

## PROSES PERENCANAAN KOMUNIKATIF

Akhmad Fais Fauzi  
Jurusan Teknik Perencanaan Wilayah dan Kota, Universitas Esa Unggul, Jakarta  
Jalan Arjuna Utara Tol Tomang Kebun Jeruk, Jakarta - 11510  
a.faisfauzi@yahoo.co.id

### **Abstract**

*Rational planning, with its formal hierarchic, strict procedures, sectorial organizations and top-down approach cannot answer complexity of spatial problems. Communicative planning appears as a response for traditional way of planning. Communicative planning aim to reach a consensus of a problem. Communication between government, community and other consist of workshops, discourse, regular discussions, meetings and other activities. This paper discussed three case studies to examine the communicative planning process. First case is about imbalances in local housing market at Swedish Strategic Choice Approach. Second case is about communicative planning in Raca-Slovakia regeneration process. And the final case is about Surakarta-Indonesia focused in Mayor Surakarta communicative approach in relocating street vendors. Understanding of communicative planning will further enhance the role of community and informal organizations in the planning process. Role of the planner in communicative planning is no longer just a technocratic leader, but rather the experiential learner.*

**Keywords :** *communicative turn, planning, discoursus, participation, consensus*

### **Abstrak**

Perencanaan rasional, dengan hierarki formal, prosedur ketat, organisasi sektoral, dan pendekatan top-down tidak dapat menjawab kerumitan masalah spasial. Perencanaan komunikatif muncul sebagai respons terhadap cara perencanaan tradisional. Perencanaan komunikatif bertujuan untuk mencapai konsensus masalah. Komunikasi antara pemerintah, masyarakat dan lainnya terdiri dari lokakarya, wacana, diskusi reguler, rapat dan kegiatan lainnya. Makalah ini membahas tiga studi kasus untuk memeriksa proses perencanaan komunikatif. Kasus pertama adalah tentang ketidakseimbangan di pasar perumahan lokal di Swedia *Strategic Choice Approach*. Kasus kedua adalah tentang perencanaan komunikatif dalam proses regenerasi Raca-Slovakia. Dan kasus terakhir adalah tentang Surakarta-Indonesia yang berfokus pada pendekatan komunikatif Walikota Surakarta dalam merelokasi PKL. Memahami perencanaan komunikatif akan lebih meningkatkan peran masyarakat dan organisasi informal dalam proses perencanaan. Peran perencana dalam perencanaan komunikatif tidak lagi hanya pemimpin teknokratik, melainkan pembelajar pengalaman.

**Kata kunci:** komunikatif, perencanaan, discoursus, partisipasi, konsensus

### **Pendahuluan**

Perencanaan konvensional yang hanya mengandalkan rasionalitas dengan ciri hirarki formal, organisasi sektoral, prosedur kaku, dan top-down ternyata belum mampu menjawab permasalahan saat ini yang semakin kompleks. Kompleksitas permasalahan ini dapat dilihat dari sangat dinamisnya isu yang muncul, tidak bersifat rutinitas, diluar standar, dan sangat berbeda dari agenda normal organisasi perencanaan. Dalam menghadapi kondisi tersebut, upaya membangun pengetahuan bersama melalui komunikasi dengan berbagai individu dan kelompok diluar organisasi perencanaan menjadi hal penting agar mampu memandang suatu masalah secara holistik, komprehensif, dan integratif sehingga penyelesaiannya dapat lebih tepat sasaran. Hal inilah yang menjadi dasar munculnya perencanaan komunikatif.

Selain kritik terhadap kegagalan perencanaan tradisional, munculnya perencanaan komu-

nikatif juga diperkuat dengan berkembangnya kesadaran filosofis dan gelombang atau arus intelektual (*intellectual wave*) yang berkembang di negara-negara Barat pada tahun 1980-an. Hal ini diawali dengan pemikiran Habermas (1984) yang mengungkapkan konsep rasionalitas dan kaitannya dengan permasalahan aksi sosial masyarakat, komunikasi antar subjek, dan nilai sosial-budaya. Menurut Habermas (1984), instrumen rasionalitas telah mendominasi dunia dan mendistorsi komunikasi antar individu dengan kekuasaan dan uang. Habermas yang menganut paradigma post-positivism memandang kondisi pada saat itu adalah proyek modernitas yang 'belum selesai' (*the 'unfinished' project of modernity*). Diperlukan adanya hubungan komunikasi dan distribusi kekuasaan untuk menyelesaikan proyek modernitas, tidak seperti sebelumnya yang hanya mengandalkan rasional semata.

Pemikiran Habermas tersebut telah memengaruhi para ahli untuk memasukkan konsepsi komunikatif dalam perencanaan seperti perencanaan komunikatif, kolaboratif, wacana inklusif, dan perencanaan argumentatif (Allmendinger dan Tewdwr-Jones, 2002). Berbagai macam perencanaan tersebut memiliki akar pemikiran yang sama, yaitu penekanan partisipasi dan komunikasi antar individu yang beragam.

Menurut Healey (1996), kemunculan gelombang intelektual didasari oleh beberapa kesadaran. Pertama, kesadaran bahwa telah terjadi perkembangan dan perluasan komunikasi pengetahuan dalam berbagai bentuk. Kedua, kesadaran bahwa kepentingan individu yang independen dapat diketahui dalam konteks sosial melalui interaksi. Ketiga, kesadaran bahwa masyarakat memiliki kepentingan dan harapan yang beragam dan di sisi lain kekuasaan berpotensi untuk menindas. Keempat, kesadaran bahwa kebijakan publik yang berkaitan untuk ruang bersama harus efektif, efisien, dan akuntabel untuk semua orang. Kelima, kesadaran bahwa kondisi yang ada masih jauh dalam suasana membangun konsensus. Terakhir, kesadaran bahwa perencanaan akan bekerja lebih baik melalui hubungan sosial dan masyarakat memiliki kapasitas untuk mengubah praktek yang ada.

Menurut Innes (1995), perencanaan komunikatif meningkatkan peran masyarakat dan menggeser peran perencana yang sebelumnya sebagai seorang pemimpin teknokratik menjadi seorang yang belajar dari pengalaman dan berbagi informasi kepada seluruh peserta yang beragam. Fungsi utama perencana adalah mendengarkan pengalaman dan pengetahuan dari rakyat untuk membantu menemuka konsensus di antara sudut pandang yang berbeda. Peran perencana lebih mengarah kepada mediator antara berbagai pemangku kepentingan. Perencanaan komunikatif mendorong perencanaan harus lebih memperdalam dimensi ruang dan waktu dari segi budaya, masyarakat, personalitas, dan praktek kehidupan masyarakat sehari-hari.

Pendekatan perencanaan komunikatif saat ini telah mendapat banyak sorotan dalam diskusi teoritis. Sebagian besar para ahli dan perencana sepakat bahwa dalam melakukan perencanaan perlu ditingkatkan peran partisipasi dan komunikasi dengan masyarakat. Peran masyarakat tidak lagi hanya sebagai objek perencanaan, tetapi juga sekaligus sebagai subjek perencanaan.

Dalam upaya memperkaya teori dan khasanah keilmuan mengenai proses perencanaan komunikatif, tulisan ini mengangkat tiga contoh kasus atau praktek perencanaan komunikatif yang telah dilakukan. Metode yang dilakukan melalui content analysis dan diperkuat dengan pendekatan studi kasus. Dari ketiga kasus yang diangkat, bentuk

perencanaan komunikatifnya juga berbeda agar dapat lebih dielaborasi dengan teori proses perencanaan komunikatif. Kasus pertama diambil di Kota Koping-Swednia dengan penekanan pada pendekatan pilihan strategis (Strategic Choice Approach). Kasus kedua diambil di Kota Raca-Slovakia yang menggunakan perencanaan komunikatif dalam proyek regenerasi kota. Terakhir, kasus diambil di Surakarta-Indonesia dengan fokus pembahasan pada pendekatan pemerintah kepada masyarakat dalam kasus relokasi pedagang kaki lima.

## Definisi Perencanaan Komunikatif

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (2017), komunikatif adalah hubungan atau interaksi yang mudah dipahami dan dapat saling diterima dengan baik antar individu. Sedangkan menurut Habermas (1984), perencanaan komunikatif adalah perencanaan yang menekankan hubungan interaksi antar subjek yang bertujuan untuk memperoleh komprehensibilitas, kebenaran, pengetahuan bersama, dan kejujuran. Menurutnya, komunikatif merupakan proses interaksi menuju konsensus. Sejalan dengan Habermas, Healey (1996) mengartikan perencanaan komunikatif sebagai upaya untuk memperoleh berbagai pengetahuan (situasi, kondisi, hubungan sebab akibat, nilai moral, dan nilai estetika) yang diperoleh melalui pertukaran persepsi dengan dasar pengalaman hidup dan budaya yang berbeda-beda.

Berdasarkan beberapa pengertian di atas, dapat disimpulkan pengertian perencanaan komunikatif yaitu perencanaan yang menekankan pada interaksi antar subjek (pemerintah, masyarakat, perencana, dan pemangku kepentingan lain) yang saling memahami dalam membangun pengetahuan bersama untuk menghasilkan konsensus serta modal sosial dan politik. Dalam perencanaan ini diyakini bahwa solusi-solusi pembangunan dapat muncul jika melibatkan interaksi aktif seluruh pemangku kepentingan, adanya rasa saling pengertian, serta pengetahuan bersama yang dibangun didasarkan pada pengalaman dan budaya yang terdapat di masyarakat.

Terdapat tiga dasar teoritis yang melekat dalam perencanaan komunikatif, yaitu :

1. Perencanaan komunikatif sebagai analisis (*communicative planning as analysis*). Dalam hal ini dilakukan analisis, perbandingan distorsi ataupun dampak yang terjadi dalam suatu sistem berpikir dengan situasi ideal yang dituju.
2. Perencanaan komunikatif sebagai preskripsi (*communicative planning as prescription*). Penekanan yang dilakukan dalam hal ini yaitu bagaimana cara melakukannya (*go about planning*) seperti cara menghindari distorsi yang terjadi.

3. Perencanaan komunikatif sebagai teori normatif (*communicative planning as normative theory*). pengambilan keputusan, misalnya dengan metode agregat kolektif.  
 Dalam hal ini ditekankan nilai-nilai yang mendukung musyawarah sebagai bentuk

Tabel 1  
 Aspek Perencanaan Komunikatif  
 (Sumber : Analisis, 2017)

Aspek	Keterangan
Paradigma	Komunikasi
Dasar pemikiran	Mengutamakan komunikasi kepada masyarakat langsung tanpa ada halangan dari pemerintah atau kepentingan kelompok dan kepentingan pribadi. Proses yang interaktif ditekankan dengan berbagai <i>stakeholder</i> termasuk lembaga dan institusi masyarakat
Dasar filosofis	Neo-pragmatis dan penyelesaian modernitas yang sebelumnya dalam kondisi “ <i>unfinished project of modernity</i> ”
Fokus keragaman	Keragaman pengaruh struktural komunikasi masyarakat (kesenjangan pendapatan, kekayaan, kepentingan masing-masing individu dalam kehidupan sehari-hari) dengan diperkuat keragaman kelembagaan dan fungsinya (struktur institusi dan agensi)
Pencetus utama	Habermas (1983), Giddens (1984) Norris (1985), Forester (1989), Healey (1992)
Fokus dan pengalaman	Pengalaman di Amerika Serikat dengan dengan kerangka perencanaan federal yang terfragmentasi, bergantung pada negosiasi informal. Sedangkan pengalaman di Inggris dengan partisipasi dalam kelembagaan yang formal namun dilakukan pengembangan proses partisipatif
Fokus terhadap keadaan eksisting	Mekanisme hasil langsung dari hubungan antar individu atau lembaga yang ada

### Dasar Pemikiran Perencanaan Komunikatif

Dasar teori perencanaan komunikatif yaitu paradigma *communicative turn* oleh Habermas seperti yang telah dijelaskan sebelumnya. Perencanaan yang mengandalkan rasionalitas semata tidak mampu menyelesaikan permasalahan kompleks. Perlu adanya partisipasi masyarakat melalui diskusi dan komunikasi. Hal ini dikarenakan setiap masyarakat memiliki ‘habitus’ atau praktek kehidupan sehari-hari. Melalui komunikasi aktif, akan diperoleh pertukaran pengalaman sehingga menjadi dasar membangun pengetahuan bersama yang selanjutnya diakomodasi dalam pengambilan kebijakan. Hal ini juga sejalan dengan pemikiran Foucault (1994) yang menyatakan kekuasaan dan kekuatan (*power*) pada dasarnya tidak hanya dimiliki penguasa, tetapi tersebar di berbagai tempat oleh masyarakat.

Perencanaan komunikatif juga berupaya memperluas bentuk demokrasi dalam pembangunan. Pemerintah dituntut untuk memahami masyarakat, begitu pula sebaliknya masyarakat memahami pemerintah. Dengan berjalannya perencanaan komunikatif, akan terbentuk modal sosial yang kuat. Menguatnya modal sosial akan semakin mendukung

perencanaan efektif yang bersifat bottom-up. Perencanaan menjadi tepat guna dan tepat sasaran sesuai dengan kebutuhan masyarakat jika proses komunikasi berjalan dengan baik. Komunikasi yang dijalin oleh pemerintah, masyarakat dan pemangku kepentingan lain yang beragam tersebut dapat melalui lokakarya, diskursus, diskusi rutin, maupun kegiatan pertemuan lainnya.

### Prinsip-Prinsip Perencanaan Komunikatif

Secara lebih mendasar, pendekatan perencanaan komunikatif ini memiliki sepuluh prinsip atau komponen pondasi. Komponen-komponen ini disimpulkan oleh Healey (1992) dari pemikiran Habermas yang masih bersifat umum. Adapun komponen-komponen tersebut yaitu:

1. Perencanaan komunikatif adalah suatu proses interaktif dan interpretatif.
2. Perencanaan komunikatif dilakukan melalui forum diskusi yang cair dalam masyarakat yang beragam.
3. Dalam metodenya, diperlukan sikap saling menghormati antar individu dan diskusi antar budaya.

4. Fokus penekanan pada proses diskusi publik yang dilakukan. Masalah, strategi, taktik, nilai-nilai, atau konflik didiskusikan atau dimediasi.
5. Terdapat beraneka klaim untuk berbagai bentuk dan jenis kebijakan pembangunan.
6. Kapasitas yang reflektif dikembangkan sehingga memungkinkan peserta untuk mengevaluasi melakukan peninjauan kembali.
7. Wacana strategis dibuka untuk semua pihak berkepentingan, hasilnya akan memunculkan wacana perencanaan baru.
8. Peserta mendapatkan pengetahuan baru dari peserta lain, belajar hubungan baru, nilai-nilai, dan pemahaman.
9. Peserta dapat berkolaborasi untuk mengubah kondisi yang ada.
10. Peserta didorong untuk menemukan cara praktis mencapai perencanaan yang mereka inginkan, bukan hanya dari daftar tujuan mereka.

Adanya forum diskusi atau lokakarya yang baik menjadi hal penting dalam perencanaan komunikatif. Hal ini bertujuan untuk dapat memaksimalkan komunikasi yang tercipta antar pemangku kepentingan yang beragam. Kolaborasi antar pihak menjadi salah satu yang ditekankan dalam proses perencanaan (Purbani, 2017). Menurut Habermas dalam Chakrabarty (2008), terdapat lima etika yang diperlukan dalam keberlangsungan lokakarya atau diskursus, yaitu :

1. Tidak ada pihak yang dipengaruhi sebelumnya.
2. Semua peserta memiliki kesempatan yang sama untuk hadir dan mengkritik validitas dalam proses diskursus.
3. Peserta harus bersedia dan mampu berempati.
4. Perbedaan kekuatan diantara peserta harus dinetralkan sehingga tidak berpengaruh pada hasil konsensus.
5. Peserta harus terbuka menjelaskan tujuan dan niat dalam aksi strategis yang dikemukakannya (transparansi).

### Proses Perencanaan Komunikatif

Berbeda dengan perencanaan yang bersifat rasional, perencanaan komunikatif tidak memiliki proses perencanaan yang baku. Hal ini dikarenakan proses perencanaan komunikatif untuk setiap kasus dapat berbeda-beda sesuai dengan konteks yang ada pada tingkat lokal. Fokusnya lebih ditekankan kepada proses komunikasi yang terjalin daripada proses perencanaan. Namun jika dilihat secara lebih umum, proses perencanaan komunikatif dapat dilihat seperti gambar dibawah ini.

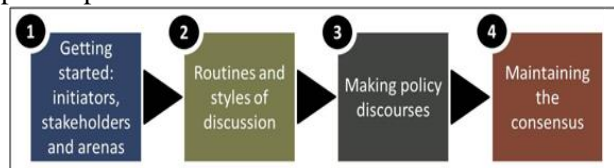
Hal yang perlu digaris bawahi dalam proses umum perencanaan komunikatif yaitu pada tiap tahapannya harus melalui kesepakatan oleh masyarakat dan seluruh pemangku kepentingan terkait. Misalnya pada tahapan inialisasi gagasan sudah

disepakati bersama, bisa dilanjutkan pada tahapan analisis. Namun jika belum disepakati, tidak bisa dilanjutkan pada tahap selanjutnya. Begitu seterusnya hingga pada tahap pelaksanaan.



Gambar 1  
Proses umum perencanaan komunikatif  
Sumber : Analisis, 2017

Tidak adanya proses atau model perencanaan komunikatif yang lebih praktis menginisiasi Healey untuk membuat panduan. Menurut Healey (1997), terdapat empat panduan untuk melaksanakan proses perencanaan komunikatif



Gambar 2  
Panduan Pelaksanaan Proses Perencanaan Komunikatif  
Sumber : Healey (1997), dimodifikasi

Panduan pertama yaitu melakukan persiapan. Tahap ini dimulai dengan adanya inisiator yang menggagas perencanaan komunikatif. Isu-isu dilontarkan oleh inisiator untuk didiskusikan. Inisiator bisa siapa saja, peran perencana dalam hal ini dapat bertanggung jawab untuk memulai setiap proses. Selanjutnya inisiator menentukan pemangku kepentingan yang terlibat dalam proses perencanaan. Penentuan ini tergantung kepada konteks isu yang ada. Begitu pula penentuan waktu, tempat, dan bagaimana pelaksanaannya bergantung pada situasi dan kondisi yang berkembang.

Kedua, melaksanakan rutinitas dan gaya diskusi. Diskusi dimulai dengan adaptasi antar pemangku kepentingan yang terlibat. Dalam hal ini dieksplorasi batas-batas antar pemangku kepentingan untuk mengetahui kepentingan masing-masing. Asumsi dan fakta dikumpulkan untuk mengetahui harapan dan ketakutan dari tiap

pemangku kepentingan. Terdapat tiga aspek penting dalam melaksanakan rutinitas diskusi ini, yaitu gaya diskusi (style of discussion), representasi (representation), dan bahasa (language). Gaya diskusi harus menjamin tiap orang mampu memberikan suara dengan mempertimbangkan perbedaan budaya yang ada. Selain itu juga memperhatikan hal teknis seperti pengaturan ruang dan siapa serta kapan waktu untuk berbicara. Selanjutnya aspek representasi mengacu pada cara yang berbeda agar pihak berkepentingan mau untuk hadir dan terlibat secara penuh. Sedangkan aspek bahasa diperhatikan agar menghindari keambiguan dan kesalahpahaman antar pihak. Ketiga aspek tersebut menguatkan gagasan komunikatif Habermasian yang pada dasarnya bertujuan untuk menghindari komunikasi yang terdistorsi. Gagasan komunikatif memiliki prinsip dasar kejujuran dan keterbukaan. Menurut Healey (1999), teori ini berakar pada perlawanan kekuasaan politik yang hanya mengandalkan rasionalitas menuju kepada partisipasi yang inklusif. Perencanaan komunikatif merupakan upaya untuk menciptakan strategi konsensus pembangunan yang akan merubah politik yang ada menjadi lebih partisipatif.

Panduan ketiga yaitu membuat wacana kebijakan. Pendekatan yang lebih terbuka tentu akan memperoleh lebih banyak informasi, opini, fakta, dan pandangan. Berbagai informasi tersebut harus dikerucutkan melalui penyaringan. Penyaringan dilakukan secara bersama-sama melalui proses pengambilan keputusan kolektif. Semua pilihan dimungkinkan untuk dipilih dengan selanjutnya dilihat skenario dan konsekuensinya. Dengan cara tersebut, pilihan untuk wacana kebijakan dan strategi dapat dimunculkan.

Setelah ketiga panduan di atas telah dilaksanakan dan wacana kebijakan strategi telah disepakati, selanjutnya yaitu menjaga konsensus. Lembaga institusi yang lebih formal berguna untuk menegakkan atau menjaga konsensus. Bila perlu pengadilan dapat menyediakan arena arbitrase jika semua peserta sepakat.

### Studi Kasus

Studi kasus yang dibahas dalam perencanaan komunikatif ini diambil dari tiga tempat yang berbeda. Jenis perencanaan komunikatif ketiganya juga berbeda untuk lebih memperkaya pengetahuan proses perencanaan komunikatif. Kasus pertama diambil di Kota Koping-Swedia dengan penekanan pada pendekatan pilihan strategis (Strategic Choice Approach). Kasus kedua diambil di Kota Raca-Slovakia yang menggunakan perencanaan komunikatif dalam proyek regenerasi kota. Terakhir, kasus diambil di Surakarta-Indonesia dengan fokus pembahasan pada pendekatan pemerintah kepada masya-

rakat dalam kasus relokasi pedagang kaki lima. Pendekatan komunikatif yang tidak biasa oleh Walikota Surakarta saat itu, Jokowi, terbukti berhasil merelokasi pedagang kaki lima dengan baik. Berikut ini pembahasan lengkap dari ketiga kasus tersebut.

### Perencanaan Komunikatif dalam Menyelesaikan Ketidakseimbangan Pasar Perumahan Lokal Di Swedia

Pada tahun 1980-an, Kota Koping di Swedia yang berpenduduk sekitar 24.000 orang memiliki permasalahan perumahan yang kompleks. Pasar perumahan tidak seimbang, semakin banyak jumlah apartemen yang tidak ditinggali. Di sisi lain, jumlah lapangan pekerjaan menurun diikuti dengan berkurangnya populasi. Permasalahan perumahan juga diperparah dengan meningkatnya konstruksi bangunan rumah pribadi. Segregasi dan masalah sosial pun juga tidak dapat dihindari.

Melalui sebuah studi yang dilakukan, akhirnya diketahui penyebab utama permasalahan perumahan tersebut. Perencanaan yang dilakukan untuk penyediaan perumahan hanya melalui pendekatan sektoral yang sempit. Perencanaan hanya mempertimbangkan pada kebiasaan atau tradisi normatif. Padahal situasi di Kota Koping sudah berubah menjadi semakin kompleks. Perencanaan tersebut tidak melihat faktor-faktor yang selalu berkembang dalam 'ketidakpastian' yang sebenarnya saling berhubungan. Kebutuhan masyarakat yang sudah berbeda juga tidak dipertimbangkan oleh lembaga perencanaan.



Gambar 3

Peta Kota Koping dan kondisi perumahannya

Sumber :

<http://www.visiteuropeonline.com/visitswedenonline.htm> diakses pada 2 April 2017 pukul 20:18

Upaya yang dilakukan untuk menyelesaikan permasalahan tersebut yaitu dengan menggunakan

perencanaan komunikatif melalui metode pendekatan pilihan strategis (*strategic choice approach*) atau yang disingkat dengan SCA. SCA merupakan metodologi yang didasarkan dari penelitian jangka panjang oleh Institut Hubungan Manusia (Institute for Human Relations) dengan fokus pembuatan analisis kebijakan di pemerintah daerah. SCA menentang tegas pandangan pembuatan kebijakan dilakukan dalam administrasi publik. Harus ada jaringan informal aktif tanpa melibatkan hukum, masyarakat menjadi fokusnya dengan hasil akhir konsensus untuk pembentukan kebijakan.

Proses perencanaan komunikatif dilakukan dengan lokakarya (*workshop*) selama tiga hari yang diinisiasi oleh Hickling sebagai salah satu penemu SCA. Lokakarya bertujuan untuk mengevaluasi program perumahan dan menemukan konsensus strategi penyelesaian melalui interaksi penuh antarpihak. Lokasi lokakarya ini berada di daerah perumahan yang paling bermasalah agar interaksi dengan penduduk dapat maksimal.

Adapun pemangku kepentingan yang terlibat dalam proses ini yaitu pemerintah daerah, politisi, pengembang perumahan, perencana, dan masyarakat. Lokakarya dimulai dengan melontarkan masalah dan mengajukan pertanyaan kesemua peserta. Terjadi diskusi panjang membahas permasalahan apartemen tidak ditinggali dan hubungannya dengan permasalahan perencanaan umum kota. Diskusi ini dilakukan dengan bantuan representasi grafis pada lembaran kertas di dinding.



Gambar 4

Representasi grafis lembaran kertas dalam diskusi

Sumber :

<http://www.visiteuropeonline.com/visitswedenonline.htm> diakses pada 2 April 2017 pukul 22:11

Dengan menampilkan seluruh informasi, opini, maupun pandangan dari berbagai pihak, sebagian besar peserta menjadi sadar terhadap fakta yang ada. Para peserta juga mengetahui bahwa pandangan 'ketidakpastian' mereka saling terkait. Tahap selanjutnya yaitu mencari alternatif solusi melalui analisis keterkaitan. Selain itu juga dipertimbangkan apa yang harus dilakukan jika nanti

terjadi kondisi tertentu. Keputusan diambil jika para peserta mencapai kesepakatan.

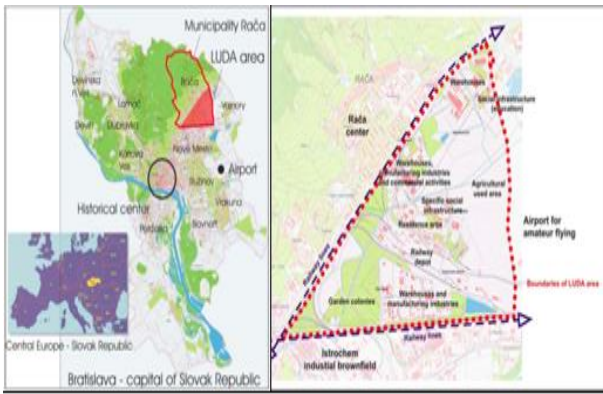
Lokakarya yang dilakukan selama tiga hari tersebut memperoleh hasil yang telah disepakati bersama. Adapun solusi-solusi yang telah disepakati adalah sebagai berikut:

1. Para peserta sepakat didirikannya kelompok referensi untuk bertanggung jawab terhadap permasalahan dan perencanaan perumahan.
2. Kelompok referensi tidak hanya para ahli, namun juga melibatkan perwakilan masyarakat, berbagai partai politik, swasta, serta pejabat kota.
3. Di banggunya kantor konsultasi dan penyaring aspirasi masyarakat diberbagai kawasan perumahan yang bermasalah agar lebih mengetahui esensi permasalahan melalui interaksi langsung.
4. Kebijakan-kebijakan yang telah ada di revisi, lebih menuju kesepakatan dengan masyarakat. Contohnya seperti peningkatan keamanan dan perawatan terhadap orang tua serta dilakukan renovasi apartemen.
5. Selama kurun waktu dua tahun terus dilakukan workshop terbuka yang dipimpin oleh pemerintah.

Tahun-tahun selanjutnya, metode ini dilakukan di berbagai sektor lainnya. Hal terpenting dalam hal ini yaitu muncul kesadaran pemerintah, masyarakat, dan pihak lainnya mengenai kekuatan tersembunyi dari aktor-aktor informal. Selain itu juga semakin mempertimbangkan faktor-faktor ketidakpastian lainnya yang sebenarnya saling terkait. Dalam kasus Swedia jelas terlihat bahwa perencanaan pemerintah yang sebelumnya hanya menagandakan rasionalitas semata tidak mampu menyelesaikan permasalahan perumahan yang kompleks. Komunikasi intensif oleh berbagai pemangku kepentingan terutama masyarakat menjadi sebuah keharusan dalam membuat solusi-solusi diluar standar agenda atau keputusan pemerintah seperti biasanya.

### **Komunikatif dalam regenerasi Kota Raca, Slovakia**

Raca adalah salah satu Kotamadya di Bratislava, Ibukota Slovakia, yang memiliki permasalahan sangat kompleks atau disebut dengan istilah *Large Urban Distressed Area* (LUDA). Dalam Fort Collins (*Bicycle Plan* 2008), hal-hal yang harus diperhatikan dan dapat menjadi acuan dalam pemenuhan konektivitas untuk sepeda yakni:



Gambar 5  
Peta Area LUDA Raca

Sumber : <http://www.luda-project.net> diakses 24 Maret 2017 pukul 19.22

Area LUDA Raca di Slovakia ini diusulkan oleh tim penyelesaian LUDA Eropa untuk melakukan regenerasi kota. Proyek ini diusulkan kepada Pemerintah Daerah dengan melibatkan berbagai pemangku kepentingan yang terkait yang akan diajak untuk berkomunikasi dan melakukan perencanaan Berdasarkan identifikasi dari tim LUDA, Biro Perencanaan, masyarakat, dan berbagai pemangku kepentingan lain, permasalahan area LUDA Raca adalah sebagai berikut :

- a) Daerah sulit berkembang karena terbatas oleh jalur dan depot kereta. Selain itu diperparah oleh dekatnya bandara komersial sehingga menimbulkan kebisingan dan terbatasnya ketinggian bangunan.
- b) Tidak adanya sistem transportasi yang menghubungkan ke beberapa daerah di Kota dan luar kota secara keseluruhan atau terputusnya koneksi.
- c) Secara fisik terpisah dari Kota Raca dan kurangnya koordinasi dalam pengembangan kawasan.
- d) Terbengkalainya bidang industri dan infrastruktur transportasi.
- e) Saat ini lingkungan alam dalam tahap regresi, rendahnya fungsi ruang hijau di bagian kota, terutama pada daerah industri.
- f) Tidak ada pemeliharaan dan renovasi bangunan tempat tinggal.
- g) Sebagian besar jalan dalam kondisi buruk.
- h) Status kepemilikan tanah yang tidak jelas serta tidak adanya visi umum untuk semua daerah. Perusahaan-perusahaan memiliki rencana sendiri bagi perkembangan internal mereka (tidak terkait dengan rencana daerah).
- i) Sampah tidak diolah atau didaur ulang, tetapi hanya disimpan saja.
- j) Adanya pembuangan limbah ilegal.

Tim LUDA Eropa sebagai inisiator menggunakan pendekatan perencanaan komunikatif

dalam meregenerasi Kota Raca. Biro Perencanaan, organisasi pemerintah, dan masyarakat juga sangat setuju dengan pendekatan komunikatif yang dilakukan. Selanjutnya dilaksanakan lokakarya dan diskusi rutin dengan judul “*The Raca Prospective towards a Preferred Future*” dengan tema The Citizen’s Participation in LUDA project. Selain tim LUDA dan pemerintah, lokakarya ini juga diinisiasi oleh Dublin Institute of Technology dengan tujuan mengidentifikasi isu-isu utama, tren, dan mencari konsensus strategi penanganan.

Lokakarya tersebut berupaya membangun pengetahuan bersama dan mendorong penggabungan pemikiran yang imajinatif ke dalam perencanaan pada kedua tingkat (lokal dan regional). Komunikasi dan kerjasama antara pemerintah, masyarakat dan pemangku kepentingan yang berbeda dalam proses regenerasi ditingkatkan. Upaya menuju tahap “tinggal landas” visi masa depan yang disepakati melalui lokakarya yang dilakukan terus-menerus. Lokakarya tersebut juga melakukan pemetaan pemangku kepentingan.

Adapun pemangku kepentingan yang dilibatkan sebagai berikut :

1. Jajaran Pemerintah Kotamadya RACA (Departemen Perencanaan Tata Ruang, Lingkungan, Pembangunan Regional dan Kegiatan Usaha).
2. Masyarakat berbagai macam latar belakang.
3. Pemilik tanah.
4. Mahasiswa dari Fakultas Arsitektur dan Perencanaan Universitas Teknologi Slovakia.
5. Perusahaan dan organisasi lain seperti Railway Company, Slovak Railways, HB Reavis (Pengembang), Agricultural co-operative, Secondary schools of transport, commerce and railways, dan Police academy.



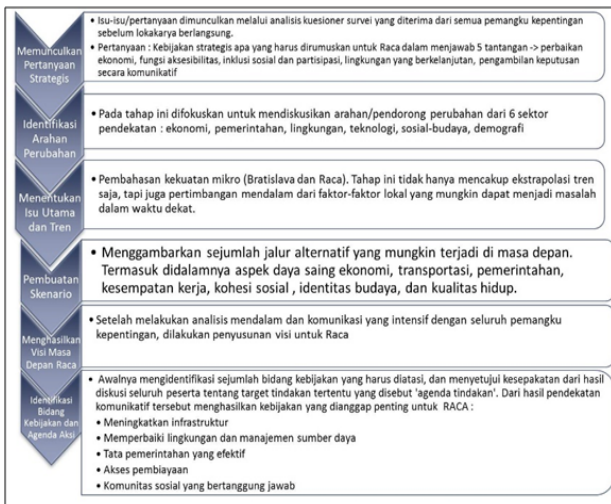
Gambar 4

Pemetaan pemangku kepentingan perencanaan Area LUDA

Sumber : <http://www.luda-project.net> diakses 28 Maret 2017 pukul 18.33

Tahap pertama dalam lokakarya tersebut yaitu memunculkan pertanyaan strategis kepada

seluruh pemangku kepentingan yang terlibat. Pertanyaan yang dimunculkan terkait pada kebijakan strategis apa yang harus dirumuskan dalam perbaikan ekonomi, aksesibilitas, inklusi sosial dan partisipasi, lingkungan berkelanjutan, dan yang terpenting mengenai cara pengambilan keputusan secara komunikatif. Selanjutnya pada tahap kedua dilakukan identifikasi arahan perubahan dari enam sektor pendekatan. Tema, arahan perubahan, serta isu utama dan tren yang diperoleh pada lokakarya secara lebih lengkap ditunjukkan tabel berikut ini :



Gambar 6

Proses lokakarya pada perencanaan Area LUDA Raca

Sumber : <http://www.luda-project.net> diakses

28 Maret 2017 pukul 20.20, dimodifikasi

Setelah melaksanakan proses lokakarya, seluruh pemangku kepentingan yang terlibat menyepakati tujuan dan strategi pembangunan untuk menyelesaikan permasalahan Area LUDA Raca. Tujuan tersebut dirumuskan untuk menjawab tiap bidang permasalahan. Adapun tujuan-tujuan yang telah disepakati bersama terbagi menjadi lima kelompok strategi penanganan, yaitu: 1) penanganan struktur perkotaan, penanganan desain kota yang sesuai, 3) penanganan kondisi ekonomi, 4) penanganan kondisi sosial-budaya, dan 5) penanganan kapasitas kelembagaan.

Lebih jauh lagi, masyarakat dan pemangku kepentingan lain juga ikut berkontribusi aktif dalam melaksanakan tujuan pembangunan Area LUDA Raca. Adapun pembagian kontribusi dari berbagai organisasi yang terlibat adalah sebagai berikut :

1. *Railway Company*, berencana melakukan pembangunan modernisasi layanan kereta api dan pengembangan museum.
2. Slovak railways, dengan rencana mengembangkan kereta cepat (140km /jam), pedestrian subway di bawah platform baru stasiun RACA untuk meningkatkan hubungan antara RACA dan daerah kasus.

3. HB Reavis, sebagai pengembang berencana untuk membangun sebuah pusat logistik besar di Panty (berlokasi di bekas pabrik daging).
4. Agricultural co-operative cenderung melestarikan citra tradisional RACA dengan kebun-kebun anggur dan menggunakan sumber panas bumi.
5. Secondary schools of transport, commerce and railways merencanakan bagian timur laut LUDA, yang cenderung menjadi daerah pendidikan dengan peralatan olahraga dan budaya.
6. Police academy, di bagian tengah dari daerah kasus, bertujuan untuk meningkatkan tempat istirahat terdekat dan tempat olahraga dengan membangun bukit buatan.
7. Masyarakat umum berpartisipasi aktif dalam keseluruhan proses.

### Perencanaan Komunikatif dalam Relokasi Pedagang Kaki Lima di Monumen Banjarsari Surakarta oleh Walikota Jokowi

Monumen Banjarsari adalah tempat bersejarah yang berada di Kota Surakarta. Di monument tersebut terdapat Monumen Juang '45 dan taman sebagai ruang terbuka publik. Pada tahun 1997, timbul permasalahan saat pedagang kaki lima (PKL) mulai menjual barang bekas (klithikan) di area Monumen Banjarsari. Bahkan pada tahun 2001 hampir terdapat 1000 PKL yang beroperasi

Tabel 2

Daftar Paguyuban & Jumlah PKL Kawasan Monumen Banjarsari

No	Nama Paguyuban	Jml PKL
1	Masyarakat Mandiri	319
2	Masyarakat Ji Bali	27
3	Pengin Maju	50
4	Roda-2	77
5	PKL 2000	90
6	PKL Sumber Urip	160
7	PKL Sumber Rejeki	90
8	PKL Guyub Rukun A	60
9	PKL Guyub Rukun B	16
10	PKL Non Paguyuban	100
<b>Jumlah Total</b>		<b>989</b>

Sumber : Dinas Pengelolaan PKL Surakarta tahun 2005 (diangkat dari tulisan Gautama, 2011)

Jumlah PKL seperti yang dapat dilihat pada tabel di atas telah menimbulkan kondisi yang tidak terkontrol. Bahkan pada malam hari lokasi tersebut dijadikan area prostitusi.



Pada tahun 2005, Joko Widodo sebagai Walikota Surakarta berniat merelokasi PKL Banjarsari ke Pasar Klithikan Notoharjo Semanggi yang akan dibangun. Jokowi menggunakan pendekatan komunikatif dalam proses relokasi. Pendekatan yang dilakukan mulai dari peninjauan awal, komunikasi intensif, dan perbaikan hubungan pemerintah-masyarakat. Proses perencanaan komunikatif yang dilakukan oleh Jokowi dapat dilihat pada gambar berikut ini :



Gambar 7

Proses pendekatan komunikatif yang dilakukan oleh Jokowi dalam merelokasi PKL Banjarsari  
 Sumber :Fitritara (2012), dimodifikasi

Berbeda dengan dua kasus sebelumnya, pendekatan komunikatif yang dilakukan Jokowi dalam merelokasi PKL Banjarsari tergolong unik. Pendekatan yang dilakukannya seperti gabungan antara perencanaan komunikatif dan negosiasi. Jokowi berusaha membangun kepercayaan masyarakat kepada pemerintah terlebih dahulu sebelum membuat keputusan. Dari proses tersebut, hal yang paling unik dan menjadi sebuah terobosan baru adalah "lobi meja makan". Hal tersebut dilakukannya pada tahap peninjauan, bahkan hingga 53 kali pertemuan. Dengan komunikasi intensif tersebut kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah sangat meningkat. Pada akhirnya masyarakatpun setuju untuk direlokasi.

Keunikan lainnya dari pendekatan yang dilakukan oleh Jokowi yaitu pada tahap pelaksanaan relokasi. Berbeda dengan tempat-tempat lain di Indonesia yang biasanya melakukan relokasi PKL dengan cara kekerasan, Jokowi melakukannya dengan prinsip *nguwongke uwong* atau menghargai harkat dan martabat manusia. Prinsip inilah yang membuat PKL semakin setuju terhadap pemerintah. Selain itu, proses pemindahan PKL juga di-

gabungkan dengan prosesi kebudayaan lokal, yaitu kirab boyongan. Dengan pendekatan ini tidak hanya PKL yang berhasil direlokasi, tetapi juga meningkatkan citra wisata Kota Surakarta atau Solo yang memiliki brand "*Spirit of Java*".

Melalui pendekatan komunikatifnya yang unik, Jokowi berhasil merelokasi PKL dari Monumen Banjarsari ke Pasar Notoharjo. Walaupun pada awalnya pembeli di Pasar Notoharjo tidak terlalu banyak, Jokowi berhasil mengatasi permasalahan tersebut melalui komunikasi rutin setiap minggu oleh pedagang. Melalui komunikasi aktif tersebut, disepakati bersama bahwa untuk menarik pengunjung di Pasar Notoharjo perlu diadakan hiburan. Misalnya seperti panggung dangdut, jalan sehat, dan juga sepeda santai. Selain itu juga disepakati untuk meningkatkan kualitas sumber daya pedagang melalui pelatihan manajemen ekonomi dan promosi via website. Hasilnya, saat ini Pasar Notoharjo menjadi Pasar Klithikan terbesar di Indonesia. Di sisi lain, Monumen Banjarsari sebagai ruang publik telah terbebas dari keberadaan PKL.

Terlepas dari berbagai keberhasilan fisik, hal yang lebih penting dalam kasus pendekatan komunikatif oleh Jokowi adalah membangun kepercayaan dan kerjasama masyarakat dengan pemerintah. Melalui komunikasi yang terjalin baik tersebut telah menguatkan modal sosial di Kota Surakarta. Dengan modal sosial yang kuat, tercipta tingkat partisipasi dan komunikasi yang baik dalam berbagai program pemerintah lainnya. Dengan begitu berbagai rencana dan program pemerintah akan lebih tepat guna dan tepat sasaran sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Peran pemimpin atau inisiator dalam pendekatan komunikatif merupakan hal yang sangat penting. Dalam hal ini, Jokowi telah membuktikan melalui pendekatan komunikatif, berbagai program rencana dapat berjalan baik.

### Diskusi Kasus

Berdasarkan ketiga studi kasus yang telah dibahas di atas menunjukkan perencanaan komunikatif cukup berhasil dalam menjawab berbagai permasalahan perkotaan. Jenis perencanaan komunikatif ketiganya juga berbeda untuk lebih memperkaya pengetahuan proses perencanaan komunikatif. Kasus pertama, Kota Koping-Swedia dengan penekanan pada pendekatan pilihan strategis (*Strategic Choice Approach*) dalam menghadapi permasalahan ketidakseimbangan pasar perumahan di Swedia. Dalam kasus tersebut peran inisiator dalam memulai perencanaan komunikatif melalui lokakarya menjadi penting. Berbeda dengan kasus pertama, kasus kedua diambil di Kota Raca-Slovakia yang menggunakan perencanaan komunikatif dalam proyek regenerasi kota. Kerjasama antar seluruh pemangku

kepentingan yang terlibat ditekankan pada pendekatan komunikatif yang dilakukannya. Kasus terakhir lebih berbeda dari dua kasus sebelumnya, diambil di Surakarta-Indonesia dengan fokus pembahasan pada pendekatan komunikatif yang berbeda dan unik dari pemerintah kepada masyarakat. Dalam hal ini yaitu pada kasus relokasi pedagang kaki lima. Peran kemampuan komunikatif Walikota Surakarta saat itu, Jokowi, terbukti berhasil merelokasi pedagang kaki lima dengan baik. Pendekatan yang dilakukannya seperti gabungan antara perencanaan komunikatif dan negosiasi. Jokowi berusaha membangun kepercayaan masyarakat kepada pemerintah terlebih dahulu sebelum membuat keputusan.

Beberapa temuan yang diperoleh dari ketiga kasus tersebut yaitu peran inisiator menjadi penting dalam memulai perencanaan komunikatif. Selain akan berdampak pada jalannya komunikasi yang terjalin, juga mempengaruhi bentuk pendekatan yang akan diambil. Ketiga kasus tersebut menunjukkan permasalahan yang muncul tidak dapat diselesaikan dengan cara-cara biasa yang telah dilakukan. Masalah tersebut semakin kompleks dan saling terkait dengan yang lainnya. Pendekatan komunikatif yang menekankan pada partisipasi dan komunikasi kepada masyarakat serta seluruh pemangku kepentingan terkait menjadi sebuah keharusan. Temuan selanjutnya, ketiga kasus tersebut tidak terlalu mempertimbangkan kepada proses dan prosedur perencanaan. Ketiganya lebih menekankan pada proses komunikasi penuh yang tercipta dalam membangun pengetahuan bersama.

Dalam prosesnya, ketiga kasus tersebut juga menjalankan dengan baik panduan umum yang diinisiasi oleh Healey (1997). Panduan pertama yaitu melakukan persiapan. Tahap ini dimulai dengan adanya inisiator yang menggagas perencanaan komunikatif. Pada kasus Swedia diinisiasi oleh Hickling sebagai penemu metode pendekatan pilihan alternatif (Strategic Choice Approach), kasus regenerasi Kota Raca diinisiasi oleh Tim LUDA Eropa dengan kerjasama berbagai pihak, sedangkan kasus Kota Surakarta diinisiasi oleh Walikota Jokowi dengan gaya komunikatifnya yang unik. Ketiga kasus tersebut juga melaksanakan dengan baik panduan kedua, yaitu melaksanakan rutinitas dan gaya diskusi. Bentuknya berupa lokakarya, diskusi, hingga “lobi meja makan” yang memaksimalkan komunikasi antar pihak.

Selanjutnya, pembuatan wacana kebijakan melalui konsensus juga dilakukan pada ketiga kasus tersebut. Wacana kebijakan yang dihasilkan merupakan sebuah kesepakatan bersama, bukan penetapan keputusan melalui perhitungan rasional.

## Kesimpulan

Perencanaan komunikatif muncul akibat tidak adanya perencanaan rasional menyelesaikan permasalahan yang semakin kompleks. Perkembangan pengetahuan yang semakin meluas menjadikan tiap individu dan organisasi memiliki pandangan yang beragam. Hal ini sejalan dengan pemikiran Foucault, menurutnya kekuatan (power) tersebar di semua lini kehidupan (masyarakat), tidak sebatas pada pemerintahan atau para ahli saja. Dalam upaya menyelesaikan permasalahan yang kompleks perlu adanya saling keterlibatan antara semua pihak. Diperlukan pendekatan inovatif yang “tidak biasa” melalui komunikasi penuh.

Perencanaan komunikatif tidak berfokus terhadap prosedur ataupun formalitas, namun berfokus pada membangun konsensus melalui pengetahuan bersama. Proses yang dilakukan disesuaikan dengan konteks lokal, tidak dapat dibakukan untuk semua tempat. Peran inisiator dalam hal ini menjadi hal penting memulai proses perencanaan komunikatif. Posisi perencana dalam hal ini lebih kepada pembelajar pengalaman dari semua pihak untuk membantu membangun pengetahuan bersama.

Bentuk pendekatan komunikatif dapat beragam, misalnya lokakarya dan diskusi rutin. Dengan kemajuan teknologi yang pesat, kecenderungan perencanaan di masa mendatang dapat juga dilakukan berbasis jaringan teknologi canggih.

## Daftar Pustaka

- Allmendinger, P. dan Tewdwr-Jones, M. (2002). *Planning Futures: New Directions for Planning Theory*. Routledge.
- Chakrabarty, Antarin. (2008). *Communicative Planning and Democratic Decentralisation in India - Case of Kolkata City*. Thesis untuk tingkat Master tidak dipublikasikan. Norwegian University of Science and Technology. Trondheim.
- Djunaedi, Achmad. (2012). *Proses Perencanaan Wilayah dan Kota*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Fitritara, Rahmi. (2012). *Pembelajaran dari Proses Relokasi Pedagang Kaki Lima (PKL) Monument 45 Banjarsari ke Pasar Klithikan Notoharjo Semanggi Kota Surakarta*. Skripsi Program Sarjana tidak dipublikasikan. Universitas Gadjah Mada. Yogyakarta.

- Foucault, Michel. (1994). *The Order of Things: An Archeology of Human Science*. New York: Vintage Books.
- Gautama, Amizar. (2011). *Strategi Komunikasi Pemerintah Kota Solo dalam Pemindahan Pedagang Kaki Lim*. Thesis Program Master tidak dipublikasikan. Universitas Diponegoro, Semarang.
- Habermas, Jürgen. (1984). *The Theory of Communicative Action*. Vol. 2. Cambridge: Polity Press.
- Healey, Patsy. (1992). *A Planner's Day - Knowledge and Action in Communicative Practice*. *American Planning Association*. Journal of the American Planning Association. Vol. 58 No. 1.
- Healey, P. (1996), *Planning Through Debate: The Communicative Turn in Planning Theory*, in Campbell, S. and Fainstein, S.S. (eds), *Readings in Planning Theory*. Blackwell.
- Healey, P. (1997). *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. Basingstoke: Macmillan.
- Innes, J. (1995). *Planning Theory's Emerging Paradigm: Communicative Action and Interactive Practice*. Journal of Planning Education and Research. Vol. 14 No. 3.
- J. Friend dan A. Hickling. (2005). *Planning Under Pressure: The Strategic Choice Approach*. Oxford: Elsevier Butterworth-Heinemann.
- Purbani, Kamalia. (2017). *Collaborative Planning for City Development: A Perspective From a City Planner*. Bandung.
- Yee, Hung Wing. (2008). *Connie Communicative Planning For Sustainable Development: A Coasian Hong Kong Study On Planning By Contract In Action*. Thesis Program Master tidak dipublikasikan. University of Hongkong, Hongkong.
- [http://www.greenstructureplanning.eu/MAPweb/Got eb/got-stromb.htm](http://www.greenstructureplanning.eu/MAPweb/Got%20eb/got-stromb.htm) diakses 15 Maret 2017 pukul 16.15
- <http://www.luda-project.net> diakses 22 Maret 2017 pukul 20.58