Implementasi Penataan Ruang Kawasan Taman Nasional Gunung Merapi di Kabupaten Boyolali. *Jurnal Discretie*, *4*(3), 307–320. https://jurnal.uns.ac.id/discretie/article/viewFile/52738/pdf

Guyot-Téphany, J., Davret, J., Tissière, L., & Trouillet, B. (2024). Public participation in marine spatial planning in France: From minimal requirements to minimal achievements. *Ocean and Coastal Management*, *256*(July). https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2024.107310

Karjoko, L., Winarno, D. W., Rosidah, Z. N., & Handayani, I. G. A. K. R. (2020). Spatial planning dysfunction in East Kalimantan to support green economy. *International Journal of Innovation, Creativity and Change*, *11*(8), 259–269. https://www.ijicc.net/images/vol11iss8/11819_Karjoko_2020_E_R.pdf

Kocu, Y., Bawole, R., Sinery, A. S., Pattiasina, T. F., Marwa, J., Djuuna, I. A. F., & Mudijrahayu. (2024). Stakeholder Participation in Strategic Environmental Assessment of the Detailed Spatial Plan for Manokwari Urban Area, Papua Barat, Indonesia. *Asian Journal of Environment & Ecology*, *23*(1), 42–52. https://doi.org/10.9734/ajee/2024/v23i1520

Lazoglou, M., Linaki, E., Asprogerakas, E., Serraos, K., & Koutsopoulou, A. (2024). Public participation in planning: Experiences from Athens, Greece. *Social Cohesion and Resilience through Citizen Engagement: A Place-Based Approach*, 91–100. https://doi.org/10.4337/9781035317103.00017

Machakaire, D., & Mokhele, M. (2024). A Literature Review on the Paradoxes of Public Interest in Spatial Planning within Urban Settings with Diverse Stakeholders. *Sustainability (Switzerland)* , *16*(9). https://doi.org/10.3390/su16093608

Ridwan, & Tungka, N. F. (2024). *Metode Penelitian* (L. O. A. Dani (ed.)). Yayasan Sahabat Alam Rafflesia.

Saifuddin, M. (2024). *Analisis Kesesuaian Penggunaan Lahan Tahun 2022 Terhadap Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Boyolali : Analysis of Land Use Suitability in 2022 Against the Regional Spatial Plan of Boyolali District*. *11*(1), 59–67. https://doi.org/10.21776/ub.jtsl.2024.011.1.7

Sayuti. (2020). Mazhab Perencanaan Wilayah dalam Penataan Ruang Kawasan Puncak Kabupaten Bogor. *IPDN*. http://eprints.ipdn.ac.id/id/eprint/5621

Solopos. (2024). Perbup Digodok, Izin Persetujuan Bangunan Gedung di Boyolali bakal Lebih Cepat. Espos.id. https://solopos.espos.id/perbup-digodok-izin-persetujuan-bangunan-gedung-di-boyolali-bakal-lebih-cepat-1958382

Suaib. (2023). *Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat* (U. Nain (ed.)). Penerbit Adab.

Sulistiyo, H., Wulandari, F. R., & Subiyakto, R. (2024). Partisipasi Publik Dalam Perumusan Kebijakan Penataan Ruang Dan Dampaknya Pada Pengelolaan Sumber Daya Air Di Kota Tanjungpinang. *Indonesian Journal of Humanities and Social Sciences*, *5*(3), 367–377. https://doi.org/10.33367/ijhass.v5i3.5090