

HAK MASYARAKAT DALAM PROSES PENYUSUNAN DAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN TATA RUANG¹

B. Setiawan²

Hak masyarakat dalam proses penataan ruang sebenarnya tidak perlu dipertanyakan lagi. Secara hukum, sosial, maupun moral, hak masyarakat dalam penataan ruang dijamin, karena itu merupakan hak dasar masyarakat. Persoalannya di Indonesia saat ini adalah prosedur dan mekanisme seperti apa agar hak tersebut dapat dilaksanakan dengan efektif dan bermanfaat bagi semuanya. Paper ini mendiskusikan beberapa model dan mekanisme peran serta masyarakat dalam penataan ruang serta mencatat beberapa prasarat penting agar peran serta tersebut dapat dilakukan secara efektif. Sementara mekanisme yang terbuka dan adil terus dibangun, perlu dicatat bahwa penataan ruang tidak lepas dari proses politik. Oleh karena itu masyarakat harus sadar dan terus membangun kapasitasnya untuk memahami dan ikut bermain dalam dinamika politik yang terkait dengan penataan ruang. Sementara itu, LSM dan agen-agen perantara lain (universitas, organisasi profesi, organisasi sosial dll.) harus terus melakukan advocacy pada kelompok-kelompok masyarakat yang belum kuat dan cenderung diabaikan haknya dalam penataan ruang.

PENGANTAR : PERGESERAN PARADIGMA DAN PRAKTEK PENATAAN RUANG

Paradigma dan praktek perencanaan atau penataan ruang (khususnya perencanaan kota) mengalami pergeseran yang cukup mendasar dewasa ini. Secara tradisional, perencanaan pada awalnya berorientasi pada bagaimana mewujudkan satu bentuk kota atau *urban form* tertentu. Konsepsi mengenai *garden city* nya Ebenezer Howard merupakan contoh klasik bagaimana perencana mempunyai obsesi yang begitu besar untuk menciptakan satu kota yang indah, bersih, serta nyaman, bebas sepenuhnya dari berbagai persoalan fisik. Tradisi ini dikenal sebagai tradisi utopian planing yang idealis dan mengharapkan satu bentuk kehidupan yang mapan dan bebas persoalan (Parker, 2004). Di Indonesia, tradisi ini direfleksikan dalam bentuk berbagai gagasan dan angan-angan tentang kehidupan yang aman dan sejahtera sebagaimana idiom Jawa '*gemah ripah loh jinawi*' atau berbagai slogan pembangunan kota seperti "Yogya berhati nyaman" yang muncul di berbagai kota Indonesia pada awal tahun 1980-an.

Dalam perkembangannya, tradisi utopian planning ini, kemudian diikuti dengan tradisi positivisme yang menekankan pada model-model perencanaan yang deterministik dan menekankan pada kaidah-kaidah baku teknis dan estetis yang baku. Dalam model ini, perencanaan adalah suatu kegiatan 'teknik-estetis' untuk memproyeksikan dan memaksakan satu wujud kota tertentu pada masa yang akan datang. Dengan kata lain, satu rencana kota adalah, cetak biru atau *blue print* dari kota tersebut di masa datang. Seringkali kita jumpai dalam literature 'jargon' bahwa '*...planning is a way to design and shape the course of future history...*'. Dengan konsepsi perencanaan seperti ini, proses penataan ruang cenderung menjadi kegiatan yang teknis-teknokratik-perencana adalah mereka yang mempunyai skill atau ketrampilan teknokratik. Di Indonesia, hal ini dijabarkan dalam berbagai bentuk aturan dan standard rencana ruang, mulai dari RUTRW/RUTRP, RUTRK, RDTRK, dan RTRK.

Tradisi perencanaan yang sangat deterministik tersebut, kemudian diikuti dengan perkembangan baru yang lebih menekankan pada proses. Tradisi ini konsern pada pemanfaatan metode-metode rasional untuk melakukan proses perencanaan, dari identifikasi persoalan, perumusan tujuan, dan memilih alternatif terbaik untuk mencapai tujuan. Tradisi ini memberi sumbangan yang dominan pada proses-proses pengambilan keputusan (*policy analysis*), khususnya yang menyangkut keputusan publik untuk pembangunan (Klosterman, 1996: 155). Meskipun dasarnya adalah rasionalitas dan obyektifitas, dalam prakteknya tradisi perencanaan ini, khususnya yang menonjol yakni *rational comprehensip planning*, banyak dikritik sebagai 'elitist.' Hal ini disebabkan karena *proces planning* menjadi sangat kaku dan rumit, yang hanya dapat dilakukan oleh mereka yang telah mempelajari ilmu perencanaan secara khusus dan formal. Tradisi ini juga dikritik karena kegiatan perencanaan sekedar sebagai upaya "justifikasi" terhadap suatu keputusan politis tertentu. Perencana adalah hanya mereka yang mempunyai *professional expertise* tertentu untuk memberikan *professional judgment* terhadap suatu gagasan.

Model-model pemikiran dan praktek perencanaan sebagaimana diuraikan di depan, banyak dikritik oleh justru para perencana sendiri, sebagai model perencanaan 'tradisional-konvensional' yang tidak lagi sesuai dengan situasi dinamis dan tak menentu yang saat ini terjadi. Forester (1989), dalam bukunya "*Planning in the Face of Power*", mengatakan bahwa sesungguhnya yang dapat dilakukan perencana saat ini adalah lebih pada bagaimana memfasilitasi suatu

1. Makalah disampaikan pada Seminar Nasional dengan tema "Hak Suara Masyarakat dalam Proses Penyusunan dan Implementasi Kebijakan Tata Ruang" diselenggarakan oleh Pusat Studi Planologi, Fakultas Teknik, Universitas Unissula, Semarang Kamis, 27 Februari 2003.

2. Ir. Bobi B. Setiawan MA, Ph.D adalah staf Pengajar Program Pasca Sarjana Program Magister Perencanaan Kota dan Daerah dan Kepala Pusat Studi Lingkungan Hidup Universitas Gadjah Mada.

proses perubahan yang tidak selalu dapat kita antisipasi. Ia menegaskan bahwa perencanaan, bukanlah semata-mata suatu kegiatan yang rasionalistik, teknis dan estetis, akan tetapi merupakan pula proses sosial-politis yang dinamis dan sarat dengan konflik.

Dengan konsepsi ini, dapat kita pahami bahwa perencanaan adalah suatu proses negosiasi atau pembentukan kesepakatan antara banyak aktor dan institusi yang terlibat dalam pengembangan suatu kawasan atau kota. Dari sinilah muncul istilah *stakeholders*, yang merujuk pada pihak-pihak yang terlibat dalam satu penataan ruang. Dengan kata lain penataan ruang adalah proses negosiasi dan pembentukan kesepakatan antar *stakeholder* terhadap pemanfaatan ruang. Pembentukan kesepakatan ini terutama diperlukan agar setiap proses pemanfaatan sumber daya alam (misalnya ruang) dapat dilakukan secara lebih '*fair*', tidak saja mempertimbangkan aspek efisiensi melainkan juga aspek *equity*.

Adalah tugas seorang perencana untuk menjadi mediator sosial dan politis (melalui antara lain *professional expertise* nya) agar tercapai suatu pemanfaatan ruang yang lebih demokratis. Ini berarti bahwa yang primer dalam kegiatan penataan/perencanaan ruang adalah proses sosial dan politis itu sendiri, sementara proses teknokratiknya menjadi sekunder (meskipun bukannya tak penting). Karena, hakekat perencanaan adalah bagaimana menghasilkan suatu keputusan politis tertentu atas pemanfaatan ruang bagi masyarakat publik, bukan menjustifikasi suatu keputusan atau interest satu kelompok tertentu (Campbell dan Fainstein (ed), 1996). Apabila demikian kecenderungan pemikiran dan praktek perencanaan ruang yang terjadi, lalu bagaimana dengan kondisi di negara kita? Apakah masyarakat mempunyai hak dalam penataan ruang? Bagaimana hak tersebut dijamin dalam undang-undang dan bagaimana mekanisme partisipasinya?

DASAR-DASAR HUKUM DAN MORAL PERAN SERTA MASYARAKAT DALAM PENATAAN RUANG

Salah satu pertanyaan mendasar yang muncul berkaitan dengan penataan ruang adalah mengenai seberapa jauh pemerintah mempunyai kewenangan untuk melakukan penataan ruang dan seberapa jauh masyarakat mempunyai hak untuk itu. Jawaban terhadap pertanyaan ini sebenarnya telah tertuang dalam Pasal 33 Undang-undang Dasar 1945, yang menyebutkan bahwa bumi, air, angkasa dan kekayaan alam di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Adalah menarik bahwa dalam Undang-Undang Penataan Ruang (UUPR-1992), secara eksplisit disebutkan (pasal 12) bahwa: "Penataan ruang dilakukan oleh Pemerintah dengan peran serta masyarakat". Dilanjutkan pada pasal 24 yang menyebutkan "Negara menyelenggarakan penataan ruang untuk sebesar-besarnya

kemakmuran rakyat". Kedua pasal ini mempunyai makna sosial politis yang sangat penting, oleh karena secara jelas merupakan landasan legal pemerintah untuk melakukan penataan ruang. Dengan kata lain, pemerintah memang mempunyai kewenangan untuk 'mengintervensi' proses-proses pemanfaatan ruang oleh penduduk, melalui kegiatan perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian ruang.

Sebagaimana jiwa dari pasal 33 ayat 3 dari UUD 1945, kepentingan pemerintah untuk ikut mengatur pemanfaatan ruang adalah demi tercapainya kepentingan-kepentingan 'publik' tanpa mengabaikan kepentingan 'privat'. Masalahnya, bagaimana hal yang sangat 'paradoks' ini dapat diwujudkan pada setiap proses penataan ruang oleh pemerintah, terutama dalam situasi sistem ekonomi dan politik yang kian terbuka. Apabila visi pengaturan pemanfaatan ruang oleh pemerintah ini adalah kekuasaan maka jelas yang terjadi justru konflik yang semakin berkembang. Sebaliknya, apabila visinya adalah demokratisasi dan hak-hak masyarakat, dapat dijamin bahwa tujuan idiil pasal 33 UUD 1945 tersebut dapat dicapai. Sangat penting dicatat bahwa dalam UUPR ini (pasal 2) telah jelas dirumuskan bahwa asas penataan ruang adalah: keterbukaan, persamaan, keadilan, dan perlindungan hukum.

Bagaimana kemudian dengan hak masyarakat dalam penataan ruang? Dalam pasal 4 UUPR disebutkan secara eksplisit bahwa masyarakat mempunyai hak untuk: 1) mengetahui rencana ruang; dan 2) berperan serta dalam penyusunan, pemanfaatan dan pengendalian rencana tata ruang. Pasal ini memberi peluang bagi proses penyusunan rencana yang transparan serta melibatkan masyarakat.

Selama ini, sudah menjadi rahasia umum, bahwa sulit untuk sekedar mengetahui peta-peta rencana kota, terutama mereka yang tidak mempunyai akses khusus. Buntut dari keadaan ini adalah timpangnya informasi mengenai kawasan-kawasan yang diprioritaskan akan berkembang. Ketimpangan ini, menyebabkan hanya beberapa kelompok dan individu tertentu yang mempunyai peluang untuk mendapatkan nilai lebih atas peningkatan nilai ekonomi suatu kawasan. Melalui proses penyusunan rencana yang lebih transparan, setiap individu atau kelompok akan mempunyai informasi dan kesempatan yang sama untuk mengantisipasi perkembangan suatu kawasan. Hal ini ditegaskan pula dalam UUPR pasal 4 bahwa setiap orang berhak menikmati manfaat ruang termasuk penambahan nilai ruang sebagai akibat penataan ruang.

Sementara itu, peluang partisipasi masyarakat dalam penyusunan rencana juga akan memberikan posisi bargaining atau tawar-menawar antar berbagai pihak yang sehat dalam proses pengambilan keputusan terhadap suatu ruang. Selama ini terjadi ketimpangan bahwa pemilik lahan seringkali menjadi pihak yang dirugikan dalam suatu implementasi rencana, terutama karena mereka tidak dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan terhadap lahannya. Meskipun perlu dirumuskan lebih lanjut mekanismenya, kesertaan

masyarakat dalam proses penyusunan rencana berarti meningkatkan proses dan hasil 'pembentukan kesepakatan' dalam pemanfaatan ruang. Dengan kata lain, melalui suatu proses pembentukan kesepakatan yang lebih demokratis, dapat diredam kemungkinan konflik pada saat implementasinya. Lebih lanjut, proses penyusunan rencana yang melibatkan masyarakat juga menjamin bahwa masyarakat akan mendapatkan manfaat dari perencanaan tersebut. Singkatnya, sebagaimana dikatakan oleh Oetomo (1997), peran serta masyarakat dalam penataan ruang diperlukan baik pada saat proses, maupun ketika hasil proses tersebut dapat dinikmati. Masalahnya kemudian, bagaimana mekanisme hak tersebut dilakukan? Bagaimana peran serta masyarakat dalam penataan ruang dapat dilakukan secara efektif? Faktor apa saja yang menentukan keefektifan peran serta masyarakat dalam penataan ruang?

JENJANG DAN VARIABLE PENTING PERAN SERTA MASYARAKAT

Dimuka, telah diuraikan mengapa dan dasar hukum peran serta masyarakat (PSM) dalam penataan ruang. Pada prakteknya, terdapat berbagai jenjang peran serta masyarakat, dimana jenjang ini ditentukan oleh seberapa jauh masyarakat dapat melakukan kontrol terhadap seluruh proses penataan ruang. PSM pada jenjang tertinggi adalah PSM yang benar-benar memberikan otoritas pada komunitas atau masyarakat. Sementara PSM pada jenjang terendah adalah PSM yang dilakukan sekedar sebagai proses manipulasi atau mengelabui. Sebagaimana dikatakan Arstein (1969), terdapat apa yang ia sebut sebagai "*ladder of citizen participation*" atau tangga partisipasi masyarakat sebagaimana dapat dilihat dalam Tabel 1 di bawah ini.

Tabel tersebut menjelaskan bahwa berbagai tingkatan kesertaan dapat diidentifikasi, mulai dari tanpa partisipasi sampai pelimpahan kekuasaan. Pengelola tradisional selalu enggan untuk melewati tingkat tanpa partisipasi dan *tokenism*, dengan keyakinan bahwa masyarakat biasanya apatis, membuang-buang waktu, pengelola mempunyai tanggungjawab untuk melakukannya berdasar kaidah-kaidah ilmiah, serta lembaga-lembaga masyarakat mempunyai tugas berdasarkan hukum yang tidak dapat dilimpahkan ke pihak lain. Sebaliknya, masyarakat semakin meningkat kesadarannya dengan mengharapkan partisipasi yang lebih bermanfaat, yang dalam keyakinan mereka termasuk pula pelimpahan sebagian kekuasaan. Adalah kewajiban kita semua untuk mengembangkan program PSM pada jenjang yang semakin tinggi.

PSM dapat dilakukan dalam beberapa kali selama proses analisa dan perencanaan. Smith (1982: 561-563) menyarankan bahwa perencanaan dapat dilakukan dalam tiga tahap: normatif, yang mana keputusan diambil untuk menentukan apa yang seharusnya dilakukan; strategik, yang mana keputusan dibuat untuk menentukan sesuai yang dapat dilakukan; dan operasional, yang mana keputusan dibuat untuk menentukan apa yang akan dilakukan. Dia mengatakan bahwa banyak program partisipasi masyarakat dilakukan pada tahap operasional. Walaupun demikian, Smith dan banyak ahli lain seperti Korten (1983), Howell (1987), atau Pinkerton (1989) menyarankan bahwa kemitraan seharusnya dilakukan lebih awal dalam proses perencanaan, sehingga anggota masyarakat dapat terlibat dalam proses pengambilan keputusan yang lebih awal dan penting. Kalau tidak, masyarakat akan melihat proses partisipasi tidak jauh dari sekedar kosmetik, atau

Tabel 1. Tangga Partisipasi Masyarakat

Tangga/tingkatan partisipasi	Hakekat kesertaan	Tingkatan pembagian kekuasaan
1. Manipulasi	Permainan oleh pemerintah	
2. Terapi	Sekedar agar masyarakat Tidak marah/mengobati	Tak ada partisipasi
3. Pemberitahuan	Sekedar pemberitahuan searah/ sosialisasi	
4. Konsultasi	Masyarakat didengar, tapi tidak selalu dipakai sarannya	<i>Tokenism</i> /sekedar justifikasi agar masyarakat mengiyakan
5. Penentrman	Saran masyarakat diterima tapi tidak selalu dilaksanakan	
6. Kemitraan	Timbal-balik dinegosiasikan	
7. Pendelegasian Kekuasaan	Masyarakat diberi kekuasaan (sebagian atau seluruh Program)	Tingkatan kekuasaan ada di masyarakat
8. Kontrol masyarakat	Sepenuhnya dikuasai oleh masyarakat	

Sumber: Arstein, 1969: 217

dalam bahasa Arnstein disebut sebagai *tokenism*, karena banyak keputusan kunci diambil tanpa melibatkan masyarakat.

Dalam konteks ini perlu dicatat bahwa tingkatan atau jenjang PSM akan ditentukan oleh paling tidak lima *variable*.

Variable 1: Inisiatif: siapa yang mempunyai prakarsa? Inisiatif pembangunan dapat keluar dari dalam komunitas maupun dari luar komunitas. Adalah satu keadaan ideal bila inisiatif tersebut selalu keluar dari dalam komunitas. Meskipun demikian, inisiatif dapat pula datang dari luar komunitas, sejauh komunitas tersebut setuju.

Variable 2: Tujuan: bagaimana tujuan dirumuskan? Tujuan sebaiknya dirumuskan oleh komunitas itu sendiri dan benar-benar merupakan tujuan mereka. Tujuan dapat datang dari luar sejauh dikomunikasikan dan disetujui oleh komunitas. Tujuan yang dipaksakan dari luar seringkali akan mendapat penolakan atau dilakukan secara ogah-ogahan oleh komunitas.

Variable 3: Sumber Daya: lokal atau luar? Idealnya, pembangunan masyarakat yang benar akan memanfaatkan seoptimal mungkin sumber daya lokal. Dengan pemanfaatan sumber daya lokal seoptimal mungkin akan mengurangi ketergantungan komunitas terhadap pihak luar. Meskipun demikian, pada prakteknya hal ini tidak selalu mudah. Komunitas terkadang harus tergantung dari sumber daya luar.

Variable 4: Proses: bagaimana kontrol komunitas? Proses pembangunan masyarakat sangat penting, khususnya berkaitan dengan seberapa besar kontrol komunitas terhadap proses PSM. Diharapkan masyarakat mempunyai kontrol yang sepenuhnya mulai dari perumusan masalah, usulan solusi/pengambilan kebijakan, implementasi, serta evaluasi. Semakin tinggi kontrol masyarakat terhadap keseluruhan proses, PSM diharapkan akan semakin sukses.

Variable 5: Output: untuk siapa? Output atau produk dari PSM merupakan variabel lain atas keberhasilan PSM. Diharapkan masyarakat akan mendapatkan output yang maksimal dari satu proses PSM. Proses PSM yang tidak menghasilkan output bagi masyarakat tentunya dapat dianggap kurang berhasil.

MEKANISME PENYAMPAIAN HAK MASYARAKAT

Terdapat beragam cara dimana hak masyarakat dapat dijabarkan dalam proses penataan ruang. Tabel 2 di bawah ini memberikan berbagai kemungkinan mekanisme penyampaian hak masyarakat dalam penataan ruang.

Yang penting dicatat adalah bahwa terdapat tiga fungsi kunci agar PSM dapat dilakukan dengan baik. Pertama, informasi harus dapat dibagi dengan mereka yang terlibat sehingga mereka dapat mempertimbangkan hakekat persoalan yang sedang dihadapi, serta untuk memahami tujuan-tujuan, tugas-tugas dan kewenangan dari lembaga-lembaga yang terlibat dalam penataan ruang dan lingkungan.

Setelah informasi disampaikan (tahap “information-out”), kesempatan kemudian diberikan pada masyarakat untuk menyampaikan pandangan-pandangan mereka, baik yang menyangkut hakekat dari persoalan, berbagai kemungkinan penyelesaiannya, atupun peran mereka dalam mengimplementasikan dan memonitor hasil-hasil keputusan. Tahap ini biasa disebut sebagai tahap masuknya informasi (informasi-in). Ini merupakan komponen yang penting, karena menandakan bahwa agensi publik tersebut tidak mempunyai semua informasi dan pemahaman, serta secara jelas meminta masukan dari pihak luar. Sementara beberapa butir yang akan disepakati dalam proses partisipasi ini ditentukan, perlu pula diingat untuk secara menerus melakukan kontak atau interaksi antara agensi publik tersebut dengan peserta yang terlibat dalam proses.

Tabel 2. Mekanisme-mekanisme Kemitraan dan Partisipasi Publik

	Perwakilan	Informasi masuk	Informasi keluar	Pertukaran Menerus	Kemampuan membuat keputusan
Pertemuan publik	kurang	kurang	bagus	kurang	kurang jelek-cukup
Tugas khusus	kurang	bagus	bagus jelek-bagus	bagus	cukup-bagus
Kelompok - kelompok	kurang-bagus	bagus	cukup	bagus	cukup
Penasehat	bagus	bagus	kurang	kurang	kurang
Survai sosial	kurang	bagus	bagus	kurang	bagus
Penyerahan individu/ kelompok	kurang	bagus	bagus	kurang	bagus
Ligitation	kurang	bagus	bagus	kurang	bagus
Arbritasi	cukup	bagus	bagus	cukup	bagus
Mediasi	cukup	bagus		bagus	bagus
Lingkungan			cukup		
Lobi	kurang	bagus		bagus	cukup

Sumber: Mitchell, 1989:119

Dalam prakteknya, penataan ruang dapat dirinci atas tiga tahap yakni: (1) perencanaan; (2) pemanfaatan; dan (3) pengendalian ruang. Peran serta masyarakat dapat terjadi pada tiga tahap tersebut dengan tingkat kesertaan dan mekanisme yang berbeda. Sebagaimana dapat dilihat dalam Tabel 3 berikut ini, pada masing-masing tahap tersebut masyarakat harus secara aktif terlibat.

pengendalian ruang tidak efektif. Dalam konteks ini PSM dalam bentuk kelompok atau perwakilan dipandang lebih kuat dan menjanjikan. Kelompok disini dapat berupa kelompok masyarakat berdasar satuan wilayah (mis: RT, RW, Kelurahan dll.) kelompok masyarakat berdasar profesi/mata pencaharian (mis: pedagang kaki lima, buruh, sopir, seniman, dll.); kelompok masyarakat adat; dan asosiasi-asosiasi berdasar kepentingan lain.

Tabel 3. Peran Serta Masyarakat dalam Tiga Tahapan Penataan Ruang

Tahapan Penataan Ruang	Bentuk kegiatan/ Keterlibatan	Mekanisme	Catatan
Perencanaan	Terlibat dalam proses penyusunan dan pengesahan satu rencana kota (mis: RUTRK, RDRTK, RTRK)	Seminar/Lokakarya; diskusi ahli; Pertemuan publik; pameran; pooling; pengajuan alternatif rencana; pengiriman pendapat tertulis di mass media	Dapat perorangan, dapat perwakilan; umumnya terjadwal
Pemanfaatan	Mulai dari sosialisasi, penyusunan program, peraturan, pembangunan langsung	Lokakarya; Musbang; Rakorbang; Partisipasi langsung; gotong royong; stimulan	Masyarakat dapat terlibat langsung untuk merealisasikan
Pengendalian	Pengawasan perijinan; penertiban; pelaporan akan penyimpangan; komplain/pengaduan; penolakan	Pengaduan/pelaporan; Pengawasan langsung; Protes/petisi; Demonstrasi;	Lebih dinamik; tidak terjadwal; harus peka dan aktif mengikuti dinamika proses pembangunan yang terjadi

Penting dicatat bahwa, seringkali kita hanya memikirkan PSM dalam penataan ruang hanya pada tahap perencanaan saja. Hal ini tidak benar oleh karena dinamika perkembangan kota justru lebih sering terjadi "di luar" rencana yang ada. Oleh karena itu masyarakat harus terus secara aktif berperan dalam proses pemanfaatan dan pengendalian ruang. Khususnya menyangkut proses-proses pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah dan pihak swasta yang sangat intens, masyarakat harus terus mengawasi dan aktif berperan serta dalam proses pengendalian ruang.

BEBERAPA PERSOALAN PELAKSANAAN PERAN SERTA MASYARAKAT

Pada tataran praktis, PSM dapat dilakukan baik oleh perorangan maupun kelompok atau perwakilan. Dalam kondisi sosial-politik Indonesia saat ini, dipandang bahwa proses PSM secara perorangan sangat lemah dan kurang efektif. Hal ini disebabkan terutama karena kekuasaan pemerintah dan swasta yang masih cukup dominan, sehingga upaya-upaya keterlibatan perorangan, khususnya dalam proses perencanaan dan

Dalam konteks PSM melalui kelompok atau asosiasi, terdapat berbagai faktor yang menyebabkan kesuksesan dan kegagalan PSM. Faktor-faktor tersebut dapat dikelompokkan dalam dua kategori yakni faktor internal dan faktor eksternal (Korten, 1983; Setiawan, 1998). Masing masing akan diuraikan berikut ini.

Faktor Internal

Faktor internal disini dimaksudkan sebagai faktor dari dalam komunitas yang berpengaruh dalam program PSM. Hal ini meliputi empat hal. Pertama menyangkut sejarah komunitas itu sendiri, apakah mempunyai sejarah yang panjang dan solid atautkah pendek dan tidak solid. Komunitas yang mempunyai sejarah perjuangan panjang dan telah teruji dalam banyak tantangan tentunya akan lebih maju dibandingkan komunitas yang tidak mempunyai sejarah perjuangan panjang.

Kedua berkaitan dengan struktur dan kapasitas organisasi dalam komunitas tersebut. Satu komunitas terkadang mempunyai kapasitas organisasi yang baik, sementara komunitas lain tidak. Ketiga terkait dengan

sumber daya atau resources yang dimiliki komunitas. Satu komunitas terkadang mempunyai sumber daya (baik alam maupun manusia) yang lebih dibanding dengan komunitas lain. Komunitas seperti ini tentunya mempunyai kemungkinan berkembang lebih tinggi dibanding komunitas yang tidak mempunyai sumber daya.

Keempat berkaitan dengan kepemimpinan dalam komunitas itu sendiri (*community leaderships*). Satu komunitas yang mempunyai sumber daya tinggi tidak selalu berkembang karena tidak adanya kepemimpinan yang baik. Kepemimpinan itu sendiri akan sangat ditentukan oleh beberapa faktor antara lain: (1) motivasi pemimpin, (2) latar belakang sosial, ekonomi, dan pendidikan, (3) kapasitas kepemimpinan/skill; dan (4) hubungannya dengan pihak luar.

Faktor Eksternal

Faktor eksternal disini dimaksudkan sebagai faktor yang berasal dari luar komunitas, dan ini akan meliputi dua aspek. Pertama menyangkut sistem sosial-politik makro dimana komunitas tersebut berada. Dalam satu sistem yang otoriter, tentunya PSM akan sulit diharapkan berkembang dan sukses. Sementara dalam sistem sosial-politik yang lebih terbuka dan demokratis, PSM akan lebih mempunyai harapan atau peluang. Hal lain yang perlu dicatat adalah dari sisi birokrasi pemerintah yang seringkali menghambat proses PSM yang efektif. Meskipun secara politis satu negara telah dinyatakan sebagai negara yang demokratis, pada prakteknya proses PSM sering mendapatkan hambatan dari kelompok birokrasi yang melihat PSM akan mengurangi kekuasaan dan kesempatannya mendominasi proses pembangunan.

Kedua berkaitan dengan ada atau tidaknya *intermediary agencies* atau agen-agen perantara yang dapat menjadi penghubung antara komunitas dan dunia atau pihak-pihak luar. Agen-agen penghubung ini dapat berupa LSM atau organisasi sosial-kemasyarakatan lain. Apabila agen-agen ini secara aktif dapat membantu komunitas dan menghubungkannya dengan kekuatan-kekuatan lain di luar komunitas, diharapkan PSM akan berhasil.

CATATAN AKHIR : PERLUNYA MENINGKATKAN KETRAMPILAN "POLITIK" MASYARAKAT

Paper ini telah mendiskusikan beberapa aspek tentang hak masyarakat dalam penataan ruang. Tidak dapat diragukan lagi bahwa hak masyarakat tersebut dijamin secara hukum maupun secara moral. Persoalannya adalah bagaimana hak tersebut dapat disalurkan dalam proses partisipasi masyarakat yang efektif. Paper ini telah menjelaskan beberapa kemungkinan mekanisme partisipasi tersebut dan menegaskan perlunya terus dikembangkan mekanisme partisipasi yang demokratis, transparan, dan adil. Perlu ditegaskan dalam hal ini bahwa di era desentralisasi dan

otonomi daerah seperti saat ini, tidak perlu dibangun satu standard mekanisme dan proses partisipasi masyarakat yang baku untuk seluruh Indonesia. Masing-masing daerah diharapkan berkreasi dengan masyarakatnya masing-masing untuk mengembangkan sistem partisipasi masyarakat yang paling efektif.

Yang perlu disadari adalah bahwa pengembangan kota ataupun tata ruang secara luas tidak lepas dari persoalan politik. Dengan kata lain, penataan ruang itu sendiri merupakan satu proses dan permainan politik, dalam pengertian bahwa ia tidak lepas dari hubungan-hubungan kekuasaan (Friedmann, 1992). Dengan konsepsi ini, dapat kita pahami bahwa perencanaan adalah suatu proses negosiasi atau pembentukan kesepakatan antara banyak aktor yang terlibat dalam pengembangan suatu kawasan atau kota. Oleh karena perencanaan pada hakekatnya adalah satu proses negosiasi, terdapat kecenderungan bahwa masing-masing pihak akan berusaha memperjuangkan kepentingannya sebesar mungkin. Dalam konteks ini, masyarakat kemudian berhadapan dengan berbagai pihak yang tidak selalu sejalan dengan kepentingan masyarakat. Situasi ini mengharuskan bahwa masyarakat, meskipun dijamin haknya, juga difasilitasi dengan mekanisme dan proses partisipasi yang baik, harus terus berusaha memperjuangkan hak-hak dan kepentingannya.

Singkatnya, hak masyarakat dalam penataan ruang, meskipun dijamin secara hukum dan moral, bukanlah merupakan sesuatu yang bersifat otomatis dan akan berlangsung dengan lancar. Hak masyarakat harus terus diperjuangkan, oleh karena pihak-pihak lain, bahkan pemerintahpun, tidak selalu mau berbagi kewenangan dan otoritas mereka kepada masyarakat. Dalam konteks ini, masyarakat harus terus memperkuat asosiasi, meningkatkan pengetahuan dan ketrampilan 'politiknya' agar dapat 'bermain politik' dengan stakeholders lain dalam penataan ruang.

DAFTAR PUSTAKA

- Arnstein, S.R. (1969) "A Ladder of Citizen Participation." Dalam *AIP Journal*, July, 1969.
- Campbell dan Fainstein (ed). (1996) *Readings in Planning Theory*. Oxford: Blackwell Publisher.
- Forester, J. (1989) *Planning in the Face of Power*. Berkeley, University of California Press.
- Friedmann, J. (1992) *Empowerment: The Politics of Alternative Development*. Cambridge MA: Blackwell.
- Howell R. dkk. (1987) *Designing a Citizen Involvement Program: A Guidebook for Involving Citizens in the Resolution on Environmental Issues*. Oregon: Oregon State University. (khususnya bab 4 dan 5).
- Klosterman R. (1996) "Arguments for and Against Planning" dalam Campbell dan Fainstein. *Readings in Planning Theory*. Oxford: Blackwell Publisher.
- Korten, F. (1983) "Community Participation: A management perspectives on obstacles and options." Dalam Korten, D.C. dan Alfonso, F.B. eds. *Bureaucracy and the Poor*. West Hartford, Conn: Kumarian Press.
- Mitchell B (1989) *Geography and resource analysis*. Harlow, Longman, second edition
- Oetomo, Andi. (1997) "Konsep dan Implikasi Penerapan Peran Serta Masyarakat dalam Penataan Ruang di Indonesia" dalam *Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota*. Vol.8, No.2/April.
- Parker, S. (2004) *Urban Theory and the Urban Experience Encountering the City*. London and New York: Routledge.
- Pinkerton E (ed.) 1989 *Co-operative management of local fisheries: new directions in improved management and community development*. Vancouver, University of British Columbia Press
- Setiawan, B. (1998) *Local Dynamics in Informal Settlement Development: A Case Study of Yogyakarta, Indonesia*. PhD. Dissertation University of British Columbia, Canada.
- Smith, L.G. (1982) "Mechanism for Public Participation at a Normative Planning level in Canada" dalam *Canadian Public Policy* 8 (4):561-72.
- Undang-undang Republik Indonesia No. 24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang.