PERAN PENELITI DALAM PERENCANAAN KOTA DI INDONESIA PASCA REFORMASI

Tigor Wilfritz Soaduo Panjaitan

Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya
Jalan Semolowaru No. 45, Surabaya. Telp. +62 31 5997600
e-mail: tigorwsp@gmail.com

ABSTRAK

Sejak otonomi daerah diterapkan pasca reformasi tahun 1998, pemerintah daerah di Indonesia memiliki kewenangan untuk menyusun perencanaan tata ruang di daerahnya masing-masing. Menyusun sebuah rencana tata ruang yang kontekstual menjadi salah satu agenda utama desentralisasi kewenangan tersebut. Namun, melalui penelitian yang menggunakan pendekatan fenomenologis diketahui bahwa cita-cita reformasi tersebut tidak serta merta dapat terwujud. Intervensi kepentingan, keterbatasan anggaran dan waktu, keterbatasan data, kompleksitas birokrasi dan lemahnya kualitas aparatur pemerintah, menjadi tantangan yang harus dihadapi. Seorang perencana kota tidak saja dituntut menguasai prinsip-prinsip perencanaan tata ruang yang baik, tapi mereka juga harus memiliki kemampuan bernegosiasi dan mengedukasi para pemangku kebijakan di daerah. Penelitian ini menunjukkan bahwa seorang peneliti dapat berperan lebih baik sebagai perencana kota dibanding perencana profesional dalam merumuskan rencana kota yang lebih kontekstual.

Kata Kunci : otonomi, kontekstual, perencana kota, peneliti.

ABSTRACT

Since regional autonomy was implemented after the reformation in 1998, local governments in Indonesia have the authority to draw up spatial planning in their respective regions. Arranging a contextual spatial plan is one of the main agenda of the decentralization of power. However, through research that uses a phenomenological approach, it is known that the ideals of the reform are not necessarily able to be realized. The urban planning process has to face challenges such as: interventions of interest, limited budget and time, insufficient data, bureaucratic complexity, and poor quality of government apparatus. Urban planners not only have to master the principles of spatial planning, but they must also have the ability to negotiate and educate local stakeholders. This study shows that a researcher can play a better role as a city planner than a professional planner in formulating a more contextual urban plan.

Keywords: autonomy, contextual, urban planners, researchers

PENDAHULUAN

Reformasi politik tahun 1998 telah membawa banyak perubahan dalam peta perpolitikan dan sistem tata kelola pemerintahan (Fuady, 2017; Haris, 2005). Partisipasi publik semakin diperkuat dan aspirasi lokal semakin diperhatikan oleh pemerintah pusat. Otonomi daerah menjadi salah satu bentuk pengakuan terhadap keberagaman kebutuhan dan tuntutan di masing-masing daerah, sesuatu yang belum pernah diperhatikan pada era sebelum reformasi. Di era orde baru yang sentralistik, program-program pembangunan sangat bertumpu kepada kepentingan dan kebijakan pemerintah pusat yang cenderung menggeneralisasi kebutuhan masyarakat di daerah.

Di era otonomi, sebagian kewenangan perencanaan tata ruang telah diserahkan ke daerah. Hal ini membuka kesempatan seluas-luasnya bagi penyerapan aspirasi lokal agar dapat menghasilkan sebuah rencana tata ruang yang lebih kontekstual (Haris, 2005). Sebuah program

perencanaan yang mengakomodasi aspirasi dan kebutuhan masyarakat dengan tetap menghargai nilai-nilai budaya, agama, dan adat istiadat setempat sebagai pembentuk identitas lokal. Namun, kewenangan daerah tersebut tetap harus mampu mensinergikan kepentingan daerah dengan kepentingan pusat dalam mewujudkan tujuan pembangunan nasional yang terintegrasi dan selaras.

Cita-cita desentralisasi kewenangan dalam perencanaan tata ruang mempunyai tujuan yang ideal, tetapi realisasinya harus berhadapan dengan realitas di lapangan yang menunjukkan ada banyak hambatan. Setelah lama dipimpin oleh pemerintahan yang sentralistik, dimana kebijakan berorientasi di pusat, maka budaya tata kelola pemerintahan yang sama kembali terulang di level daerah. Kebijakan yang *top-down*, partisipasi publik yang rendah, masih menjadi fenomena yang umum dijumpai dalam proses perencanaan.

Minimnya budaya tulis dan penelitian juga berakibat minimnya referensi sekunder yang bisa

dijadikan acuan dalam penyusunan perencanaan tata ruang yang berpihak pada kepentingan lokal.

Disisi lain, percepatan pembangunan yang sedang pemerintah galakkan harus berhadapan dengan keterbatasan anggaran dan waktu pelaksanaan yang relatif singkat. Hal ini mendorong diambilnya langkah-langkah efisiensi. Setiap program pembangunan harus bisa direalisasi dalam waktu sesingkat-singkatnya dengan anggaran seminimal mungkin. Dalam konteks tata ruang, perencana harus mampu menghasilkan produk tata ruang yang berkualitas dalam kondisi yang tidak ideal. Hal ini mengakibatkan keberhasilan program pembangunan lebih diukur berdasarkan hasil, bukan kepada proses.

Memperhatikan realitas yang terjadi di lapangan, maka seorang perencana kota dituntut untuk memiliki kemampuan lebih agar dapat menyiasati kendala-kendala yang dihadapi. Tidak cukup sekedar menguasai prinsip-prinsip perencanaan tata ruang yang baik.

Pada bagian pertama, penelitian ini akan mengupas relevansi otonomi daerah dalam perencanaan tata ruang dan alasan pentingnya perencanaan kota yang kontekstual. Pada bagian selanjutnya akan dijelaskan metode penelitian yang digunakan. Analisa akan menggunakan pendekatan fenomenologis untuk mendapatkan informasi sesuai dengan kondisi di lapangan, tidak sekedar berkuat pada aspek teori. Pada bagian pembahasan, aspek-aspek yang menjadi tantangan dalam melakukan proses perencanaan kota yang kontekstual akan didekati melalui kajian literatur. Pembahasan selanjutnya akan mengidentifikasi kontribusi peneliti dan perencana profesional dalam proses perencanaan kota, sehingga dapat diketahui signifikansi peran peneliti dalam dunia profesional.

BENANG MERAH OTONOMI DAERAH DAN PRODUK RENCANA TATA RUANG

Reformasi politik pada tahun 1998 di Indonesia merupakan akumulasi dari kekecewaan masyarakat atas perilaku pemerintah yang otoriter. Selama lebih dari tiga puluh tahun pemerintahan orde baru, kehidupan berdemokrasi mengalami masa yang suram. Kebebasan pers, berpendapat dan berkumpul mendapatkan kontrol yang sangat ketat dari pemerintah. Disisi lain, elit pemerintah melakukan banyak penyalahgunaan kekuasaan, seperti korupsi, kolusi dan nepotisme. Krisis multidimensi, dipuncaki krisis ekonomi tahun 1998, mendorong masyarakat (yang dipelopori mahasiswa) melakukan aksi untuk

menumbangkan pemerintahan orde baru (Agustino, 2010).

Setelah masa transisi kurang lebih satu tahun, 1998-1999, Indonesia secara bertahap mulai menerapkan sistem pemerintahan dan tata kelola bernegara yang lebih demokratis. Hal itu ditandai dengan desentralisasi kekuasaan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah (setingkat kabupaten dan kota), penguatan fungsi parlemen, serta pemilihan kepala daerah dan anggota parlemen secara langsung (Choi, 2007; Sulardi, 2015; Fuady, 2017). Dengan adanya desentralisasi, pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk menyusun program-program pembangunan di daerah. Jika pada era orde baru pemerintah daerah menjalankan program pembangunan yang ditentukan oleh pemerintah pusat, maka setelah reformasi pemerintah daerah bisa menyusun kebijakan-kebijakan yang lebih kontekstual (Fuady, 2017; Haris, 2005).

PENTINGNYA PERENCANAAN TATA RUANG YANG KONTEKSTUAL

Indonesia adalah negara yang sangat plural, terdiri dari beragama suku, agama, budaya, dan ras. Sebagai negara beribu pulau, kota-kota di Indonesia memiliki karakteristik lingkungan alam dan lingkungan binaan yang beraneka ragam. Kekayaan sejarah juga menjadi identitas penting kota-kota tersebut. Sebelum Indonesia merdeka menjadi sebuah negara, sudah banyak kota-kota yang berdiri di seluruh penjuru nusantara. Sebagian kota-kota tersebut berupa kerajaan-kerajaan tradisional yang eksis jauh sebelum era kolonial. Masyarakatnya cenderung tertutup, tradisional, religius, dan umumnya berprofesi sebagai petani (Gunawan, 2001; Nas, 1986). Sebagian kota lainnya adalah kota-kota pesisir yang sudah eksis sebagai kota perdagangan internasional sejak berabad-abad lalu. Masyarakat pesisir merupakan masyarakat yang lebih heterogen dan terbuka (Santoso, 2008).

Masing-masing kota juga memiliki permasalahan yang tidak sama. Kota-kota besar menghadapi banyak tantangan, seperti rawan sosial konflik akibat pertumbuhan arus urbanisasi yang pesat dan tingginya heterogenitas penduduk (Douglass, 2008; Prabowo, 2018). Masyarakat pun mengalami tekanan ekonomi dan sosial akibat aksi privatisasi dan komersialisasi sektor-sektor publik oleh pihak swasta. Globalisasi dan neo-liberalisme ekonomi menjadi fakta yang tidak bisa dihindari (Douglass, 2008). Beberapa daerah mengalami masalah lingkungan akibat eksploitasi alam untuk pembukaan lahan perkebunan dan pertambangan. Sebaliknya, ada juga daerah yang

sulit menarik investasi akibat kondisi sosial masyarakat yang cenderung tertutup dan tidak siap menghadapi perubahan.

Semua fakta yang telah dijelaskan tadi menegaskan bahwa perencanaan kota di Indonesia tidak bisa digeneralisasi. Konsep perencanaan harus memiliki keberpihakan dan kepekaan terhadap aspirasi masyarakat dan isu-isu lokal, bukan sekedar mengakomodir kepentingan penguasa dan pemilik modal. Para perencana kota harus mampu mengidentifikasi dan menganalisis keberagaman potensi, masalah, tantangan, atau pun peluang dalam konteks lokal.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan wawancara dan studi literatur sebagai metode pengumpulan datanya. Analisis dilakukan dengan menggunakan pendekatan deduktif dan induktif. Kombinasi pendekatan tersebut dimaksudkan untuk mendapatkan temuan-temuan yang lebih valid dan dapat dipertanggungjawabkan.

In-depth interview dilakukan terhadap empat konsultan perencana yang memiliki pengalaman menjadi mitra pemerintah daerah dalam menyusun rencana tata ruang. Konsultan perencana merupakan pihak yang dianggap mampu memberikan penilaian obyektif terhadap kapabilitas tenaga ahli perencana kota yang pernah bekerjasama dengan mereka. Keempat konsultan tersebut pernah menggunakan tenaga ahli dengan latar belakang profesional maupun akademisi/peneliti.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1) Perencanaan yang Kontekstual dan Tantangannya

Merumuskan sebuah konsep perencanaan tata ruang yang kontekstual tidaklah mudah. Para ahli tata ruang menghadapi banyak tantangan saat mengerjakan proyek penyusunan rencana tata ruang. Ada beberapa argumentasi yang akan menjelaskan hal tersebut di bawah ini.

2) Euforia otonomi

Otonomi daerah tidak serta merta menghasilkan sebuah pemerintahan yang demokratis dan berpihak kepada rakyat. Otonomi ternyata menciptakan euforia di kalangan elit lokal. Pemerintah-pemerintah daerah, termasuk para broker politik dan pemilik modal, cenderung mendominasi dan mempengaruhi kebijakan-kebijakan yang pemerintah buat. Hal ini dilatarbelakangi oleh kepentingan-kepentingan

kelompok (Firman, 2009; Agustino, 2010). Sekalipun pemerintah sudah mengatur dan menjamin partisipasi publik (PP nomor 45 tahun 2017 tentang Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah) dalam proses penyusunan kebijakan pembangunan, namun dalam kenyataannya proses pengambilan kebijakan pembangunan masih bersifat *top-down*. Partisipasi publik dalam proses perencanaan tata ruang masih sangat lemah. Pelibatan publik masih sekedar formalitas, belum sungguh-sungguh dapat mengawal kebijakan yang pemerintah buat.

3) Kontestasi politik

Penguatan fungsi parlemen untuk mengawasi jalannya pemerintahan kadangkala ikut terjebak dalam kepentingan-kepentingan politis. Fungsi *check and balance* tidak berjalan dengan semestinya. Kekuasaan yang dimiliki parlemen menjadi modal untuk melakukan kompromi kepentingan dengan eksekutif. Kegiatan politik lebih diwarnai oleh kepentingan-kepentingan pragmatis daripada kepentingan ideologis, sehingga program-program pembangunan lebih dikendalikan oleh kepentingan elit daripada kepentingan rakyat (Noor, 2016). Jika kompromi tidak menemukan kata sepakat, maka konflik politik dapat menghambat program-program pembangunan yang sudah dipersiapkan pemerintah.

4) Keterbatasan waktu pelaksanaan dan anggaran pembangunan

Percepatan pembangunan mendorong pemerintah daerah berpikir taktis dalam memanfaatkan anggaran yang terbatas untuk membiayai sebanyak mungkin proyek pembangunan. Konsekuensinya, banyak program pembangunan yang lebih fokus kepada hasil daripada proses. Dengan keterbatasan dana dan anggaran, maka kedalaman analisis data, khususnya saat mengerjakan proyek tata ruang dalam lingkup yang luas, menjadi sulit dilakukan. Hal ini tentunya akan mempengaruhi kualitas produk rencana tata ruang jika tidak ada inovasi untuk menyiasatinya (Bamberger, 2019).

5) Keterbatasan data

Sebagai negara yang sedang berkembang, minimnya dokumentasi atau teori-teori hasil studi merupakan keterbatasan yang harus dihadapi konsultan perencana. Konsultan perencana membutuhkan waktu dan biaya lebih jika ingin melakukan studi di lapangan, sementara proyek memiliki keterbatasan waktu dan anggaran yang mempersulit dan membatasi proses inventarisir

dan analisis data (Bamberger, 2019).

6) Perencanaan kota berorientasi ke Barat

Teori-teori yang dikembangkan di negara-negara maju masih menjadi referensi utama dalam penyusunan kurikulum di sekolah-sekolah perencanaan kota di Indonesia. Sehingga tidak heran kemudian para lulusannya menjadi konsultan-konsultan perencanaan yang *Western-minded*. Para pengambil kebijakan pun masih lebih mudah terkagum-kagum dengan keberhasilan yang dicapai oleh negara-negara maju dalam penataan kotanya. Mentalitas instan yang fokus kepada hasil, bukan kepada bagaimana proses keberhasilan tersebut dicapai, menimbulkan budaya *copy-paste* dalam penyusunan rencana tata ruang. Perencana kota dan pemerintah lebih senang meniru apa yang sudah dibangun di negara-negara lain daripada memberikan sedikit waktu dan tenaga untuk mencari tahu keunggulan-keunggulan local yang bisa dikembangkan. Akhirnya, produk rencana tata ruang menjadi tidak kontekstual, tidak berpijak kepada kebutuhan dan karakteristik setempat.

7) Lemahnya kualitas aparatur pemerintah dan sistem birokrasi yang kompleks

Komunikasi antara konsultan perencanaan dengan aparatur pemerintah tidak selalu berjalan mulus. Kualitas kemampuan teknis aparatur pemerintah yang tidak merata dan rendahnya inovasi menjadi kendala dalam proses perencanaan. Pemimpin daerah yang dominan dalam merumuskan kebijakan menciptakan aparatur pemerintah dibawahnya menjadi kurang insiatif dan inovatif.

Melihat tantangan-tantangan yang telah dijelaskan di atas, maka bisa dipahami jika seorang tenaga ahli perencana tidak cukup hanya menguasai prinsip-prinsip perencanaan tata ruang. Mereka dituntut untuk memiliki kemampuan bernegosiasi, meneliti, menjaring aspirasi publik, melakukan transfer informasi, dan mengedukasi aparatur pemerintah dan masyarakat.

8) Profesional Planner vs Researcher

Responden mengakui bahwa para perencana dengan latar belakang peneliti mempunyai beberapa kelebihan dibanding perencana profesional. Para peneliti dianggap lebih memahami dan menguasai perkembangan ilmu pengetahuan dan teori di bidang perencanaan kota. Mereka juga dianggap memiliki akses terhadap berbagai hasil studi atau penelitian yang pernah dilakukan di suatu daerah. Kedua keunggulan tersebut sangat bermanfaat saat

perencana diperhadapkan kepada keterbatasan waktu dan anggaran untuk melakukan pengumpulan data dan analisis data di lapangan selama proses perencanaan. Keahlian mereka dalam meneliti sangat membantu untuk menghasilkan produk kajian yang lebih terukur, mendalam dan sistematis. Termasuk untuk mencari tahu kebutuhan dan aspirasi public yang belum terserap akibat minimnya partisipasi public dalam proses perencanaan.

Peneliti biasa bekerja dengan mempertimbangkan banyak hal. Kehatian-hatian yang diterapkan peneliti dalam melakukan proses kajian dan analisis data tentunya sangat penting dalam mengantisipasi pengaruh buruk rencana tata ruang di masa depan. Cara berpikir yang komprehensif dan selalu mengkaji setiap permasalahan dari berbagai aspek membuat mereka dianggap lebih layak untuk menangani rencana tata ruang dalam konteks luas.

Namun, sebagian responden menilai, peneliti juga memiliki kelemahan. Sebagian peneliti dianggap terlalu kaku. Mereka terkadang terlalu kuat berpegang terhadap teori, sehingga produk rencana tata ruang menjadi terlalu teoritis dan kurang implementatif.

Disisi lain, responden menilai profesional planner juga memiliki kelebihan, khususnya dalam hal kemampuan untuk memecahkan masalah secara cepat. Dengan pengalaman yang mereka miliki, perencana profesional dapat memberikan solusi jika diperhadapkan kepada masalah-masalah teknis. Sebaliknya, peneliti cenderung lebih lambat karena lebih bersikap berhati-hati saat menghadapi permasalahan.

Kolaborasi antara perencana profesional dan peneliti sebenarnya sesuatu yang ideal. Namun, sebagian responden, berdasarkan pengalaman mereka, menyatakan bahwa hal tersebut tidaklah mudah. Ego masing-masing pihak seringkali menjadi masalah dalam membangun sebuah *teamwork*. Alih-alih untuk mendapatkan sebuah tim yang solid, kerjasama ini malah mengganggu jalannya proses perencanaan tata ruang.

KESIMPULAN

Setiap perencana kota, baik yang berlatar belakang profesional atau pun peneliti, mempunyai kelebihan dan kekurangan masing-masing. Namun, cukup menarik untuk disimak bahwa sebagian responden menilai para peneliti memiliki beberapa kelebihan dibanding perencana profesional. Penguasaan teori dan akses terhadap informasi terbaru menjadi keunggulan para peneliti, sehingga minimnya referensi atau data

tertulis dapat lebih teratasi. Solusi-solusi yang mereka berikan dianggap lebih inovatif dan kontekstual, tidak sekedar mengulang atau meniru kota lain atau negara lain.

Sebagai peneliti, yang umumnya juga akademisi, mereka memiliki kesempatan dan kemampuan untuk melakukan transfer ilmu kepada para aparatur pemerintah, khususnya pengambil kebijakan, dan juga masyarakat. Hal ini penting untuk membangun kesadaran public terhadap potensi, permasalahan, kesempatan, dan tantangan yang ada di daerahnya serta bagaimana sebuah produk rencana tata ruang telah disusun berdasarkan hal-hal tersebut. Harapannya public dapat lebih menghargai, menerima, dan mengawal implementasi dari produk rencana tata ruang yang dihasilkan.

Sebaliknya, peneliti dianggap kurang kompeten untuk menangani permasalahan-permasalahan teknis yang membutuhkan solusi cepat di lapangan. Perencana profesional dianggap lebih mampu untuk mengambil langkah-langkah taktis dalam menyelesaikan permasalahan jangka pendek.

Hal lain yang tidak kalah penting, seorang perencana kota harus memiliki kemampuan dan keberanian untuk bernegosiasi dengan banyak kepentingan. Pemerintah dan pemilik modal adalah dua pihak utama yang memiliki akses kuat untuk mempengaruhi jalannya proses perencanaan kota.

DAFTAR PUSTAKA

- Agustino, L., & Yusoff, M. A. (2010). Politik Lokal Di Indonesia: Dari Otokratik Ke Reformasi Politik. *Jurnal Ilmu Politik, Edisi, 21*, 2010.
- Bamberger, M., & Mabry, L. (2019). *RealWorld evaluation: Working under budget, time, data, and political constraints*. SAGE Publications, Incorporated.
- Berney, R. (2010). Learning from Bogotá: How municipal experts transformed public space. *Journal of Urban Design, 15*(4), 539-558.
- Choi, N. (2007). Indonesia's direct local elections: background and institutional framework.
- Douglass, M. (2007). Civil society for itself and in the public sphere: Comparative research on globalization, cities and civic space in Pacific Asia. In *Globalization, the city and civil society in Pacific Asia* (pp. 45-67). Routledge.
- Dwihatmojo, R. (2016). Ruang terbuka hijau yang semakin terpinggirkan. Dalam [http://www.bakosurtanal.go.id/assets/download/artikel/BIGRuangTerbukaHijauyangSema kinTerpinggirkan.pdf](http://www.bakosurtanal.go.id/assets/download/artikel/BIGRuangTerbukaHijauyangSema%20kinTerpinggirkan.pdf), diakses tanggal, 4.
- Fereday, J., & Muir-Cochrane, E. (2006). Demonstrating rigor using thematic analysis: A hybrid approach of inductive and deductive coding and theme development. *International journal of qualitative methods, 5*(1), 80-92.
- Firman, T. (2009, July). Decentralization reform and local-government proliferation in Indonesia: Towards a fragmentation of regional development. In *Review of Urban & Regional Development Studies: Journal of the Applied Regional Science Conference* (Vol. 21, No. 2-3, pp. 143-157). Melbourne, Australia: Blackwell Publishing Asia.
- Fuady, H. (2017). Perencanaan Pembangunan Di Indonesia Pascaorde Baru: Refleksi Tentang Penguatan Partisipasi Masyarakat. *Masyarakat Indonesia, 38*(2), 375-397.
- Gunawan, T. (2001). *Indonesian Heritage: Architecture: Archipelago Press*.
- Hadi, D. W., & Kasuma, G. (2012). Propaganda Orde Baru 1966-1980. *Media Verleden*.
- Haris, S. (2005). *Desentralisasi dan otonomi daerah: desentralisasi, demokratisasi & akuntabilitas pemerintahan daerah*. Yayasan Obor Indonesia.
- Lim, M. (2007). 11 Transient civic spaces in Jakarta demopolis. *Globalization, the City and Civil Society in Pacific Asia: The Social Production of Civic Spaces*, 211.
- Nas, P. (1986). *The Indonesian city: Studies in urban development and planning* (Vol. 117): Foris Publications.
- Nas, P. J. (2007). Kota-Kota Indonesia: Bunga Rampai Yogyakarta.
- Noor, F. (2016). Perilaku Politik Pragmatis Dalam Kehidupan Politik Kontemporer: Kajian Atas Menyurutnya Peran Ideologi Politik di Era Reformasi. *Masyarakat Indonesia, 40*(1), 57-74.
- Prabowo, Dani. 2018. "Laju Urbanisasi Indonesia Tertinggi di Asia". <https://properti.kompas.com/read/2018/07/04/210000321/laju-urbanisasi-indonesia-tertinggi-di-asia>. Cited on 5 August 2019.
- Santoso, J. (2008). *Arsitektur-kota Jawa: kosmos, kultur & kuasa*: Centropolis, Magister Teknik Perencanaan, Universitas Tarumanegara.

- Starks, H., & Brown Trinidad, S. (2007). Choose your method: A comparison of phenomenology, discourse analysis, and grounded theory. *Qualitative health research*, 17(10), 1372-1380.
- Sulardi; Sulistyaningsih, Tri. (2015). The Dynamics of the Regulation of the Local Head Election System towards a Democratic and Aspiratory Local Head Election System. *JL Pol'y & Globalization*, 37, 106.