

## PROFESI PERENCANA DALAM PERENCANAAN PARTISIPATIF SUATU KAJIAN TEORI DAN PRAKTEK PERENCANAAN

Dewi Sawitri\*

### *Abstrak*

*Pendekatan perencanaan pembangunan telah bergeser dari pendekatan terpusat menuju pendekatan partisipatif, sehingga menuntut perubahan peranan, kemampuan dan perilaku perencana dalam menjalankan profesinya. Tuntutan tersebut melahirkan pertanyaan "bagaimana peranan perencana pada proses perencanaan partisipatif, serta bagaimana pengaruhnya pada pekerjaan profesi perencana dan etika profesi perencana, sehingga terwujud proses perencanaan partisipatif yang efektif". Tulisan ini menyampaikan hasil penelitian yang mempunyai tujuan memahami peranan perencana dalam mewujudkan proses perencanaan partisipatif yang sesungguhnya, serta pengaruhnya pada profesi dan etika profesi perencana. Penelitian dilakukan melalui kajian peranan perencana dalam teori perencanaan, konsep perencanaan partisipatif dan kasus praktek perencanaan partisipatif di Jawa Timur, yang selanjutnya dikaitkan dengan profesi dan etika profesi perencana. Penelitian ini menemukan bahwa secara teori maupun praktek, peranan perencana dalam perencanaan partisipatif adalah sebagai fasilitator dan komunikator yang membantu terjadinya komunikasi antar peserta yang menghasilkan perencanaan yang efektif. Dalam menjalankan profesinya, selain mengandalkan pengetahuan dan teknik analisis, perencana juga perlu mempunyai kemampuan membangun dialog antar berbagai pihak yang berkepentingan. Sesuai dengan peranannya, perencana harus menjunjung tinggi etika yang menuntun perilakunya untuk mendukung partisipasi masyarakat dan tanggung jawab pada kepentingan masyarakat. Sebagai komunikator, perencana juga perlu mematuhi norma pragmatis alamiah dalam berkomunikasi agar mendapatkan kepercayaan masyarakat dan mampu membangun komunikasi yang efektif.*

*Kata kunci : Perencanaan partisipatif, profesi perencana, dan etika profesi perencana.*

---

\* **Dewi Sawitri**, *Kelompok Keahlian Perencanaan Wilayah dan Perdesaan Sekolah Arsitektur, Perencanaan dan Pengembangan Kebijakan Institut Teknologi Bandung*

## 1 Pendahuluan

### 1.1 Latar Belakang

Praktek perencanaan pembangunan terpusat lebih mengejar pertumbuhan perekonomian nasional dan belum berhasil menciptakan kesejahteraan masyarakat, bahkan telah mengorbankan wilayah kurang berkembang, masyarakat yang kurang mampu dan lingkungan. Sifat eksploitatif telah memperlemah kondisi wilayah kurang berkembang, demi mendukung pertumbuhan perekonomian nasional, dan telah mengabaikan orang miskin sehingga memperburuk nasib mereka. Walaupun dalam ukuran kriteria yang sempit, kebijaksanaan yang tidak mengikutsertakan orang miskin ini telah memberikan hasil yang terbatas (Friedmann, 1992).

Praktek perencanaan pembangunan di Indonesia telah lama mengacu pada konsep ini, sehingga mencapai keberhasilan dibidang fisik dan ekonomi makro, tetapi kurang berlanjut, serta tidak mampu mencapai keberhasilan pengembangan sosial, ekonomi masyarakat secara luas dan menjaga kelestarian lingkungan.

Kekecewaan pada praktek perencanaan terpusat telah melahirkan banyak pemikiran pembangunan yang mengusahakan pemberdayaan lokal (Coffey dan Polesse, 1984), melalui penekanan pada pengembangan endogen (*endogenous development*), khususnya pada manusia lokal. Sebagai kunci utama pembangunan, manusia lokal diharap mampu mengelola dan mengembangkan potensi lokal secara optimal, sehingga tercapai tujuan pengembangan lokal (Blakely, 1989, Taylor dan Mackenzie, 1992, Campfens, 1999, Cook, 1994, Roseland, 1998, Friedmann, 1992). Partisipasi masyarakat secara sosial, ekonomi, dan politik merupakan kunci konsep pembangunan ini.

Konsep pembangunan partisipatif telah diterapkan di Indonesia, baik pada program bantuan donor maupun pada perencanaan pembangunan rutin. Pedoman Penyusunan Perencanaan dan Pengendalian Pembangunan Daerah (P5D) telah lama menjadi panduan penyusunan rencana pembangunan rutin dari bawah (*bottom-up*) yang melibatkan masyarakat, namun pada prakteknya kekuatan dari atas lebih besar daripada kekuatan dari bawah, sehingga partisipasi masyarakat tidak terwujud. Pemerintah telah lebih membuka peluang terwujudnya proses perencanaan partisipatif, melalui peraturan perundang-undangan, petunjuk pelaksanaan dan manual pelaksanaan.

Perubahan pendekatan perencanaan pembangunan dari bersifat terpusat ke partisipatif akan menggeser peranan perencana dalam proses perencanaan pembangunan, yang selanjutnya juga akan mempengaruhi pekerjaan profesi perencana. Oleh karena itu kajian profesi perencana dalam perencanaan partisipatif yang dikaitkan dengan teori dan praktek perencanaan menjadi penting untuk mewujudkan proses perencanaan partisipatif yang sesungguhnya.

## **1.2 Rumusan Masalah.**

Pendekatan praktek perencanaan pembangunan mulai bergeser dari pendekatan perencanaan terpusat menuju pendekatan perencanaan partisipatif. Kedua pendekatan tersebut sangat kontras, pada satu sisi pendekatan terpusat merupakan proses perencanaan dari atas (*top-down*) pada sisi lain pendekatan partisipatif merupakan proses perencanaan dari bawah (*bottom-up*). Perwujudan proses perencanaan partisipatif yang sesungguhnya membutuhkan kesadaran para perencana akan perubahan peranannya dalam menjalankan profesi.

Tuntutan perubahan peranan perencana dalam mewujudkan proses perencanaan partisipatif menimbulkan pertanyaan tentang "bagaimana peranan perencana pada proses perencanaan partisipatif, serta bagaimana pengaruhnya pada pekerjaan profesi perencana dan etika profesi perencana, sehingga terwujud proses perencanaan partisipatif yang efektif".

## **1.3 Tujuan**

Tulisan ini akan menyampaikan hasil penelitian yang mempunyai tujuan memahami peranan perencana dalam mewujudkan proses perencanaan partisipatif yang sesungguhnya, serta pengaruhnya pada profesi dan etika profesi perencana. Peranan perencana dalam perencanaan partisipatif dikaji melalui teori maupun praktek perencanaan, yang selanjutnya dipelajari pengaruhnya pada pekerjaan dan etika profesi perencanaan yang ada selama ini.

## **1.4 Manfaat**

Manfaat hasil penelitian ini adalah memberikan petunjuk arah perubahan peranan, kemampuan, serta perilaku para perencana dalam

menjalankan profesinya untuk mendukung terwujudnya proses perencanaan yang sesungguhnya dan efektif.

## 2 Profesi Dan Etika Profesi Perencana

Profesi merupakan sesuatu yang berkaitan dengan bidang atau jenis pekerjaan tertentu yang sangat dipengaruhi oleh pendidikan dan keahlian yang diperoleh melalui sebuah proses pendidikan maupun pelatihan khusus. Orientasi utama profesi adalah untuk kepentingan masyarakat dengan menggunakan keahlian (Wignjosoebroto, 1999). Profesi perencana, seperti halnya dengan profesi lain, juga sangat dipengaruhi oleh pendidikan dan keahlian dibidang perencanaan wilayah dan kota, yang diperoleh melalui pendidikan maupun pelatihan, yang diselenggarakan oleh beberapa perguruan tinggi dan instansi pemerintah terkait.

Berbekal keahlian dibidang perencanaan, seorang perencana menjalankan profesinya bagi kepentingan masyarakat. Dalam lingkup luas seorang perencana wilayah dan kota diharapkan memiliki kemampuan membantu menetapkan keseluruhan sasaran rencana pembangunan untuk menuju kesejahteraan masyarakat dalam tingkat pembuatan kebijaksanaan pemerintah dan membantu manajemen pembangunan (Sujarto, 2006).

Sebuah profesi hanya dapat memperoleh kepercayaan dari masyarakat, apabila dalam diri orang yang menjalankan profesi tersebut ada kesadaran kuat untuk mengindahkan etika profesi ketika mereka ingin memberikan jasa keahlian profesi kepada masyarakat yang memerlukan (Wignjosoebroto, 1999). Etika berkaitan dengan konsep yang dimiliki oleh individu atau kelompok untuk menilai apakah tindakan yang telah dikerjakan salah atau benar, buruk atau baik. Istilah etika dan moral merupakan istilah-istilah yang dapat saling dipertukarkan satu dengan lainnya, karena keduanya mempunyai konotasi yang sama. Etika akan memberikan semacam batasan maupun *standart* yang akan mengatur pergaulan manusia dalam kelompok sosialnya (Wignjosoebroto, 1999).

Secara umum, etika profesi perencana mempertimbangkan Prinsip Etika Perencanaan APA (*American Planning Assosiation*) sebagai berikut (dalam Karyoedi, 2006):

1. Kewajiban utama para perencana dan pejabat perencanaan publik adalah melayani kepentingan umum.

2. Para perencana dan pejabat perencanaan publik harus mengetahui hak-hak warga untuk mempengaruhi keputusan perencanaan yang mempengaruhi kesejahteraannya.
3. Perencana dan pejabat perencanaan publik harus mengakui dan mempunyai perhatian khusus pada sifat komprehensif dan jangka panjang dari keputusan-keputusan perencanaan.
4. Perencana dan pejabat perencanaan publik harus berusaha keras untuk memperluas pilihan dan kesempatan bagi semua orang.
5. Perencana dan pejabat perencanaan publik harus memudahkan koordinasi.
6. Untuk menghindari konflik kepentingan dan kemunculan ketidaklayakan, pejabat perencanaan publik yang barangkali menerima beberapa keuntungan pribadi dari suatu keputusan perencanaan publik harus tidak ikut serta dalam keputusan tersebut.
7. Perencana dan pejabat perencanaan publik harus memberikan pelayanan perencanaan yang menyeluruh dan terus menerus.
8. Perencana dan pejabat perencanaan harus tidak secara langsung atau tidak langsung meminta pemberian atau menerima pemberian yang dapat mempengaruhi kinerja dan keputusan mereka.
9. Perencana dan pejabat perencanaan publik harus tidak membocorkan atau menggunakan secara tidak benar informasi rahasia untuk keuntungan keuangan.
10. Pejabat perencanaan publik harus menjamin bahwa laporan-laporan dan catatan-catatan dari badan perencanaan publik terbuka secara sama bagi semua anggota masyarakat.
11. Pejabat perencanaan publik harus menjamin bahwa presentasi informasi atas nama suatu kelompok pada suatu pertanyaan perencanaan terjadi hanya pada dengar pendapat yang dijadwalkan pada pertanyaan tersebut, tidak secara pribadi, tidak secara resmi, dengan ketidakhadiran kelompok-kelompok kepentingan lain.
12. Pejabat perencanaan publik harus berkelakuan baik di depan umum untuk menjaga kepercayaan publik dalam badan perencanaan publik,

unit pemerintahan dari pejabat tersebut, dan kinerja pejabat dari kepercayaan publik.

13. Perencana dan pejabat perencanaan publik harus menghormati kode etik dan panduan profesional yang ditentukan oleh *Komisi American Institut of Certificated Planner (AICP)* dan oleh beberapa profesi yang terkait untuk praktek perencanaan.

Menurut Sujarto (2006), pembinaan etika profesi untuk dapat menghasilkan perencanaan yang etis pada dasarnya memerlukan tanggung jawab perencana sebagai berikut:

1. Tanggung jawab kepada masyarakat. Perencana wilayah dan kota menghasilkan suatu karya perencanaan untuk kepentingan masyarakat secara adil.
2. Tanggung jawab kepada yang menugaskan dan kepada yang berkepentingan terhadap rencana. Perencana wilayah dan kota harus secara obyektif dan jujur menerima penugasan dari atasan atau pemberi tugas.
3. Tanggung jawab kesejawatan. Perencana wilayah dan kota harus bisa saling menghormati dan menghargai keprofesian sejawat.
4. Tanggung jawab diri. perencana wilayah dan kota harus berusaha untuk memenuhi integritasnya, kemampuan dan kemampuan profesionalnya.

Prinsip Etika Perencanaan APA (*American Planning Assosiation*) maupun tanggung jawab perencana yang diajukan Sujarto (2006) telah difahami para perencana yang memperoleh pendidikan dan pelatihan di bidang perencanaan, sehingga akan menjadi panduan perilaku para perencana dalam menjalankan profesinya. Keduanya memberikan batasan maupun *standart* yang akan menuntun perencana dalam menjalankan profesinya secara umum, sehingga dapat menjadi dasar sebagai etika profesi perencana.

### **3 Peranan Perencana Dalam Teori Perencanaan.**

Sebagai profesi yang menjalankan tugas membantu perencanaan pembangunan bagi kesejahteraan masyarakat, peranan perencana tidak lepas dari teori yang mendasari perencanaan pembangunan. Setiap teori perencanaan akan mempunyai implikasi yang berbeda pada peranan

perencana dalam prakteknya, sehingga pergeseran pendekatan perencanaan pembangunan akan membawa pergeseran peranan perencana dalam proses perencanaan pembangunan, yang selanjutnya pada profesi perencana.

Melalui hubungan skema klasifikasi paradigma perencanaan berdasarkan rasionalitas yang dibangun Sager (1993) dengan klasifikasi strategi perencanaan dari Brook (2002) perubahan peranan perencana dikaitkan dengan teori perencanaan akan tampak jelas:

1. ***Instrumental Rationality***. Inti paradigmanya adalah mencari kombinasi cara yang mungkin untuk mencapai tujuan yang ditentukan. Melibatkan pemerintah melalui badan perencanaan berhubungan dengan strategi perencanaan rasionalitas terpusat (*centralized rationality*): perencana sebagai ilmuwan terapan.
2. ***Bounded Instrumental Rationality***. Inti paradigmanya adalah mencari suatu alternatif yang memenuhi suatu cara-tujuan yang tidak jelas dan dipersempit (*collapsed*) sebagian. Melibatkan pemerintah melalui badan perencanaan, didukung oleh para anggota suatu masyarakat yang berkuasa berhubungan dengan strategi perencanaan Non Rasionalitas Terpusat (*Centralized Non-Rationality*): perencana menghadapi politik.
3. ***Bounded Communicative Rationality***. Inti paradigmanya adalah menghalangi distorsi komunikasi yang terstruktur untuk meningkatkan kesempatan yang sama dan membangun dukungan suatu keberhasilan yang masuk akal dan pilihan-pilihan yang adil. Melibatkan pemerintah melalui lembaga perencanaan dan melibatkan masing-masing pihak yang berkepentingan dengan dibantu dan diwakili oleh para perencana, berhubungan dengan strategi perencanaan Rasionalitas Terdesentralisir (*Decentralized Rationality*): perencana sebagai aktivis politik.
4. ***Communicative Rationality***. Inti paradigmanya adalah mengorganisasikan dialog untuk meningkatkan demokrasi dan pertumbuhan personal, serta mencari penyelesaian yang disepakati dalam komunikasi yang tidak diputarbalikkan. Melibatkan semua pihak yang saling bertatap muka dan berdialog untuk mencapai kesepakatan berhubungan dengan strategi perencanaan Non Rasionalitas Terdesentralisir (*Decentralized Non-Rationality*): perencana sebagai komunikator.

Dengan acuan teori yang berbeda, praktek perencanaan pembangunan akan memberikan peranan yang berbeda bagi para perencana. Secara umum

praktek perencanaan, termasuk di Indonesia, telah mulai mengacu pada paradigma *Communicative Rationality*, yang melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan dalam proses perencanaan dan perencana menjalankan peranan sebagai komunikator.

#### **4 Peranan Perencana Dalam Konsep Perencanaan Partisipatif**

*Participatory Planning* dipandang sebagai suatu “Proses sosial yang dinegosiasikan”. Bagi de Roux fokus utama *Participatory Planning* bukan menghasilkan suatu rencana, tetapi menciptakan ruang dialog antara berbagai pelaku dengan berbagai harapan, persepsi dan interpretasi berkenaan dengan persoalan dan isu yang diungkapkan dan dirundingkan. Proses sosial dimana masyarakat perlu ikut serta untuk memudahkan analisis kolektif tentang persoalan masyarakat dan mencapai prioritas berdasarkan kesepakatan yang rumit dan tidak pasti. Perencanaan perlu difahami sebagai bersifat berhati-hati, iteratif, dan fleksibel. Perencanaan juga menawarkan suatu kesempatan unik bagi teknisi dan anggota masyarakat untuk berinteraksi dan menghubungkan pengetahuan (de Roux, dalam Nieras, 2002).

Perencanaan partisipatif berhubungan dengan konsep rasionalitas komunikatif yang dikembangkan Habermas di tahun 1979. Rasionalitas komunikatif sepenuhnya dikembangkan hanya melalui dialog, dalam percakapan ideal pada keadaan tanpa dominasi, sebagai satu-satunya kekuatan untuk menghasilkan kehendak yang berasal dari suatu penjelasan yang sah. Semua pihak yang terlibat dalam pembicaraan akan menghindari dorongan lain, kecuali keinginan bersama untuk mencapai kesepakatan pada kepentingan yang dipertimbangkan umum bagi semua orang. Dalam dialog, suatu komunitas dapat secara rasional memperoleh tujuan-tujuan yang diinginkan bersama. Menurut Habermas (1984) rasionalitas komunikatif adalah suatu cara untuk terlibat dalam usaha mencapai saling pengertian dalam suatu keadaan percakapan yang ideal (Sager, 1993).

Dalam pemikiran yang relatif sama, Friedmann mengajukan konsep *transactive planning*. Berdasarkan konsep ini proses perencanaan mentransformasikan pengetahuan ke dalam tindakan melalui urutan hubungan antar orang yang terus menerus. Istilah *transactive* mengindikasikan bahwa proses dijalankan dalam konteks tatap muka dengan saling menukar pengetahuan yang dimiliki perencana dengan pengetahuan pribadi klien. Friedman menekankan bahwa dialog adalah suatu hubungan



sejajar antara dua orang, dan bahwa itu harus tidak disatukan ke dalam hubungan instrumental (Friedman, 1973 dalam Sager, 1993).

Dalam konsep ini, perencanaan dan isinya adalah suatu cara bertindak yang dipilih, setelah pembicaraan. Dalam perencanaan, percakapan memainkan peran sebagai politik dan teknik. Tindakan perencana tidak hanya teknis, tetapi juga komunikatif, mereka membentuk kepedulian dan harapan-harapan (Forester, 1980). Dalam pendekatan Tindakan Komunikatif (*Communicative Action*), perencanaan dipandang sebagai kegiatan yang bersifat interpretasi, komunikasi dan menggambarkan para perencana ditanam dalam jalinan komunitas, politik, dan pembuatan keputusan publik (Brooks, 2002).

Mengacu pendekatan ini, pengetahuan untuk bertindak, prinsip-prinsip bertindak, dan cara bertindak secara aktif dihasilkan oleh anggota suatu masyarakat yang berkomunikasi satu dengan lainnya, dalam waktu dan tempat yang khusus, dengan kata lain masyarakat mempunyai kedudukan dan fungsi utama dalam keseluruhan proses perencanaan ini. Peranan perencana adalah sebagai fasilitator untuk menampung pembicaraan yang terjadi dan menjamin bahwa kaum marginalis juga mendapat kesempatan untuk didengar suaranya.

## **5 Peranan Perencana Dalam Praktek Perencanaan**

Secara umum praktek perencanaan partisipatif telah dikembangkan di Indonesia, terutama pada tingkat desa atau kelurahan. Kesungguhan pemerintah dalam mendorong terwujudnya proses perencanaan partisipatif di tingkat desa/kelurahan dan kecamatan ditunjukkan dengan dikeluarkannya Manual Tentang Manajemen Pembangunan Partisipatif di Desa/Kelurahan dan Kecamatan melalui Surat Menteri Dalam Negeri RI No: 414.2/966.D/PMD, Tgl: 22 Juli 2004. Dalam mewujudkan manajemen pembangunan partisipatif di tingkat desa/kelurahan dan kecamatan, dukungan pendampingan dalam berbagai bentuk fasilitasi dan mediasi pemberdayaan masyarakat yang berkelanjutan dipandang penting. Dukungan ini dipandu oleh fasilitator desa, fasilitator kecamatan, perguruan tinggi, lembaga swadaya masyarakat. Kebutuhan pendampingan ini menandakan kebutuhan peranan perencana dalam perencanaan partisipatif di tingkat desa/kelurahan dan kecamatan.

Disamping berasal dari pemerintah pusat, dorongan terwujudnya proses perencanaan partisipatif juga datang dari pemerintah daerah, khususnya Propinsi Jawa Timur. Melalui Badan Pemberdayaan Masyarakat, Propinsi Jawa Timur melahirkan Konsep Sistem Manajemen Pembangunan Partisipatif (SMPP) yang merupakan :

- Pengelolaan pembangunan yang mengutamakan peranserta langsung masyarakat dalam pembuatan keputusan.
- Pengelolaan pembangunan dilakukan secara sinergis dengan membangun dialog lintas sektor dan lintas pelaku.

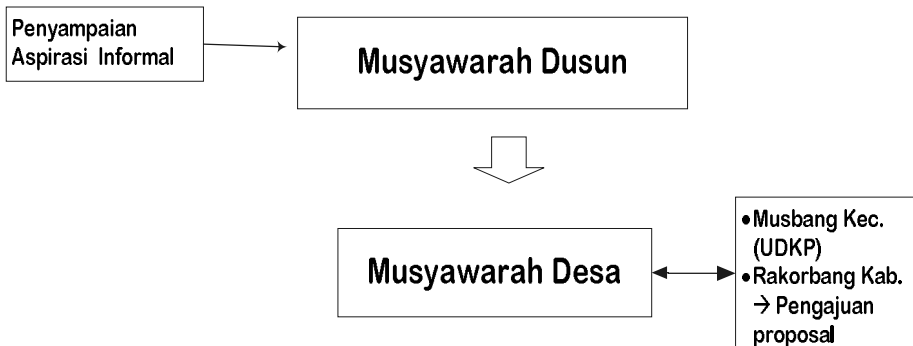
Fasilitator diharapkan menjalankan peranan penting dalam proses perencanaan partisipatif ini, yaitu sebagai pihak yang memungkinkan terjadinya kemudahan bagi seluruh peserta untuk berpartisipasi dan mengutarakan pendapatnya. Untuk menjalankan tugasnya, para fasilitator berbekal pengarahan dan panduan yang telah diterima sebelumnya berkenaan dengan pelaksanaan SMPP. Pengarahan juga diberikan pada unsur pemerintahan desa, yaitu perangkat desa, Badan Perwakilan Desa (BPD), dan Lembaga Perencanaan dan Pelaksana Pembangunan (LP3).

Pada tahun 2003, Pemerintah Propinsi Jawa Timur telah melaksanakan uji coba Program SMPP di beberapa desa, salah satunya di Desa Rowomarto, Kecamatan Patianrowo, Kabupaten Nganjuk, yang menjadi kasus penelitian ini. Desa Rowomarto merupakan desa pertanian yang kondisi alamnya kurang mendukung kegiatan pertanian sebagai tulang punggung perekonomian desa. Sebagai potensi pengairan, aliran sungai yang melintasi desa tidak dapat dimanfaatkan sehingga persoalan kesulitan air selalu membayangi petani di musim kemarau. Persoalan ini telah mempersulit perekonomian masyarakat sehingga pertanian tidak menarik bagi sebagian pemuda dan meninggalkan desa telah dipilih untuk mengatasi persoalan perekonomian.

Dalam dua tahun belakangan ini kondisi perekonomian warga Desa Rowomarto semakin membaik. Pembangunan jalan aspal di hampir pelosok desa memudahkan pemasaran hasil pertanian dan menurunkan biaya transportasi, sehingga pendapatan petani meningkat. Kemitraan antara warga desa dengan perusahaan pembibitan jagung juga telah meningkatkan pendapatan petani. Pada saat yang sama, cabai dapat ditanam tumpang sari dengan jagung, sehingga lebih menambah pendapatan petani.

Pesatnya pembangunan merupakan hasil kerjasama pemerintah dan masyarakat desa. Kemiskinan dan keterbelakangan telah memperkuat rasa persatuan serta menumbuhkan semangat ikutserta dalam pembangunan. Dengan motivasi mengejar ketinggalan dari desa lain, sebagian besar pembangunan dilakukan dengan swadaya masyarakat. Pelaksanaan uji coba SMPP telah menghasilkan program pembangunan jalan di seluruh pelosok desa, yang tersebar hampir di seluruh dusun Desa Rowomarto. Sebagian besar dana pembangunan berasal dari masyarakat, terutama melalui penyisihan hasil panen jagung hibrida. Disamping telah mencapai prestasi pembangunan, desa ini masih menghadapi persoalan menahun yang tidak dapat diatasi sendiri oleh desa, yaitu kelangkaan air di musim kemarau.

Berdasarkan hasil penelusuran pada ungkapan yang konsisten dari beberapa informan kunci, proses perencanaan pembangunan Desa Rowomarto secara spesifik seperti terlihat dalam gambar di bawah. Proses perencanaan program tahunan Desa Rowomarto dimulai dari penggalangan aspirasi masyarakat yang bersifat informal. Kegiatan ini biasa dilakukan oleh kepala desa, kepala dusun, BPD, tokoh masyarakat, dan para pengurus RT melalui bincang-bincang informal dengan masyarakat untuk mendengarkan keluhan dan usulan pembangunan yang mengambil tempat di sawah, gardu, warung, maupun kunjungan silaturahmi ke rumah, yang hasilnya dijadikan bahan usulan atau pemikiran untuk disampaikan di musyawarah dusun.



## 6 Proses Perencanaan Pembangunan Desa Rowomarto

Selanjutnya kepala dusun atau BPD (Badan Perwakilan Desa) yang ada di dusun menggelar musyawarah dusun. Pertemuan formal ini melibatkan kepala dusun, BPD, wakil warga dusun, tokoh masyarakat dusun, dan pengurus RW serta RT. Kepala desa sering terlibat dalam musyawarah di setiap dusun untuk memberikan pengarahan. Setelah mendapatkan pengarahan kepala desa, pertemuan dilanjutkan dengan penggalangan aspirasi masyarakat yang disampaikan para wakil warga dan diakhiri dengan penyusunan prioritas pembangunan dusun beserta pembiayaannya, untuk diajukan dalam musyawarah desa.

Musyawarah desa, yang diprakarsai kepala desa, merupakan akhir proses perencanaan pembangunan desa. Pertemuan ini melibatkan kepala desa, perangkat desa, kepala dusun, Lembaga Perencana dan Pelaksana Pembangunan (LP3), BPD, tokoh masyarakat, perwakilan dusun dan perwakilan kecamatan sebagai fasilitator. Pertemuan diawali dengan penyampaian kebijaksanaan dan program-program pemerintah yang akan dijalankan di desa, dilanjutkan dengan penggalangan aspirasi masyarakat yang dibawa oleh para wakil dusun diikuti dengan penyusunan program pembangunan desa beserta pembiayaannya dan diakhiri dengan pembuatan keputusan sebagai rencana pembangunan desa yang telah disepakati bersama.

Kesempatan turut serta dalam proses perencanaan pengembangan Desa Rowomarto terbuka lebar bagi seluruh warga. Seluruh peserta pertemuan, sebagai wakil warga, mempunyai kesempatan yang sama untuk menyampaikan pendapatnya. Suasana pembicaraan cukup ramai, bahkan sering panas, karena para wakil dusun berjuang agar dusunnya mendapat prioritas. Kepala desa dan ketua BPD, yang oleh masyarakat dinilai pandai, bijaksana, sabar, dan mempunyai pendekatan yang baik telah mampu mendinginkan suasana, sehingga ditemukan kesepakatan. Fasilitator kecamatan, dengan berbekal arahan dan panduan fasilitasi dan mediasi, tidak menjalankan peranan sebagai komunikator yang memudahkan peserta untuk berpartisipasi dan mengutarakan pendapat, tetapi lebih menjalankan peranan sebagai pengamat.

Dengan kemampuan kepala desa dan ketua BPD, desa ini telah mampu mewujudkan perencanaan partisipatif, meskipun tanpa bantuan fasilitator. Pelaksanaan kegiatan pembangunan yang ditentukan melalui perencanaan partisipatif telah mencapai prestasi pembangunan yang cukup

berarti. Namun demikian desa ini belum mampu mengatasi persoalan utama penghambat pengembangan kegiatan pertanian sebagai tulang punggung perekonomian desa. Kemampuan fasilitator tanpa latar belakang pendidikan atau pelatihan di bidang perencanaan telah membatasi kapasitasnya sebagai komunikator yang mampu membantu mewujudkan proses perencanaan partisipatif yang berkualitas dan efektif, baik dalam mendorong proses komunikasi antara peserta maupun dalam menghasilkan perencanaan pengembangan desa yang mampu memenuhi kebutuhan dan menyelesaikan persoalan desa. Keadaan ini menunjukkan bahwa kemampuan pimpinan desa sebagai mediator tidak cukup dan dukungan fasilitator dengan kualifikasi perencana sebagai komunikator dalam mendukung perwujudan perencanaan partisipatif yang sesungguhnya sangat dibutuhkan.

## **7 Etika Profesi Perencana Dalam Perencanaan Partisipatif**

Dikaitkan dengan teori perencanaan, secara normatif peranan perencana harus mengalami perubahan seiring dengan perubahan pendekatan dari perencanaan terpusat menuju perencanaan partisipatif. Konsep perencanaan terpusat mengacu pada Paradigma Perencanaan *Communicative Rationality* atau Strategi Perencanaan *Centralized Rationality*, khususnya Pendekatan Perencanaan Rasional Komprehensif, telah meletakkan perencana dalam posisi sentral dalam proses perencanaan, yaitu sebagai ilmuwan terapan. Pada sisi lain, konsep perencanaan partisipatif yang mengacu pada Paradigma *Instrumental Rationality* atau Strategi Perencanaan *Decentralized Non-Rationality*, telah meletakkan masyarakat dalam posisi sentral dalam proses perencanaan, sedangkan perencana diletakkan sebagai komunikator.

Mengacu paradigma perencanaan rasionalitas komunikatif, konsep perencanaan partisipatif mengandalkan keabsahan sumber pengetahuan tindakan yang diusulkan melalui prinsip keabsahan bersifat saling tukar pendapat yang berbeda, bukan melalui pertimbangan logika atau ilmu pengetahuan, meskipun keduanya dapat dipertimbangkan dengan baik sebagai kemungkinan dalam konteks komunikatif. Pengetahuan, prinsip dan cara bertindak bukan semata-mata didasarkan penerapan ilmu dan teknik yang dimiliki perencana, tetapi secara aktif dihasilkan oleh anggota suatu masyarakat yang berkomunikasi dengan yang lain dalam waktu dan tempat yang khusus. Proses perencanaan mentransformasikan pengetahuan ke dalam tindakan melalui hubungan antar orang yang terus menerus, yaitu

proses saling tukar menukar pengetahuan yang dimiliki perencana dan klien atau masyarakat, dalam posisi yang sejajar dan tidak dibelokkan dalam hubungan instrumental.

Pengalaman praktek perencanaan partisipatif pada tingkat desa mengindikasikan bahwa peranan perencana sebagai fasilitator dan komunikator dalam mewujudkan perencanaan partisipatif yang berkualitas dan efektif sangat dibutuhkan. Pada praktek perencanaan partisipatif tanpa didukung fasilitator dengan kualifikasi perencana yang mampu menjadi komunikator, keberadaan kemampuan pimpinan desa sebagai mediator telah mampu menjalankan proses perencanaan partisipatif, tetapi tidak menghasilkan perencanaan yang efektif.

Kebutuhan peranan perencana dalam perencanaan partisipatif, tentu saja menuntut keberadaan kemampuan dan perilaku perencana dalam menjalankan profesinya untuk mewujudkan proses perencanaan partisipatif. Dalam menjalankan profesinya, para perencana telah lama dikuasai oleh pendekatan terpusat, sehingga profesi perencana tidak akan bermanfaat bagi kepentingan masyarakat bila tidak diikuti perubahan atau pengembangan kemampuan dan perilaku perencana sesuai dengan kebutuhan perencanaan partisipatif. Pada perencanaan terpusat, perencana mempunyai peranan sentral sebagai ilmuwan terapan, sehingga tugasnya dijalankan dengan mengandalkan pengetahuan dan teknik analisis rasional ilmiah yang dimiliki, serta hanya melibatkan pihak lain yang bersifat sangat terbatas dan cenderung mengabaikan masyarakat. Di sisi lain, perencanaan partisipatif meletakkan masyarakat dalam posisi sentral dan perencana sebagai komunikator, sehingga dalam menjalankan tugasnya tidak cukup hanya mengandalkan pengetahuan dan teknik analisis yang dimiliki, tetapi membutuhkan kemampuan membangun komunikasi atau dialog berbagai pihak yang berkepentingan.

Dalam menjalankan profesinya, sesungguhnya para perencana telah dituntut oleh norma atau etika yang mengatur hubungan dan tanggung jawabnya pada masyarakat, khususnya dalam pelibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan publik.

Namun demikian mengingat paradigma proses perencanaan yang bersifat rasioanal ilmiah telah menguasai para perencana, maka profesi perencana sering dijalankan dengan mengabaikan norma yang berkaitan dengan pelibatan masyarakat. Pada penerapan konsep perencanaan partisipatif, pengabaian tersebut tidak dimungkinkan lagi. Dalam

menjalankan profesinya, perencana perlu memberikan perhatian pada norma yang menuntunnya memberikan dukungan partisipasi masyarakat dan bertanggung jawab pada kepentingan masyarakat, paling tidak sama dengan norma lainnya.

Norma yang secara khusus perlu diperhatikan oleh perencana dalam menjalankan profesinya dalam perencanaan partisipatif adalah:

1. Dukungan perencana pada partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan, dengan mengetahui hak warga untuk mempengaruhi keputusan perencanaan yang mempengaruhi kesejahteraannya. Perencana sebaiknya mendukung suatu forum bagi partisipasi dan ekspresi warga yang masuk akal dan membantu menjelaskan tujuan, sasaran, dan kebijakan-kebijakan dalam pembuatan rencana.
2. Tanggung jawab perencana pada kepentingan masyarakat:
  - Menyediakan dan mendasarkan pada informasi yang benar dan jelas tentang masalah perencanaan kepada masyarakat, pemerintah, dan pihak lain yang berkepentingan.
  - Membuka peluang bagi masyarakat untuk memberikan aspirasinya serta mengetahui konsekwensi dari penerapan rencana dan program pembangunan yang digariskan dalam rencana.
  - Membuka peluang keikutsertaan masyarakat baik secara langsung, secara kelembagaan, atau secara perwakilan dalam penyusunan rencana.
  - Membuka peluang untuk memperluas pilihan dan ruang lingkup perencanaan bagi semua orang khususnya yang menyangkut kepentingan individu atau kelompok masyarakat.

Secara pragmatis komunikasi yang efektif tidak pernah dijamin, namun untuk memelihara dan mengembangkan keberadaan sifat saling memahami, saling percaya, dan kerjasama, Forester (1980) mengajukan 4 (empat) norma pragmatis alamiah, sebagai panduan dan standar pragmatis untuk praktek perencanaan, yang perlu dipatuhi perencana, yaitu:

1. Apakah komunikasi perencana dapat difahami (*comprehensible*),
2. Apakah komunikasi perencana ditawarkan dengan sungguh-sungguh (*sincerely*),

3. Apakah komunikasi perencana sah (*legitimate*),
4. Apakah komunikasi perencana benar (*true*).

Perencana akan mendapat kepercayaan dari masyarakat apabila mampu memenuhi norma berkomunikasi di atas, sehingga akan terbina proses perencanaan melalui komunikasi didasarkan pada sifat saling memahami, percaya dan kerjasama yang baik, dan dihasilkan perencanaan yang disepakati dan didukung semua pihak.

Dalam mewujudkan praktek perencanaan partisipatif, perencana perlu berusaha memenuhi etika profesi perencana tanpa peluang mengabaikan dukungannya pada partisipasi masyarakat dan bertanggung jawab pada kepentingan masyarakat, serta mematuhi norma berkomunikasi, yang memupuk dan mengembangkan sifat saling memahami, percaya, dan bekerjasama secara sukarela diantara pihak yang berdialog.

## 8 Penutup

Pendekatan perencanaan pembangunan telah mulai bergeser dari perencanaan terpusat menuju ke perencanaan partisipatif. Secara teoritis, pergeseran tersebut akan membawa pada perubahan peranan perencana dalam praktek perencanaan, dari perencana sebagai ilmuwan terapan menjadi perencana sebagai komunikator. Dalam perencanaan partisipatif, perencana diharapkan menjalankan peranan sebagai fasilitator untuk menampung pembicaraan yang terjadi dan menjamin bahwa kaum marginalis juga mendapat kesempatan untuk didengar suaranya. Dalam praktek perencanaan partisipatif, fasilitator dengan kualifikasi perencana sangat dibutuhkan sebagai komunikator yang membantu membangun dialog yang melibatkan seluruh peserta untuk menghasilkan perencanaan efektif yang memenuhi kebutuhan dan mengatasi persoalan bersama.

Perubahan peranan perencana tersebut menuntut perubahan kemampuan dan perilaku para perencana sehingga menghasilkan proses perencanaan partisipatif yang etis. Dalam menjalankan profesinya pada proses perencanaan partisipatif, para perencana tidak cukup hanya mengandalkan pengetahuan dan teknik analisis, tetapi membutuhkan kemampuan membangun dialog atau komunikasi berbagai pihak. Perencanaan merupakan hasil pembicaraan bersama. Pada dasarnya telah ada dasar etika profesi perencana yang menuntun perilaku perencana dalam menjalankan profesinya secara etis, termasuk dalam mewujudkan



perencanaan partisipatif. Etika profesi yang menuntun perilaku perencana dalam mendukung partisipasi masyarakat dan bertanggung jawab pada kepentingan masyarakat sering diabaikan, mengingat para perencana telah dikuasai oleh pendekatan perencanaan yang bersifat ilmiah. Dalam mendukung perencanaan partisipatif, pengabaian etika tersebut tidak dimungkinkan lagi sebaliknya etika tersebut harus dijunjung tinggi oleh para perencana. Disamping itu, dalam upaya untuk mendapatkan kepercayaan masyarakat dan membangun komunikasi yang efektif berdasarkan rasa saling memahami, percaya, dan kerjasama, maka norma pragmatis alamiah dalam berkomunikasi juga perlu menjadi pegangan perencana.

-----

## DAFTAR PUSTAKA

- Blakely, E.J. 1989. *Planning Local Economic Development: Theory and Practice*. Newbury Park : Sage Publications.
- Brooks, M.P. 2002. *Planning Theory for Practitioners*. Chicago : Planners Press APA.
- Campfens, H. 1999. *Community Development around the World: Practice, Theory, Reasearch*. Toronto : Training, University of Toronto Press.
- Coffey, W.J. dan Polese, M. 1984. "The Concept of Local Development: A Stages Model of Endogenous Regional Growth", *Papers of The Regional Science Association* 55, 1 – 1.
- Cook, J.B. 1994. Community Development Theory, Community Development Publication MP 568, Departement of Community Development, University of Missouri-Columbia, <http://muextension.missouri.edu/xplor/miscpubs/mp0568.htm>.
- Forester, J. 1980. Critical Theory and Planning Practice, *Journal of American Planning Assocation*, 46 , July, 1980:275-286.
- Friedmann, J. 1992. *Empowerment. The Politics of Alternative*

- Development*. Cambridge, Massachusetts : Blackwell Publisher.
- Karyoedi, M. 2006. Kerangka Etika di dalam Perencanaan Tata Ruang, *Materi Pelatihan Jenjang Fungsional Perencana Tingkat I*, SAPPK, ITB, Bandung Juni 2006.
- Nierras, R.M, et al. 200. *Making Participatory Planning in Local Governance Happen*, Institut of Development Studies, University of Sussex, Brighton, United Kingdom.
- Roseland, M. 1998. *Toward Sustainable Communities*. Gabriola Islan : Mew Society Publishers.
- Sujarto, D. 2006. “Etika Dalam Perencanaan Wilayah dan Kota”. *Materi Pelatihan Jenjang Fungsional Perencana Tingkat I*, SAPPK, ITB, Juni 2006.
- Forester, J. 1980. “Critical Theory and Planning Practice”. *Journal of American Planning Association*, 46 , July, 1980:275-286.
- Sager, T. 1993. *A Rationality-Based Clasification, Planning Theory*. 9, p. 79-118.
- Wignjosuebrotto, S. 1999. “Etika Profesional : Pengalaman dan Permasalahan”. *Makalah Simposium : Pemulihan Ekonomi Nasional Bersendikan Industrialisasi dan Pemberdayaan Otonomi Daerah*, Badan Kejuruan Mesin, Persatuan Insinyur Indonesia, Jakarta 30 Desember – 1 Desember 1999.