Perencanaan adalah Proses Politik[1]:
Suatu Wacana Perencanaan Wilayah
dalam Masalah Pembangunan Metropolitan Jakarta

Oleh
Ernan Rustiadi[2]

Perencanaan untuk kegiatan berorientasi pada kepentingan publik telah berkembang menjadi ilmu pengetahuan yang berkembang sendiri, seperti yang sering kita dengar seperti planologi, *regional planning, city and urban planning, public policy and planning*, dan sebagainya. Di masa lalu ilmu perencanaan sangat diwarnai pendekatan yang berbasis rasionalitas dan analisis oleh karenanya disebut sebagai pendekatan *Rational Planning*, atau sering juga disebut sebagai pendekatan *Functionalist* dan *Formalist*. Artinya prinsip rasionalitas yang didasarkan atas informasi-informasi yang khususnya didasarkan atas analisis dan sintesa para planner adalah faktor penentu di dalam proses penyusunan perencanaan. Perencanaan dengan pendekatan ini dilakukan dengan prosedur klasik: Survei- Analisis Rencana dengan output berupa Master Plan yang merupakan cetak biru produk akhir rencana jangka panjang yang dinilai ideal di mata perencananya.

Pemahaman standar dalam paradigma perencanaan yang lama adalah para perencana (*planner*) bersama pemerintah menyusun perencanaan dan masyarakat diiminta mengikuti perencanaan yang disusun. Asumsi dasarnya adalah perencana dan pemerintah merupakan pihak yang memiliki kapasitas yang cukup untuk menterjemahkan kebutuhan dan apa yang terbaik bagi masyarakat. Para perencana menghasilkan rencananya dalam bentuk dokumen-dokumen perencanaan dan selanjutnya tugas pemerintah, yakni eksekutif dan dan legislatif meneruskan proses tersebut menjadi proses politik guna menghasilkan kebijakan-kebijakan publik yang memiliki legalitas. Asumsi dasarnya adalah eksekutif dan legislatif sudah merepresentasikan keterwakilan masyarakat dan memiliki kapasitas yang cukup untuk memahami kompleksitas permasalahan yang ada.

Dalam kenyataannya selalu saja ada kesenjangan antara aspirasi masyarakat dengan kebijakan pemerintah. Banyak rencana pembangunan dalam kenyataannya tidak mampu menyelesaikan permasalahan-permasalahan pembangunan yang ada. Permasalahan yang ada di masyarakat cenderung semakin kompleks, hubungan-hubungan antara komponen masalah yang ada begitu rumit dan tidak dapat dianalisis dengan pemahaman-pemahaman hubungan linier. Perencana dan pemerintah pada umumnya tidak memiliki kapasitas yang memadai di dalam memahami perkembangan dinamika masyarakat yang begitu kompleks. Dokumen-dokumen perencanaan yang sudah

---

[1] Disampaikan pada Pelatihan Perencanaan Partisipatif Pembangunan Masyarakat Desa/Kelurahan (P3MF/K) Bagi Kader Pemberdayaan Masayarakat (KPM) Propinsi DKI Jakarta. Tanggal 29-31 Oktober 2002, Cisarua, Bogor.

[2] Dosen Program Studi Perencanaan Pembangunan Wilayah dan Perdesaaan (PS PWD), Program Pascasarjana, IPB.

disusun dan memiliki legalitas dan berkekuatan hukum seringkali hanya menjadi dokumen-dokumen perencanaan yang sulit direalisasikan dan bahkan banyak yang tidak pernah bisa direalisasikan. Fenomena ini di kalangan komunitas ilmu perencanaan dikenal sebagai fenomena "*Master Plan Syndrome*", karena pengertian "perencanaan" sering direduksi pengertiannya dan diterjemahkan hanya sebatas pada pengertian menyusun dokumen perencanaan. Proses-proses dan dimensi-dimensi masalah lain terutama masalah-masalah yang muncul setelah disusunnya dokumen-dokumen perencanaan yang sudah memiliki nilai legal tersebut dianggap sudah di luar domain bidang perencanaan.

Kenyataan menunjukan vabhwa antara rencana yang disusun dengan realitas kehidupan di dunia nyata, terdapat kesenjangan yang lebar. Terlebih lagi, aspirasi masyarakat sering tidak tertampung atau terwadahi dengan baik. Banyak sekali rencana-rencana kota atau wilayah/ daerah yang nampak bagus dan indah sebagai suatu rencana tetapi tidak pernah bisa dilaksanakan di lapangan. Suatu kemubaziran. Oleh karenannya teori perencanaan dituding sebagai " *a body of theory which has grown up in the air*", atau teori yang mengawang-awang ke langit dan tidak pernah membumi.

Di mata sebagian masyarakat perencanaan sering dianggap sebagai alat "menggusur" mereka dari suatu lokasi. Karena penekanan pada optimasi-optimasi ekonomi dan keindahan, perencanaan seringkali terlebih dahulu mengasumsikan bahwa penduduk di lokasi perencanaan tidak ada atau mengasumsikan masyarakat (baik sebagai sumberdaya manusia maupun sumberdaya sosial) sebagai entitas yang dapat dipindah-pindahkan seperti halnya sumberdaya-seumberdaya lainnya.

Kegagalan perencanaan ternyata masalah yang bersifat sangat umum terjadi secara global. Para perencana di negara-negara berkembang yang belajar ilmu perencanaan dari "Dunia Barat" seringkali gagal memahami dan menangkap bahwa kondisi-kondisi yang sudah bersifat "*given*" di dunia barat ternyata belum berlaku dan berlangsung di negaranya. Oleh karenanya pola-pola perencanaan yang disusun dengan kerangka piket Negara-negara maju di Negara berkembang seperti kita adalah salah satu akar dari kegagalan perencanaan-perencanaan pembangunan yang ada selama ini.

Analisis-analisis perencanaan yang berprinsip pada upaya mengoptimalkan struktur distribusi dan alokasi sumberdaya (prinsip efisiensi) dalam kenyataannya berbeda dengan struktur optimal dari sudut pandang struktur politik. Padahal proses keseimbangan (kondisi optimal) yang terakhir di dalam pengambilan keputusan publik adalah hasil dari kompromi-kompromi politik. Jelasnya keputusan akhir dari keputusan perencanaan adalah proses politik yang menghasilkan keputusan politik. Sudah sangat disadari oleh semua, bahwa struktur politik adalah struktur dari kekuatan-kekuatan politik. Sebaik dan secanggih apapun analisis-analisis perencanaan tidak akan memiliki arti dan menentukan keputusan yang berarti karena sekali lagi keputusan akhir adalah proses politik. Dengan demikian suatu sistem politik yang lemah pada akhirnya akan menyebabkan kegagalan proses perencanaan. Lemahnya sistem politik

yang ada telah menyebabkan tidak efektifnya sistem keterwakilan masyarakat di dalam keputusan-keputusan politik, lemahnya kontrol (akses) masyarakat terhadap kelembagaan legislatif, *money politics*, serta bentuk-bentuk *moral hazard* lainnya.

Bagaimana kita menyiasati kelemahan-kelemah yang ada?

Dari sisi bidang ilmu perencanaan, kegagalan-kegagalan akibat sumbangan lemahnya pemahaman yang ada telah menggeser ilmu perencanaan saat ini ke arah ilmu dengan paradigma baru. **Pertama,** menekankan prinsip-prinsip partisipatif; **kedua**, menekankan perencanaan sebagai suatu "proses" yang bersifat "siklus" berkelanjutan; dan **ketiga**, pentingnya memahami perencanaan sebagai proses pembelajaran (*learning process*).

Pada dasarnya setiap orang/pihak bersikap rasional dalam menyikapi tantangan dan permasalahan kehidupan. Namun adanya fenomena *„bounded rationality* (rasionalitas yang terbatas) akibat keterbatasan pengetahuan dan struktur informasi yang asimetrik menjadikan rasionalitas orang/pihak terkungkung dalam ruang pengetahuan/informasi yang dimilikinya. Rasionalitas yang terbatas dari pelaku perencanaan dan pengambilan keputusan menyebabkan lahirnya keputusan-keputusan yang oleh masyarakat dianggap *tidak rasional*, walaupun keputusan itu berkekuatan hukum dan legal. Dari syarat administrasi atas syarat legalitas dalam proses keputusan suatu keputusan seringkali sudah dianggap benar (sesuai dengan peraturan/perundangan yang berlaku) tapi dari kacamata sosial keputusan-keputusan tersebut tidak bisa dijalankan karena tidak didukung oleh pihak-pihak yang terkait (*stakeholders*).

Agar ruang keputusan terbuka dan mampu menampung pengetahuan dan informasi maka proses perencanaan harus didasarkan atas proses dialog atau dengan kata lain perencanaan tidak lain harus didasarkan atas prinsisip partisipasi.

Nampaknya prinsip-prinsip *bottom up planning* sudah tidak lagi sekedar wacana, beberapa pemerintahan daerah sudah mulai menerapkan prinsip-prinsip perencanaan berbasis masyarakat. Sayangnya belum banyak yang menerjemahkannya sebagai proses partisipasi yang utuh. Disain proses partisipasi seringkali dilakukan hanya bertujuan untuk mengejar formalitas target waktu dan target administratif melebihi kepentingan menjalankan proses itu sendiri secara benar. Proses fasilitasi dialog pembangunan tanpa didasari dengan analisis stakeholder yang tepat akan menimbulkan berbagai bias.

Seperti halnya pada paradigma awal mengenai perencanaan pembangunan keterlibatan masyarakat umumnya hanya pada tingkat yang paling awal dari suatu proses keputusan. Pada proses keputusan yang paling akhir umumnya akses masyarakat sudah semakin kecil dan lemah dan dapat terkalahkan oleh kehendak birokrat dan elit politik. Akses masyarakat di dalam mengakses proses pelaksanaan dan pengawasan umumnya jauh lebih rendah lagi. Proses pelaksanaan dan *controlling* (pengawasan/pengendalian) seringkali sudah dianggap domain penuh pihak pemerintah (eksekutif dan legislasi). Proses-proses

dialog pembangunan yang seolah-olah partisipatif (partisipasi semu) pada gilirannya akan berbuah apatisme dan frustasi di masyarakat pada pemerintahnya.

Proses fasilitasi dialog sangat membutuhkan kesiapan pengetahuan dan mental baik di pihak masyarakat maupun pemerintah. Tanpa *political will* dan komitmen serta perhatian yang cukup mengenai arti penting suatu proses yang baik sering diabaikan. Dari sisi pengetahuan, adalah sangat penting untuk "mendidik ulang" (*re-educate*) aparat pemerintah tentang arti penting prinsip-prinsip partisipatif, menanamkan mental birokrasi dari yang semula lebih sebagai pelaku utama pembangunan menjadi lebih sebagai fasilitator pembangunan. Di sisi masyarakat proses pemberdayaan masyarakat melalui proses *capacity building* kelembagaan-kelembagaan masyarakat, peningkatan pemahaman mengenai arti fungsi/peranan pemerintah dan pemahaman-pemahamn mengenai hak yang dimiliki masyarakat sangatlah penting.

Perencanaan selalu memiliki peluang (*probability*) untuk gagal dan kegagalan rencana bukan hal yang tabu, namun yang penting adalah proses belajar untuk memperbaikinya. Oleh karenanya proses perencanaan tidak boleh kaku melainkan harus responsif atas setiap kesalahan/kegagalan. Adalah tidak mungkin untuk mendapatkan *feedback* yang efektif tanpa sistem monitoring dan evaluasi yang baik. Kelembagaan pengendalian dan pengawasan yang yang dibangun dalam sistem birokrasi umumnya adalah sistem yang berorientasi ke atas (sistem pengawasan bawahan oleh atasan), namun pemerintah umumnya tidak memberikan fasilitas yang baik untuk melakukan sebaliknya, yaitu pengawasan pemerintah oleh masyarakat.

Perencanaan – pelaksanaan –monitoring evaluasi – perencanaan ....adalah suatu proses yang berputar terus (siklus). Semakin cepat perputaran semakin responsif dan semakin intens proses pembelajaran berlangsung. Disamping struktur organisasi birokrasi yang progresif, proses tersebut dapat dipercepat dengan adanya partisipasi masyarakat. Partisipasi masyarakat yang optimal terjadi jika ada kapasitas kelembagaan masyarakat yang juga memadai.

Masyarakat Jakarta merupakan entitas penduduk yang sangat kompleks. Jumlah penduduk yang sangat besar jumlahnya, dengan keragaman latar belakang budaya (karena sebagian besar penduduk pada dasarnya adalah migran), serta berbagai kelompok grup dengan strata pendidikan dan tingkat kesejahteraan yang sangat beragam. Pendekatan-pendekatan perencanaan cara klasik tidak mungkin lagi dapat memecahkan permasalahan yang begitu kompleks. Tidak ada seorang planner, atau lembaga perencanaan termasuk pemerintah yang memiliki kapasitas memahami kompleksitas pembangunan yang ada tanpa melakukan dialog denga stakeholder utama pembangunan, terutama masyarakat kecilnya. Proses dialog yang paling efektif di dalam proses perencanaan adalah dilakukan di tingkat komunitas yang terkecil. Oleh karenanya sistem perencanaan di DKI Jakarta harus dikembangkan sedemikian rupa agar dapat membangun network (jaringan) yang dapat memberikan akses pada kelembagaan-kelembagaan komunitas di tingkat paling rendah.

Jumlah penduduk di suatu kelurahan yang sempit di DKI Jakarta dapat mencapai jumlah 50 000 penduduk bahkan lebih, dan di masa yang akan datang dapat terus berkembang lebih padat lagi. Jumlah penduduk sebanyak ini dapat setara dengan jumlah penduduk sebesar kecamatan dan bahkan kabupaten di daerah lain di Indonesia, terutama di luar Jawa. Penanganan perencanaan di tingkat desa/kelurahan ini bersifat kompleks dan membutuhkan sistem kelembagaan yang memberikan ruang pada pengembangan kelembagaan-kelembagaan komunitas yang berskala lebih kecil lagi terutama kelembagaan Rukun Tetangga (RT) dan Rukun Warga (RW).

Penguatan kelembagaan semacam ini akan memberikan kontribusi yang sangat besar di dalam menyelesaikan berbagai masalah masyarakat. Masalah-masalah kebersihan, ketertiban, keamanan, kriminalitas, dan bahkan masalah-masalah narkoba dan asusila, merupakan masalah-masalah yang sangat potensial dapat dipecahkan di tingkat komunitas, padahal struktur tanggungjawab serta struktur alokasi anggaran pembangunan justru terkonsentrasi pada kelembagaan pemerintah yang lebih tinggi yang umumnya tidak memiliki kemampuan memahami permasalahan dan memecahkan permasalahan-permasalahan tersebut. Penguatan kelembagaan RT/RW di kawasan perkotaan adalah adalah bagian dari proses capacity building sebagaimana banyak direkomendasikan dan dikembangkan pada pengembangan perdesaan yang masih memiliki kelembagaan tradisionalnya.