



Kepemimpinan dan Perencanaan Kolaboratif pada Masyarakat Non-Kolaboratif

Ely Sufianti¹

[Diterima: 12 September 2012; disetujui dalam bentuk akhir: 25 Februari 2014]

Abstrak. Perencanaan kolaboratif dianggap dapat memecahkan permasalahan yang melibatkan banyak pemangku kepentingan pada masyarakat yang semakin terfragmentasi dan semakin kompleks. Namun, perencanaan kolaboratif memiliki kelemahan karena hanya dapat dilakukan dalam kondisi partisipasi masyarakat yang baik. Makalah ini mengkaji peran kepemimpinan dalam proses kolaboratif pada masyarakat yang bersifat non-kolaboratif. Hasil analisis menemukan bahwa perencanaan kolaboratif merupakan pendekatan yang ideal, tetapi sulit untuk diimplementasikan. Pada studi kasus relokasi PKL di Kota Surakarta, peran kepemimpinan penting pada masyarakat non-kolaboratif, dari awal sampai akhir proses relokasi, sehingga mampu membawa mereka menuju proses perencanaan kolaboratif.

Kata kunci. Kepemimpinan, perencanaan kolaboratif, partisipasi masyarakat.

[Received: September 12, 2012; accepted in final version: February 25, 2014]

Abstract. Collaborative planning is considered to be able to solve problems involving many stakeholders in increasingly fragmented and complex society. However, collaborative planning can only be done in a good condition of participation. This paper assesses roles of leadership in collaborative process in non collaborative society. The results of the analysis found that collaborative planning is an ideal approach, but difficult to implement. The case study of street vendors relocation in Surakarta shows an important leadership role in a non-collaborative society, from the beginning to the end of the relocation process, leading towards collaborative planning process.

Keywords. Leadership, collaborative planning, community participation

Pendahuluan

Perencanaan merupakan panduan untuk melakukan tindakan di masa yang akan datang. Dalam domain publik, perencanaan merupakan aktivitas yang tidak hanya berkaitan dengan proses pembuatan kebijakan publik, tetapi juga dalam aktivitas komunitas masyarakat. Pada awalnya, pendekatan perencanaan dilakukan berdasarkan atas rasional instrumental. Namun kemudian pendekatan perencanaan bergeser ke arah perencanaan berbasis rasionalitas tindakan komunikatif, karena dianggap lebih sesuai dengan kondisi masyarakat masa kini yang lebih kompleks dan terfragmentasi, dan dikenal dengan nama perencanaan partisipatif-deliberatif, perencanaan konsensus, atau perencanaan kolaboratif. Masing-masing

¹ Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi (STIA), Lembaga Administrasi Negara (LAN) Bandung, Email: esufianti@yahoo.com

perencanaan tersebut menekankan pada aspek tertentu, namun memiliki kesamaan aktivitas kunci yaitu proses kolaboratif. Hal ini menyebabkan pendekatan-pendekatan perencanaan tersebut secara umum dikenal sebagai perencanaan kolaboratif.

Perencanaan kolaboratif sudah berhasil dilaksanakan di beberapa negara misalnya untuk mengatasi kasus-kasus lingkungan, keamanan, pengelolaan air, yang melibatkan banyak pemangku kepentingan, dan lintas daerah administratif (Innes dan Booher, 2010; Healey, 2007; Gunton dan Day, 2003). Dalam prosesnya, para pemangku duduk bersama dalam suatu forum, berdialog, dan mengambil keputusan yang disepakati bersama sebagai suatu konsensus untuk dilaksanakan. Untuk dapat melaksanakan hal tersebut tentu saja diperlukan partisipasi, kesetaraan diantara para aktor, dan kompetensi aktor untuk dapat berdialog. Jika dalam masyarakat yang telah maju dan demokrasi sudah berjalan, tentu hal tersebut bukan hal sulit untuk dipenuhi. Namun bagaimana dalam kondisi masyarakat sebaliknya? Tak dapat dipungkiri keberadaan masyarakat dengan tingkat partisipasi rendah dalam pembangunan, adanya ketidaksetaraan, dan kompetensi rendah, terutama di negara-negara berkembang dan memiliki latar belakang feodalisme. Namun tidak tertutup kemungkinan proses kolaboratif berjalan dalam lingkungan masyarakat tersebut dengan peran kepemimpinan tertentu. Dalam masyarakat dengan karakteristik tersebut, kepemimpinan memiliki peranan yang sangat penting.

Tujuan penulisan makalah ini adalah menganalisis implementasi proses kolaboratif dalam kerangka perencanaan kolaboratif pada masyarakat yang secara umum kondisinya tidak memenuhi prasyarat proses kolaboratif (non-kolaboratif), serta bagaimana peranan kepemimpinan dalam proses kolaboratif tersebut.

Artikel ini diawali dengan kerangka teoritik yang membahas pergeseran dasar pemikiran perencanaan dari rasionalitas instrumental ke arah rasionalitas komunikatif perencanaan kolaboratif, keunggulan dan keterbatasan perencanaan kolaboratif, proses kolaboratif sebagai unsur utama dalam perencanaan kolaboratif, dan kepemimpinan dalam proses kolaboratif. Selanjutnya adalah diskusi dan refleksi yang meliputi proses kolaboratif pada masyarakat non-kolaboratif serta kasusnya, dan diakhiri dengan kesimpulan.

Tinjauan Pustaka

Pergeseran Dasar Pemikiran dari Rasionalitas Instrumental ke Arah Rasionalitas Komunikatif

Konsep rasionalitas merupakan konsep penting dalam perencanaan, karena rasionalitas merupakan konsep dasar perencanaan. Rasional berasal dari kata Latin "*ratio*" yang berarti pemikiran atau perhitungan, dan menjadi rasional berarti memiliki dan mempraktikkan kemampuan untuk menggunakan pemikiran. Sedangkan rasionalitas berkaitan erat dengan konsep kebenaran (Flyvbjerg, 1998). Perencanaan adalah aktivitas menyusun tindakan untuk masa datang dengan memanfaatkan sumber daya yang tersedia pada masa kini. Namun pengertian perencanaan berkembang sesuai masanya, demikian halnya dengan teori maupun pendekatan pemikirannya.

Seiring dengan pergeseran dasar pemikirannya, paradigma perencanaan pun bergeser ke arah perencanaan berbasis komunikasi. Pada awal perkembangannya, perencanaan diartikan sebagai seni pembuatan keputusan sosial secara rasional (Faludi, 1973), sebagai upaya pendugaan ke masa datang melalui penyusunan formula dan pengimplementasian program

dan kebijakan (Hudson, 1979). Pemikiran ini bisa terlihat dengan hadirnya perencanaan sebagai upaya mencapai tujuan yang telah ditetapkan (Meyerson dan Banfield, 1959), dan menjadikan rasional instrumental sebagai dasar pemikirannya. Namun pendekatan ini seringkali mengabaikan realitas politik, sehingga Charles Lindbloom (1959) mengajukan gagasan tentang *disjointed incrementalism*², dan Amitai Ezioni (1967) dengan gagasan *Mixed-scanning*³. Meskipun terdapat perubahan pendekatan, namun perencanaan tetap hanya melibatkan para pemikir dan pengambil keputusan. Namun kemudian, disadari bahwa perencanaan membutuhkan keterlibatan publik. Bahkan di awal perkembangan ilmu perencanaan, Patrick Geddes (Urquhart, 2003) memiliki pemikiran bahwa sebuah kota berdiri dengan berbasiskan *work, place, folk*. Pemikiran ini memperlihatkan bahwa pendekatan awal perencanaan wilayah dan kota didasarkan pada penghargaan secara holistik dan dinamis terhadap keseluruhan lingkungan yang membentuknya. Selain itu, diyakini bahwa perencanaan juga harus memikirkan kepentingan semua kelompok masyarakat sehingga kaum marjinal pun harus terwakili dalam perencanaan. Dalam situasi ini, perencana perlu berperan sebagai seorang advokat, inovator, dan birokrat (Davidoff, 1965; Dyckman, 1961; Beckman, 1964). Berikutnya, Friedman (1973) mengemukakan pemikiran tentang perencanaan transaktif dimana perencanaan seyogyanya disusun berdasarkan dialog antara perencana dengan klien-nya. Friedman (1987) juga mengemukakan bahwa perencanaan dalam tataran publik, dimana bahwa perencanaan merupakan suatu bentuk aplikasi atas pengetahuan ke dalam tindakan dan mengelompokkan perencanaan sebagai *Social Reform, Policy Analysis, Social Learning, dan Social Mobilization*. Perubahan pendekatan ini menjadikan perencanaan tidak hanya milik pemerintah, tetapi milik masyarakat. Tetapi bagaimana proses perencanaan yang melibatkan masyarakat, masih perlu dijelaskan lebih lanjut.

Selanjutnya, pendekatan instrumental juga mendapat tantangan yang cukup kuat dari Healey (2006, hlm.28) yang mengemukakan bahwa perencanaan bergerak ke arah interpretatif, dengan berlandaskan pada rasionalitas komunikatif. Healey mengatakan ini berdasarkan pemikiran yang dikemukakan oleh Bent Flyvberg, John Forester, John Friedman, Charlie Hoch, Judith Innes, dan Tore Sager, yang mengembangkan perencanaan argumentatif, komunikatif, dan interpretatif.

Rasionalitas komunikatif merupakan konsep pemikiran Habermas (1984) yang mengungkapkan bahwa memandang paradigma lama yang disebut filsafat kesadaran atau filsafat subyek, sudah tidak cocok lagi dengan bentuk kehidupan dewasa ini yang penuh dengan pluralitas bentuk kehidupan dan orientasi nilai, yang mengenali dan menguasai obyeknya secara monologis (Hardiman, 2008). Dalam paradigma tersebut Habermas (1984) mengubah epistemologis atas subyektivitas. Paradigma teori komunikasi, tidak lagi memahami subyektivitas sebagai subyek yang terisolasi, sebaliknya memahami subyektivitas dan ilmu pengetahuan sebagai hasil proses-proses komunikasi intersubyektif. Pengetahuan adalah hasil konsensus dengan subyek lain. Hal inilah yang merupakan konsep rasionalitas komunikatif.

² *Disjointed incrementalism* berupaya mengadaptasi strategi pembuatan keputusan disesuaikan dengan kapasitas/keterbatasan pembuat keputusan serta mengurangi lingkup dan biaya penghitungan dan pengumpulan informasi, melalui pembatasan strategi yang rinci hanya dalam keputusan yang mendasar

³ *Mixed Scanning* memberikan gambaran yang realistis mengenai strategi yang digunakan oleh aktor dalam berbagai bidang strategi, berupaya melihat dari sisi secara menyeluruh tapi tidak rinci, serta melihat secara mendalam untuk bagian tertentu.

Pada dasarnya, pemikiran tentang perencanaan transaktif tersebut sejalan dengan pemikiran perencanaan yang didasari rasionalitas komunikatif dari Habermas (1984) seperti dikemukakan oleh para pemikir perencanaan selanjutnya yaitu Sager, Innes, atau pun Woltjer. Sager (1994), Innes (1996) mengemukakan pentingnya komunikasi dalam perencanaan, Innes dan Booher (2000) dan Woltjer (2000) menekankan pentingnya pencapaian konsensus. Healey (1997) menggagas perencanaan kolaboratif⁴ yang melibatkan berbagai pihak terkait dalam suatu kelembagaan yang tersistem. Sejalan dengan hal ini pula, Forester (2000) juga menekankan pentingnya partisipasi dalam proses perencanaan. Dengan demikian terlihat bahwa perencanaan lebih menekankan pada tindakan bersama dan rasionalitas komunikatif, bukan hanya berdasarkan perencanaan sebagai alat untuk pencapaian tujuan semata. Rasionalitas ini tidak berarti menggantikan rasionalitas instrumental, tetapi melengkapi.

Perencanaan Kolaboratif

Perencanaan kolaboratif (*collaborative planning*) adalah proses pembuatan keputusan dimana berbagai pemangku kepentingan, yang melihat permasalahan dari berbagai sudut, duduk bersama untuk menggali perbedaan mereka secara konstruktif, kemudian mencari solusi, dan untuk mendapatkan lebih dari apa yang diperoleh jika hanya mencari solusi sendiri-sendiri. Perencanaan kolaboratif merupakan perencanaan berbasis komunikasi (rasionalitas komunikatif). Pemahaman tersebut diperoleh dari beberapa pendapat: bahwa perencanaan kolaboratif merupakan perencanaan yang berorientasi pada para pemangku kepentingan, melibatkan *stakeholders* (Healey, 2006; Allmendinger dan Tewdwr-Jones, 2002) tidak dibatasi oleh tempat dan waktu (Graham and Healey, 1999), didasari oleh konsep *structuralist* dari Gidden dan *communicative action* dari Habermas (1984), sehingga dalam prosesnya melibatkan proses komunikasi, dialog, dan transaktif (Graham dan Healey, 1999; Healey, 2006). Proses ini merupakan proses saling belajar antar pelaku, sehingga masing-masing mendapatkan pengetahuan akan permasalahan yang dihadapi melalui dialog yang terstruktur, yang pada akhirnya akan saling menguntungkan. Perencanaan kolaboratif akan berhasil jika ada ketergantungan antar pelaku, seperti digambarkan oleh Innes dan Booher (2010) dalam model *DIAD Network Dynamic* untuk memperlihatkan bahwa proses kolaborasi menggambarkan jejaring kolaboratif dimana terdapat keragaman, saling ketergantungan dan dialog otentik didalamnya. Saling ketergantungan akan menimbulkan keinginan untuk berkompromi, untuk akhirnya bisa mencapai konsensus. Terbentuknya konsensus merupakan suatu hasil dari proses yang bersifat demokratik, partisipasi yang terstruktur, serta membutuhkan waktu dan kesabaran.

Lebih jauh, menurut Innes dan Booher (2000), dialog yang dilakukan dalam proses kolaborasi harus merupakan dialog otentik (*Authentic dialogue*), bukan retorik atau ritual. Masing-masing pembicara memiliki legitimasi, berbicara dengan sungguh-sungguh, membuat pernyataan yang dapat difahami oleh orang lain, serta menyampaikan pernyataan yang akurat. Dialog demikian akan menghasilkan *reciprocity, relationships, learning, and creativity*. Proses demikian akan memberikankan nilai yang berarti bagi masyarakat (Forester, 2000). Adapun prinsip utama yang menjadi persyaratan dalam proses kolaborasi adalah transparansi proses, keragaman dan keterwakilan dari para pemangku kepentingan, dan kemampuan seluruh peserta untuk melakukan pengambilan keputusan (Bertaina, et. al, 2006).

⁴ Perencanaan kolaboratif merupakan perencanaan dengan proses komunikasi, dialog, dan transaksi didalamnya (Graham and Healey, 1999; Healey, 2006), untuk akhirnya bisa mencapai konsensus (Innes, 1996; Forester, 1989, hlm.47).

Dalam tataran praktik, perencanaan kolaboratif dapat berbeda pelaksanaannya, namun tetap mengandung prinsip-prinsip dialog otentik, dan menghasilkan keputusan bersama. Bertaina, et. al, (2006) melalui penelitiannya dengan menggunakan delapan kasus di *Trust Lands* Amerika, memberikan gambaran tahapan perencanaan kolaboratif sebagai berikut: (1) memutuskan kapan kolaborasi dilaksanakan, (2) menyusun proses yang berhasil, (3) menentukan siapa yang akan berpartisipasi, (4) mengatur proses, (5) menyusun struktur pembuatan keputusan, (6) membantu peserta bekerja bersama, (7) membagi informasi, dan (8) mengimplementasikan kesepakatan.

Sementara itu, Gunton dan Day (2003) cenderung mengaitkan perencanaan kolaboratif dengan negosiasi, mengemukakan tiga fase yaitu pra-negosiasi, negosiasi, dan pasca negosiasi. Pra-negosiasi meliputi: (a) persiapan, (b) mengidentifikasi para kelompok pemangku kepentingan yang akan berpartisipasi dalam proses kolaboratif dan menunjuk perwakilan masing-masing kelompok, (c) menyiapkan draf aturan-aturan dasar, proposal, tujuan, prosedur, peran dan tanggung jawab, jadwal, dan logistik, serta (d) mengidentifikasi fakta-fakta dan informasi relevan yang diperlukan dalam proses. Fase negosiasi meliputi: (a) mengidentifikasi kepentingan pemangku kepentingan dan menggunakan prosedur seperti *brainstorming* dan memetakan ide untuk mengidentifikasi pilihan-pilihan yang luas, (b) membungkus pilihan-pilihan dan mendorong prinsip-prinsip negosiasi dalam sebuah “dokumen tunggal” yang mencatat status diskusi, (c) menyatukan kelompok-kelompok ke dalam sebuah kesepakatan dan meyakinkan bahwa perwakilan masing-masing pemangku kepentingan meratifikasi kesepakatan. Sedangkan pasca-negosiasi meliputi aktivitas: (a) mendapatkan persetujuan untuk kesepakatan yang telah dicapai, untuk memudahkan pelaksanaannya, serta (b) menciptakan proses monitoring untuk mengevaluasi implementasi yang diikuti oleh negosiasi ulang yang mungkin diperlukan karena perubahan situasi.

Innes dan Booher (2010), melakukan penelitian pada beberapa lokus yang menerapkan perencanaan kolaboratif dengan fokus yang berbeda seperti terlihat pada tabel 1, namun tidak mengidentifikasi tahapan pelaksanaannya, hanya memperlihatkan proses kolaboratif yang terjadi.

Tabel 1. Beberapa kasus implementasi perencanaan kolaboratif

Kasus	Isu Kebijakan	Lokasi	Inisiator	Proses
<i>Sacramento Water Forum</i>	<i>Regional water planning</i>	<i>Sacramento region</i>	<i>Pemerintah daerah</i>	<i>Negosiasi para pemangku kepentingan</i>
<i>Cincinnati Community Police Relations Collaborative</i>	<i>Race relation and public safety</i>	<i>Kota Cincinnati</i>	<i>Federal court</i>	<i>Community engagement collaborative</i>
<i>New Jersey State Plan Process</i>	<i>State comprehensive Planning</i>	<i>New Jersey</i>	<i>State government</i>	<i>Cross acceptance advisory committee</i>
<i>CALFED</i>	<i>State water planning</i>	<i>California</i>	<i>Federal and State agencies</i>	<i>Interagency collaboration with stakeholder advisory committees</i>
<i>BAASC (Bay Area Alliance or Sustainable Communities)</i>	<i>Growth management</i>	<i>San Fransisco Bay region</i>	<i>Advocacy group</i>	<i>Coalition building and advocacy</i>
<i>EBCRC (East Bay Conversion and Reinvestment Commision)</i>	<i>Military base conversions</i>	<i>San Fransisco Bay region</i>	<i>U.S. Congressman</i>	<i>stakeholder advisory committees</i>

Sumber: Innes dan Booher, 2010

Keunggulan dan Keterbatasan Perencanaan Kolaboratif

Perencanaan sangat diperlukan untuk memecahkan masalah yang cenderung berlarut-larut atau sulit dipecahkan dan melibatkan banyak pihak didalamnya. Rittel dan Webber (1973) menyatakan bahwa "*planning problems are wicked problems*". Dikatakan sebagai *wicked* bukan karena permasalahannya tercela, tetapi dalam arti permasalahannya "bersaudara" dengan bahaya (*malignant*), ganas (*vicious*), atau rumit (*tricky*). Secara praktis, perencanaan kolaboratif sangat bermanfaat terutama untuk memecahkan "*wicked problems*" dalam arti melibatkan banyak pihak, melampaui batas-batas administratif pemerintahan, dan yang sulit mencapai kesepakatan (Innes dan Booher, 2010). Salah satu masalah yang bersifat "*wicked*" adalah masalah lingkungan. Hasil-hasil penelitian memperlihatkan bahwa proses kolaboratif mampu memecahkan masalah berkaitan dengan pengelolaan lingkungan (Bertaina, et al., 2006; Gunton and Day, 2003).

Meskipun praktik proses kolaborasi telah dilakukan dalam berbagai bentuk, seperti: *comanagement*, *public participation*, *alternative dispute resolution* dan telah dilaksanakan di berbagai tempat (Anshell and Gash, 2008), namun teori perencanaan kolaboratif masih diragukan keefektifannya, baik karena prosesnya maupun landasan ideologinya. Johnston (2010) menyatakan bahwa proses kolaboratif sulit diterapkan karena merupakan proses yang memiliki banyak tuntutan dan hal tersebut membutuhkan banyak waktu, memberikan hasil yang kepastiannya rendah, dan kurangnya komitmen dari para pemangku kepentingan yang menyebabkan perselisihan dalam kelompoknya. Selain itu, keterlibatan publik yang bebas dan tanpa hambatan untuk mengatasi masalah-masalah bersama, merupakan ketidakmungkinan secara konseptual (Gunton and Day, 2003). Komitmen dari para pemangku kepentingan berkaitan dengan rasionalitas yang mendasari keputusan mereka untuk berpartisipasi. Bagi para pemangku kepentingan, rasionalitas pasar seringkali menjadi dasar pengambilan keputusan, sehingga jika tidak memberikan keuntungan bagi mereka, mereka akan memutuskan untuk tidak berpartisipasi. Rasionalitas pasar didasari oleh "*possesive individualism*" (Macpherson dalam Friedman, 1987), dimana individu diasumsikan sebagai penyusun masyarakat, dan kepuasan atas kebutuhan material menjadi alasan utama masyarakat hidup dalam kelompok sosial. Selain itu, Gunton & Day juga menyatakan bahwa keputusan yang dicapai dalam proses kolaboratif mungkin bukan yang terbaik, dan mungkin tidak dapat dilakukan pada lingkungan yang memiliki nilai yang berbeda. Kelemahan selanjutnya adalah bahwa perencanaan kolaboratif yang dikemukakan Healey memiliki resiko penyederhanaan ideologi dan pemikiran yang keliru (Palermo dan Ponzini, 2010). Juga harus disadari, terdapat kenyataan bahwa tidak semua pemangku kepentingan memiliki kemampuan (keterbatasan kompetensi aktor) dan kesempatan untuk menyuarakan pendapatnya (keterbatasan kondisi demokrasi), maka proses ini akan membatasi jumlah pemangku kepentingan yang terlibat. Allmendinger (2001) mengkritisi bahwa dalam perencanaan kolaboratif, mekanisme keterlibatan orang-orang tidak jelas, hanya satu rencana yang dihasilkan, penekanan terhadap proses ("*how*" bukan "*why*"), serta kurangnya keterlibatan dari nilai-nilai perencana. Hal ini mengakibatkan perencanaan kolaboratif hanya sedikit berdampak terhadap perubahan. Sager (2005) mengkritisi bahwa kondisi demokrasi seperti ini, ketika terjadi suatu proses kolaborasi, sangat memungkinkan merugikan pihak yang tidak memiliki kemampuan bersuara. Kondisi demikian, akan menjadi hambatan dalam keputusan yang dihasilkan bukan merupakan kesepakatan yang dibuat oleh seluruh pemangku kepentingan.

Proses Kolaboratif sebagai Unsur Utama dalam Perencanaan Kolaboratif

Dari beberapa contoh implementasi perencanaan kolaboratif tersebut di atas, terdapat suatu proses yang membutuhkan adanya dialog, adanya partisipasi, dan pada akhirnya menghasilkan suatu kesepakatan. Proses ini ternyata juga terdapat dari beberapa pendekatan perencanaan yang menggunakan basis komunikasi. Yang dimaksud komunikasi disini adalah adanya upaya membangun pemahaman bersama untuk memecahkan permasalahan perencanaan yang dihadapi. Pendekatan komunikasi telah menjadi bahan pemikiran dalam perencanaan transaktif (Friedman, 1973), perencanaan komunikatif (Sager, 1994; Innes dan Booher, 2000), perencanaan konsensus (Innes, 1996; Woltjer, 2000), dan perencanaan kolaboratif. (Healey, 1997; Innes, 1996) seperti terlihat pada tabel 2.

Tabel 2. Perbandingan Perencanaan Transaktif, Komunikatif, Partisipatif, Konsensus, dan Kolaboratif

Dimensi	Perencanaan Transaktif (Friedman, 1973)	Perencanaan Komunikatif (Innes, 1996)	Perencanaan Partisipatif (Forester, 2000)	Perencanaan konsensus (Woltjer, 2000)	Perencanaan Kolaboratif (Healey, 1997)
Partisipasi	Ekstensif	Ekstensif	Ekstensif	Ekstensif	Ekstensif
Subjek Komunikasi	Intersubjektif	Intersubjektif	Intersubjektif	Intersubjektif	Intersubjektif
Perencana	Negosiator, fasilitator	Negosiator, fasilitator	Mediator	Negosiator, fasilitator	Negosiator, fasilitator
Penekanan utama	Logika komunikasi	Logika komunikasi	Logika komunikasi	Logika komunikasi	Logika komunikasi
Kekuasaan	Terfragmentasi atau terbagi	Tidak dibicarakan	Terfragmentasi atau terbagi	Terfragmentasi atau terbagi	Terfragmentasi atau terbagi
Tipe rencana	Hasil dialog	Hasil komunikasi	Hasil deliberasi	Paket komitmen	Hasil musyawarah (deliberasi)
Efektivitas	Terjadinya dialog	Terjadinya aliran komunikasi	Terjadi proses partisipasi-deliberasi	Berdasarkan pencapaian kesepakatan	Pelibatan pemangku kepentingan
Lingkup perencanaan	Lebih luas, masyarakat, komunitas, kota, wilayah, <i>transformative development</i>	Proses mikro, melakukan perencanaan bekerja, proses perencanaan	Komunitas, kota, wilayah	Komunitas, kota, wilayah	Komunitas, kota, wilayah
Perbedaan utama	Dialog (komunikasi otentik) antara perencana dan klien	Pentingnya informasi dalam perencanaan	Pentingnya deliberasi-partisipasi	Konsensus	<i>Governance, societal institution</i>

Sumber: Dielaborasi Penulis dari Berbagai Sumber, 2012

Tabel 2 memperlihatkan persamaan dan perbedaan perencanaan dengan terminologi yang berbeda, yaitu perencanaan transaktif, komunikatif, partisipatif, dan konsensus, kolaboratif, yang sebenarnya memiliki “jiwa” yang sama, yaitu komunikasi. Perencanaan transaktif lebih menekankan kepada komunikasi antara planner dan klien, perencanaan komunikatif

menekankan pada aliran komunikasi, perencanaan deliberasi partisipasi menekankan partisipasi dan musyawarah, perencanaan konsensus menekankan pencapaian konsensus, dan perencanaan kolaboratif menekankan pada kelembagaan perencanaan dalam kerangka *governance*. Masing-masing pendekatan perencanaan tersebut menekankan hal-hal tertentu, namun memiliki persamaan dalam hal adanya dialog, memerlukan partisipasi, dan adanya hasil berupa keputusan yang disepakati bersama. Dialog, partisipasi, dan keputusan bersama, merupakan suatu kondisi yang menghadirkan suatu proses yaitu proses kolaboratif.

Proses kolaboratif merupakan suatu proses dimana didalamnya terdapat suatu dialog yang memerlukan partisipasi para pemangku kepentingan, yang akhirnya menghasilkan suatu keputusan yang disepakati bersama. Anshell dan Gash (2008) mengidentifikasi proses kolaboratif sebagai siklus yang meliputi: dialog tatap muka (*face to face dialogue*), membangun kepercayaan (*trust-building*), komitmen terhadap proses (*commitment to process*), berbagi pemahaman (*shared understanding*), dan hasil sementara (*intermediate outcomes*). Dialog tatap muka merupakan suatu negosiasi dengan keyakinan yang baik yang diharapkan dapat membangun kepercayaan. Selanjutnya, membangun komitmen terhadap proses, yang diperlihatkan dengan adanya saling ketergantungan, rasa memiliki terhadap proses, dan keterbukaan untuk menggali hal yang saling menguntungkan. Berbagi pemahaman dilakukan tercermin dengan adanya misi yang jelas, pemahaman yang sama terhadap masalah, dan mengidentifikasi nilai-nilai bersama. Hasil sementara diharapkan dapat dicapai melalui "*small win*" perencanaan strategis, serta penggabungan fakta-fakta bersama. Sementara itu, Bertaina, et al (2006) mengemukakan bahwa prinsip utama yang menjadi persyaratan dalam proses kolaborasi adalah transparansi proses, keragaman dan keterwakilan dari para pemangku kepentingan, dan kemampuan seluruh peserta untuk melakukan pengambilan keputusan. Sementara itu, Innes dan Booher (2010), mengembangkan model *DIAD Network Dynamic*, yang menggambarkan adanya jejaring kolaboratif dimana terdapat keragaman, saling ketergantungan dan dialog otentik didalamnya. Jika diamati, terdapat kesamaan dengan model yang dikembangkan oleh Anshell dan Gash (2008), yaitu dalam hal adanya dialog tatap muka diantara para pemangku kepentingan, yang disebutnya sebagai dialog otentik yang menghasilkan timbal balik, hubungan, pembelajaran, dan kreativitas dan berimplikasi pada adanya kondisi berbagi identitas, berbagi pemahaman, adanya penemuan baru, dan inovasi. Dengan demikian, jika dilihat dari langkah dan tujuannya, jejaring ini dapat dianggap sebagai unsur-unsur proses kolaboratif.

Dengan mengelaborasi model proses kolaboratif dan *DIAD Network Dynamic*, maka proses kolaboratif dapat dilihat pada gambar 1. Proses ini merupakan suatu siklus (tahapan yang berulang) dalam proses kolaboratif, karena sebelum dicapai keputusan konsensus akhir, maka proses akan berulang terus. Langkah awal berupa dialog otentik antar para pemangku kepentingan yang didasari oleh rasional komunikatif yang masing-masing disebut *face-to-face dialogue* dan *authentic dialogue*. Dalam dialog tersebut akan memunculkan adanya timbal balik, hubungan, pembelajaran, dan kreativitas diantara para peserta dialog. Dialog ini hanya akan terjadi bila ada saling ketergantungan dan saling percaya diantara para pemangku kepentingan. Dari dialog interaktif kemudian muncul suatu upaya membangun komitmen untuk berlangsungnya proses kolaboratif diantara para pemangku kepentingan. Membangun komitmen ini dilakukan dengan saling mengakui keberadaan masing-masing sesuai dengan kepentingannya. Selain itu, komitmen dapat terbangun dengan adanya rasa memiliki terhadap proses, adanya keterbukaan untuk menggali manfaat bersama, serta upaya membangun nilai bersama. Setelah komitmen terhadap proses terbangun, kemudian membangun tujuan bersama. Tujuan yang dibangun harus jelas dan dapat difahami oleh

seluruh pemangku kepentingan, bahkan disepakati. Setelah tujuan proses kolaboratif terbangun, diharapkan diperoleh hasil sementara berupa temuan fakta gabungan dan temuan yang disepakati bersama sebelum akhirnya sampai pada konsensus. Hal terakhir yang dapat diperoleh dalam proses kolaboratif ini adalah adanya perubahan cara berperilaku dan bertindak bagi para peserta proses kolaboratif, yaitu adanya adanya saling menghargai, saling mendengarkan diantara para peserta proses kolaboratif (*new heuristic*).



Gambar 1. Proses Kolaboratif

Sumber: Dielaborasi dari Anshell & Gash, 2008, dan Innes & Booher, 2010

Kepemimpinan dalam Perencanaan Kolaboratif

Teori dan praktik perencanaan merupakan dua hal yang sulit dipisahkan. Menurut Almendinger (2002) "Teori" merupakan sebuah kata yang digunakan secara luas dan dapat meliputi berbagai makna bergantung pada konteks atau penggunaan. Teori dalam ilmu sosial tidak kebal terhadap pengaruh kekuasaan dan konteks sosialnya yang lebih luas, dimana terdapat elemen politik dan waktu didalamnya. Teori perencanaan merupakan teori yang dapat dikelompokkan ke dalam teori normatif maupun preskriptif. Teori normatif mengatakan bagaimana dunia seharusnya, dan memberikan ide bagaimana mencapainya (*of planning*), dan teori preskriptif berkaitan dengan cara terbaik untuk mencapai kondisi yang diinginkan (*in planning*) (Faludi, 1973; Judge, Stoker, Wolman dalam Allmendinger, 2002). Perencanaan kolaboratif, dikelompokkan ke dalam teori normatif. Meskipun demikian, perencana harus mampu menerjemahkan kedalam praktik, bagaimana perencanaan kolaboratif diimplementasikan.

Di sisi lain, perencanaan tidak terlepas dari rasionalitas. Terdapat pandangan bahwa rasionalitas dan kekuasaan memiliki keterkaitan yang erat. Flyvbjerg (1998) mengatakan bahwa dalam kebijakan dan perencanaan, rasionalitas dan kekuasaan memiliki hubungan yang unik, dan tidak jelas bagaimana satu berakhir dan satu memulai. Kekuasaan memiliki rasionalitas dan rasionalitas memiliki kekuasaan. Rasionalitas menjadi rasionalisasi di bawah pengaruh kekuasaan. Seorang aktor mungkin rasional tapi tidak memiliki kekuasaan, atau sebaliknya, memiliki kekuasaan tapi tidak rasional. Dalam kaitannya dengan perencanaan, karena perencanaan berbasis rasionalitas, maka kekuasaan sangat kental kehadirannya dalam perencanaan. Selanjutnya, kekuasaan merupakan faktor yang yang tidak dapat dipisahkan dari pengetahuan dan ruang. Keterkaitan kekuasaan dan perencanaan kolaboratif dikupas oleh Innes dan Booher (2002), yang menunjukkan bahwa dalam perencanaan kolaboratif, kekuasaan tersebar membentuk suatu jejaring, *network power*.

Secara konsep dan praktik, kekuasaan (*power*) berkaitan erat dengan kepemimpinan, karena kepemimpinan merupakan interaksi antara pemimpin dan pengikut dalam bentuk kekuasaan (Burns, 2010). Stone menjelaskan keterkaitan kekuasaan dengan kepemimpinan dalam konteks urban governance dengan membuat suatu tipologi peran kepemimpinan dalam kaitannya dengan kekuasaan untuk mengatur (*to govern*) yang dibedakan dari *power over* dan *power to* (John dan Cole, 1999). Selanjutnya, Healey (2006), yang mendekati perencanaan kolaboratif dari aspek kelembagaan yang tersistem (*governance*), dalam situasi berbagai kekuasaan diantara para pemangku kepentingan. Untuk memulai aktivitas tersebut, Healey menyebutkan pentingnya inisiator, pemangku kepentingan, dan arena, dimana pemimpin berperan sebagai inisiator yang dapat menggerakkan kepentingan-kepentingan dan keterlibatan para pemangku kepentingan. Pemimpin tersebut tidak selalu berasal dari kepemimpinan formal.

Bryson dan Crosby (2005) mengemukakan pentingnya kepemimpinan dalam perencanaan (dalam pengertian perencanaan sebagai "*organization of hope*", sesuatu yang membuat harapan menjadi rasional), dan melakukan penelitian mengenai kepemimpinan yang tersebar (*shared-leadership*) dalam perencanaan dalam situasi *shared-power*. Situasi ini memerlukan delapan kemampuan kepemimpinan yaitu kemampuan dalam hal kepemimpinan dalam konteks tertentu, kemampuan kepemimpinan individu, kemampuan kepemimpinan kelompok, kemampuan kepemimpinan organisasi, kemampuan kepemimpinan yang visioner, kemampuan kepemimpinan politik, kemampuan kepemimpinan yang etis, dan kemampuan kepemimpinan yang dapat mengkoordinasikan perubahan kebijakan. Seperti dikutip oleh Healey, pemimpin adalah inisiator utama dalam proses inovasi kebijakan melalui proses tersebut.

Anshell dan Gash (2008) menyatakan bahwa kepemimpinan fasilitatif menjadi faktor yang mempengaruhi keberhasilan proses kolaboratif. Mereka menyusun model *Collaborative Governance* (gambar 1), dengan proses kolaboratif sebagai unsur utama yang dipengaruhi oleh kepemimpinan dan kelembagaan dalam pencapaian hasil yang diinginkan. Sementara itu, Huxham dan Vangen (2000) melakukan penelitian mengenai kepemimpinan dalam pembentukan dan implementasi agenda kolaboratif, dengan melihat peran kepemimpinan melalui media: struktur, proses, dan peserta (*participants*) serta mengamati aktivitas kepemimpinan dalam agenda kolaborasi dalam hal pengelolaan kekuasaan dan pengendalian agenda, perwakilan dan penggerakan anggota organisasi, pemberian semangat dan pemberdayaan anggota yang memiliki kemampuan mencapai tujuan organisasi.

Selanjutnya, Vangen and Huxham (2003), melakukan penelitian untuk mengetahui bagaimana kepemimpinan berperan untuk mendapatkan manfaat kolaborasi dalam menghadapi dilema ideologi dan pragmatisme. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kepemimpinan penting untuk merangkul, memberdayakan dan melibatkan para pemangku kepentingan, kemudian menggerakkan mereka agar berpartisipasi dalam suatu proses kolaborasi, dalam upaya menghadapi lingkungan yang memanipulasi agenda kolaborasi dan memainkan politik, yang disebutnya sebagai "premanisme" kolaborasi (gambar 3). Namun ketiga penelitian tersebut tidak membahas bagaimana peran kepemimpinan pada tiap tahapan proses kolaboratif dalam perencanaan kolaboratif. Lebih jelasnya, bagaimana peran kepemimpinan pada tahap terjadinya dialog otentik, membangun kepercayaan, membangun komitmen, membangun pemaknaan bersama, sampai ke tahap penemuan untuk pemecahan masalah, akan dibahas lebih lanjut dengan menggunakan kasus.



Gambar 2. Esensi Kepemimpinan Untuk Manfaat Kolaboratif

Sumber: Vangen and Huxham, 2003

Kerangka Teori

Proses Kolaboratif pada Masyarakat Non-Kolaboratif

Dengan memperhatikan bagaimana proses kolaboratif dalam perencanaan terjadi, dimana terjadi dialog otentik yang berorientasi konsensus didalamnya, maka dapat dikatakan bahwa proses kolaboratif terjadi jika terdapat prasyarat sebagai berikut: (1) Terdapat partisipasi para pemangku kepentingan (Anshell dan Gash, 2008; Healey, 2006; Woltjer, 2000). Pada umumnya, tingkat partisipasi tinggi muncul dalam masyarakat yang sudah menjalankan sistem demokrasi. Demokrasi merupakan cara mengelola pemerintahan dan pembangunan dengan partisipasi warganegara di dalamnya. (2) Terdapat kondisi dimana ada kesetaraan kekuasaan (Anshell dan Gash, 2008; Healey, 2008; Innes dan Booher, 2000). Hal ini berarti tidak ada dominasi oleh pihak tertentu, setiap aktor yang berdialog tidak dihalangi oleh batas hirarki, dan terdapat rasa saling menghormati. (3) Terdapat aktor-aktor yang kompeten. Dialog yang terjadi harus merupakan bentuk komunikasi yang berorientasi konsensus, sehingga memerlukan aktor yang mendukung, dalam arti memiliki kompetensi dalam berkomunikasi, memahami substansi, dan memiliki orientasi mencapai tujuan untuk kepentingan bersama. Pentingnya peran aktor yang memiliki kemauan dan kompetensi dinyatakan oleh De Roo (2007).

Jika didefinisikan bahwa lingkungan kolaboratif adalah lingkungan yang mendukung terjadinya proses kolaboratif, maka yang dimaksud dengan lingkungan "non-kolaboratif" adalah sebaliknya, yaitu lingkungan yang tidak mendukung terjadinya proses kolaboratif. Pada lingkungan ini, terdapat kondisi yang tidak memenuhi prasyarat terjadinya proses kolaboratif, dimana lingkungan yang ada memiliki partisipasi masyarakat yang rendah dalam pembangunan, adanya ketidaksetaraan kekuasaan dalam tatanan masyarakatnya, dan memiliki kesenjangan dalam hal kompetensi aktor yang mewakili pemangku kepentingan dalam proses kolaboratif karena kesenjangan tingkat kompetensi pada masyarakatnya. Hal ini tentu saja akan mempengaruhi tingkat kesulitan dalam melakukan proses kolaboratif. Namun hal ini tidak berarti proses kolaboratif tidak dapat berjalan.

Proses kolaboratif pada masyarakat "non kolaboratif" masih dapat berjalan, dengan peran kepemimpinan yang tepat. Seperti dikemukakan oleh Anshell dan Gash (2008) bahwa kepemimpinan memiliki peran sangat penting terutama ketika tingkat partisipasi rendah,

kekuasaan dan sumber daya terdistribusi tidak merata, serta pertentangan tinggi. Hal ini disebabkan karena pemimpin dapat membawa para pemangku kepentingan untuk duduk bersama dalam meja kolaborasi.

Kepemimpinan dalam Proses Kolaboratif pada Masyarakat Non-Kolaboratif

Ciri masyarakat non kolaboratif umumnya ditemui pada masyarakat negara berkembang, terutama untuk ciri kondisi partisipasi masyarakat yang rendah dalam pembangunan, dan kompetensi masyarakat yang rendah karena lama pendidikan yang diperoleh relatif lebih singkat. Selain itu, pada masyarakat berlatar belakang feodalisme, kekuasaan umumnya dikuasai golongan tertentu. Pada konteks masyarakat demikian, kepemimpinan yang dilakukan cenderung bersifat otokratik, direktif, atau paternalistik. Gaya kepemimpinan paternalistik umumnya terjadi pada masyarakat yang memiliki pola hubungan patron-klien, yaitu pola hubungan antara dua pihak yang berbeda status seperti ayah terhadap anaknya: seorang patron bertindak sebagai seorang ayah yang memiliki kualitas sebagai penunjuk jalan atau pengasuh yang mendorong, memimpin, dan membimbing mereka yang harus dididik (Antlov dan Cederroth, 2001). Karakteristik kepemimpinan ini memperlihatkan adanya ketidaksetaraan kekuasaan, dan umum terjadi pada masyarakat yang memiliki latar belakang sejarah kerajaan.

Kepemimpinan pada masyarakat non-kolaboratif di atas jika didudukkan dalam proses kolaboratif terlihat paradox. Dalam proses kolaboratif, diperlukan kebebasan untuk berdialog (memberikan pendapat) namun di sisi lain, pada masyarakat tersebut, kepemimpinan seringkali bersifat *top-down*. Proses kolaboratif memerlukan kondisi ideal dimana semua pihak dapat berdiskusi, mendapat kesempatan yang sama untuk berbicara dan mengemukakan pendapat, sementara kepemimpinan tersebut lebih mengarahkan, dengan konsep perbedaan kekuasaan, sehingga sangat mungkin terjadi kesenjangan dalam komunikasi.

Hasil penelitian memperlihatkan bahwa dalam masyarakat non kolaboratif dimana terdapat dorongan untuk berpartisipasi rendah, maka kepemimpinan yang dilakukan oleh aktor yang memiliki kekuatan (*powerfull*) memainkan peranan utama dalam mendorong terjadinya partisipasi dalam perencanaan (Gedikli, 2009; Sumarto, 2003), meskipun Gedikli di sini tidak secara khusus menyatakan partisipasi dalam proses kolaboratif dalam perencanaan. Sementara itu, Huxham dan Vangen (2003) melakukan penelitian untuk mengetahui bagaimana kepemimpinan berperan untuk mendapatkan manfaat kolaborasi dalam menghadapi dilema ideology dan pragmatism juga merupakan penelitian dalam menghadapi situasi non-kolaboratif yang berasal dari kelompok tertentu. Kepemimpinan yang diperlukan untuk menghadapi kondisi tersebut adalah kepemimpinan yang mampu merangkul, memberdayakan, melibatkan, dan menggerakkan mereka agar berpartisipasi dalam proses kolaboratif.

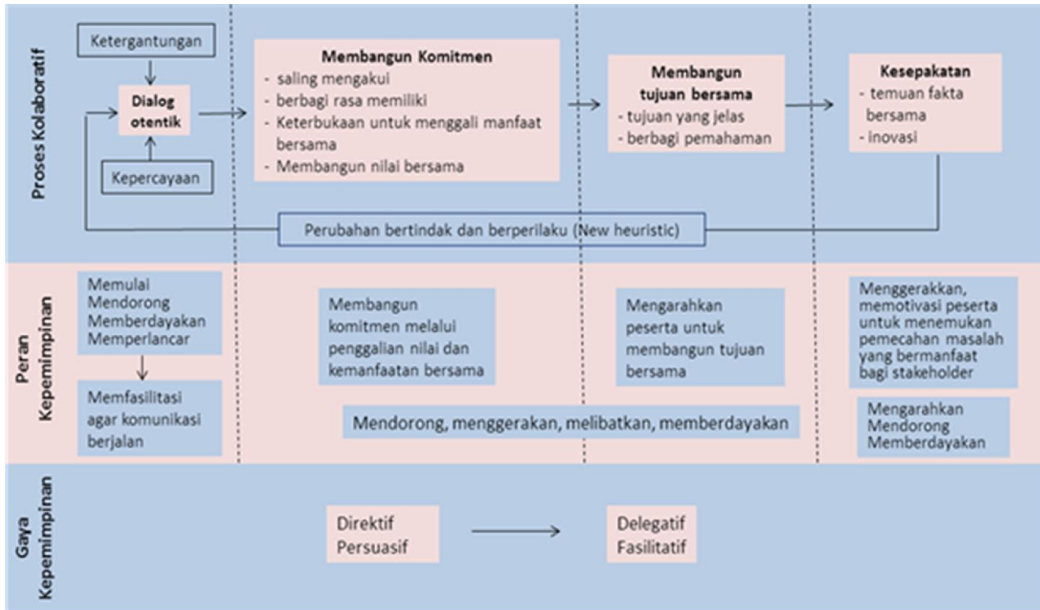
Berdasarkan hasil-hasil penelitian tersebut, maka dapat dikatakan bahwa peran kepemimpinan yang diperlukan dalam setiap aspek proses kolaboratif pada masyarakat pada non kolaboratif dengan karakteristik partisipasi, kesetaraan kekuasaan, dan kompetensi rendah, seperti terlihat pada gambar 3, yaitu:

- a. Dialog otentik; kepemimpinan yang mampu berperan dalam menjaga agar komunikasi dalam dialog interaktif dapat berjalan dengan baik, sehingga kepemimpinan harus

- mampu memulai, mendorong, memberdayakan, dan memperlancar jalannya dialog interaktif.
- b. Membangun komitmen; kepemimpinan berperan dalam menggali nilai-nilai dan kemanfaatan bersama untuk dapat mencapai komitmen para aktor dalam proses kolaboratif, sehingga kepemimpinan yang ada harus mampu mendorong, menggerakkan, memfasilitasi, dan memberdayakan para aktor yang terlibat.
 - c. Membangun tujuan bersama; kepemimpinan yang ada memiliki peran untuk mengarahkan peserta agar mampu membuat tujuan yang akan diraih oleh proses kolaboratif sehingga kepemimpinan yang ada harus mampu mendorong, menggerakkan, memfasilitasi, dan memberdayakan para aktor yang terlibat.
 - d. Menyusun kesepakatan; Menggerakkan, memotivasi peserta untuk menemukan pemecahan masalah melalui penemuan fakta yang disepakat bersama, kemudian menemukan sebuah inovasi yang diharapkan dapat memecahkan permasalahan. Disini kepemimpinan diharapkan dapat mendorong dan memberdayakan para aktor serta menghasilkan kesepakatan yang bermanfaat bagi semua pemangku kepentingan.

Pada saat awal menuju dialog otentik, gaya kepemimpinan yang dilakukan cenderung lebih bersifat direktif dan persuasif sehingga mampu membawa para aktor dalam suasana yang kondusif. Setelah itu, pada saat dialog berjalan hingga mampu membangun komitmen, membangun tujuan bersama dan pada akhirnya membuat kesepakatan, maka gaya kepemimpinan yang dilakukan adalah bersifat delegatif dan fasilitatif. Dengan demikian, maka pemimpin yang ada mampu mendudukan dirinya setara dengan aktor lain, memfasilitasi jalannya proses, dan tetap menjaga agar tahap tersebut berjalan dengan baik.

Dari paparan tersebut, dapat dilihat bahwa pada masyarakat non-kolaboratif, agar proses kolaboratif dapat berjalan, diperlukan peran dan gaya kepemimpinan yang lebih bersifat mengarahkan, mendukung, membina, memotivasi, memberdayakan, dan mempengaruhi sehingga meningkatkan partisipasi dan mengurangi dampak kesenjangan kompetensi para aktor dalam melakukan proses kolaboratif. Namun karena dalam proses kolaboratif diperlukan adanya kesetaraan kekuasaan, maka hal yang tak kalah penting dalam hal ini adalah bahwa kepemimpinan yang ada juga mendudukan pemimpin setara dengan para aktor yang terlibat dalam proses kolaboratif. Kepemimpinan yang menyetarakan hubungan antara pemimpin dan yang dipimpin bahkan harus dilakukan sejak awal sebelum dialog interaktif dilakukan, sehingga dapat membangkitkan kepercayaan dari para aktor. Kepercayaan inilah yang akan membuat komunikasi berjalan karena para aktor merasa bahwa kehadirannya dalam proses kolaboratif akan bermakna, dan terus dijaga sepanjang proses kolaboratif berjalan. Dengan demikian ketika proses mulai berjalan sampai akhir, kepemimpinan yang ada harus mampu mengkombinasikan antara kepemimpinan yang bersifat direktif dengan kesetaraan. Konsep kesetaraan dikenal dengan nama egaliter. Hal ini memang terlihat kontradiktif, tapi bukan hal tidak mungkin. Dalam konteks masyarakat paternalistik misalnya, yang didominasi oleh gaya mengarahkan dan membina, adalah sangat mungkin dilakukan dengan cara memberikan petunjuk (membimbing) tanpa paksaan (*paternalistic libertarian*, Collins 2009), sehingga konsep kepemimpinan *paternalistic egalitarian leadership* dapat dilakukan, yaitu dengan cara mengarahkan, membina, memberdayakan, tapi dengan perilaku komunikasi (cara dan penggunaan bahasa) yang mengesankan adanya kesetaraan diantara pemimpin dan yang dipimpin. Mengarahkan dan membina dilakukan jika diperlukan, tetapi memberi kesempatan, keleluasaan kepada para aktor lain untuk memberikan pendapat dan pandangannya, serta memfasilitasi mereka untuk dapat melakukannya.



Gambar 3. Peran dan Gaya Kepemimpinan dalam Proses Kolaborasi pada Masyarakat Non Kolaboratif

Sumber: *Elaborasi penulis, 2012*

Ilustrasi Kasus

Kasus yang bisa dicermati dalam hal ini adalah proses perencanaan pemindahan Pedagang Kaki Lima (PKL) di Kota Surakarta. Secara umum, masyarakat Surakarta memiliki tingkat partisipasi, kesetaraan, dan kompetensi yang rendah. Kenyataan tentang rendahnya partisipasi masyarakat di Kota Surakarta sebelum 2001 terlihat setelah adanya upaya peningkatan partisipasi masyarakat yang terlihat keberhasilannya. Partisipasi masyarakat dalam pembangunan meningkat setelah mengadopsi pendekatan partisipasi pada tahun 2001 melalui bantuan *LogoLink international network for participatory planning* (Sugiartoto dalam Widianingsih, 2005). Selain itu, terdapat kenyataan adanya ketidaksetaraan dalam masyarakatnya. Surakarta memiliki latar belakang sejarah feodalisme yang cukup kental dengan latar belakang sejarah kerajaannya. Pada masyarakat Jawa di masa kolonial pada tahun 1800-an, struktur agraris mempunyai bentuk yang mencerminkan pengaruh yang kuat dari struktur kekuasaan feodal (Kartodirdjo, 1999). Selain itu, dalam kultur masyarakat Jawa, dominasi orang-orang tertentu terhadap yang lainnya terlihat dalam bentuk hubungan patron-klien (Pelras, 1981), dan hal ini memperlihatkan keberadaan ketidaksetaraan kekuasaan. Ketika ada keputusan yang harus dibuat berkaitan dengan kepentingan publik, struktur ini mengakibatkan partisipasi masyarakat yang terjadi adalah akibat adanya perintah, bukan karena kesadarannya. Hal ini terjadi akibat adanya ketidaksetaraan kekuasaan, dimana kekuasaan didominasi oleh pihak-pihak tertentu yang memiliki kewenangan atau memiliki materi lebih dari yang lain. Dalam hal rendahnya kompetensi, terlihat proporsi masyarakat berdasarkan tingkat pendidikan di Kota Surakarta, 53% masih di bawah Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP), dan baru 9% yang berpendidikan tertinggi sarjana/pascasarjana (BPS Surakarta, 2010).

Dalam rangka penataan kota Surakarta, pemindahan PKL sudah diupayakan selama tiga periode kepemimpinan sebelumnya, namun tidak berhasil dilaksanakan karena para pedagang mengancam akan membakar kantor walikota jika hal tersebut dilakukan. Pada akhirnya, pemindahan PKL dapat dilaksanakan pada tahun 2005 setelah melalui suatu proses panjang. Proses diawali pada lokasi pasar Banjarsari yang pada saat itu terdiri dari 989 pedagang yang dipayungi dalam 11 paguyuban. Walikota pada saat itu mengundang makan siang para koordinator paguyuban PKL di Loji Gandrung, rumah dinas wali kota. Saat itu PKL membawa perwakilan lembaga swadaya masyarakat. Pada pertemuan pertama, walikota hanya mengajak makan siang, tidak ada pembicaraan mengenai pemindahan PKL. Tiga hari berikutnya, mereka diundang lagi dan jamuan makan dan hal tersebut berlangsung selama 7 bulan dengan 54 kali pertemuan. Baru pada jamuan ke 54, walikota membicarakan akan memindahkan PKL. Saat itu, PKL minta jaminan tidak akan kehilangan pembeli. Namun walikota tidak mengiyakan, hanya berjanji mengiklankan Pasar Klitikan yang khusus dibangun untuk relokasi, selama empat bulan di televisi dan media cetak lokal dan memperlebar jalan serta membuat satu trayek angkutan kota. Saat itu, tidak ada satu pedagang pun yang menolak. Mereka setuju dengan kebijakan yang diambil walikota, sepanjang mereka mendapat tempat yang baru untuk berdagang. Para pedagang hanya akan membayar biaya retribusi sebesar Rp 2.600 perhari di tempat baru yang suasananya lebih bagus dari tempat para PKL berdagang sekarang.

Ilustrasi Kasus dari Sudut Pandang Perencanaan Kolaboratif

Mencermati kasus tersebut dalam kerangka perencanaan kolaboratif, maka berikut ini adalah analisis kasus sesuai dengan aspek-aspek proses kolaboratif:

1. Saling kepercayaan dan saling ketergantungan
Apa yang dilakukan oleh walikota melalui 54 pertemuan merupakan upaya membangun komunikasi dengan cara yang dapat diterima oleh PKL. Hal ini sesuai dengan rasionalitas perencanaan kolaboratif yaitu rasionalitas komunikatif. Komunikasi yang dibangun dengan cara tersebut memunculkan kepercayaan PKL hingga mereka yakin bahwa pemerintah tidak bermaksud menghilangkan mata pencaharian mereka bahkan ingin tumbuh dan berkembang bersama, bahwa mengembangkan PKL adalah bagian dari membangun dan menata kota, bahwa masalah kota adalah masalah mereka juga, sehingga harus dibangun kebersamaan diantara mereka untuk menyelesaikan masalahnya. Hal ini juga menumbuhkan keyakinan bahwa terdapat saling ketergantungan yang tinggi diantara pemerintah dan PKL, yang dibuktikan dengan kehadiran mereka pada 54 kali pertemuan.
2. Dialog otentik
Pada saat awal pertemuan tidak terjadi dialog antara pemerintah dan PKL, tetapi yang ada adalah membangun kepercayaan dan keyakinan akan adanya saling ketergantungan diantara pemerintah dan PKL. Hal ini memperlihatkan adanya upaya membangun hubungan yang bersifat timbal balik terjadi, barulah pada pertemuan ke 54, walikota menawarkan PKL untuk pindah dari lokasi sekarang. Kemudian PKL memberi syarat jaminan bahwa mereka tidak kehilangan pembeli. Namun walikota tidak memberikan jaminan, hanya menawarkan lokasi baru yang lebih baik, memperlebar jalan, melakukan promosi, membuka jalur angkutan umum, dan hanya menarik retribusi sebesar Rp 2.600/hari. Karena selama 54 kali makan siang hubungan telah terjalin baik dan adanya proses pembelajaran diantara mereka satu sama lain, PKL akhirnya menyatakan setuju untuk pindah. Proses ini memperlihatkan terjadinya dialog otentik.

Pemimpin yang secara hirarki berada lebih tinggi daripada PKL, mendudukkan dirinya sejajar untuk mendengarkan dan berbicara dengan para PKL dalam bincang-bincang.

3. Membangun komitmen
Proses pembangunan komitmen sebenarnya terjadi pada saat dialog terjadi. Membangun komitmen yang berarti adanya saling mengakui bahwa masalah PKL adalah masalah yang harus diselesaikan bersama, adanya keterbukaan untuk menggali manfaat bersama dari pemecahan masalah, serta membangun nilai bersama telah dilakukan. Mengarak kepindahan PKL ke tempat baru dengan iring-iringan pawai merupakan penanaman nilai bersama sebagai orang Jawa.
4. Membangun tujuan bersama
Tidak mudah bagi walikota untuk membangun tujuan pemindahan PKL, agar jelas bagi semua pihak. Meskipun walikota tidak menjamin pedagang kehilangan pelanggan, tapi tujuan yang disampaikan yaitu memindahkan PKL dengan disertai upaya promosi dan serta pelebaran jalan dan pembuatan trayek angkutan, pada akhirnya dapat diterima oleh PKL. Proses tersebut memperlihatkan adanya upaya berbagi pemahaman akan permasalahan yang ada.
5. Kesepakatan
Pedagang sepakat mau dipindahkan sepanjang mereka mendapatkan tempat berdagang, sebagai tindak lanjut bahwa mereka sepakat dengan fakta bahwa permasalahan tersebut harus diselesaikan bersama. Kesepakatan akan kepindahan disertai dengan arak-arakan merupakan inovasi dari kedua belah pihak.
6. Perubahan bertindak dan berperilaku (*new heuristic*)
Pertemuan sebanyak 54 kali membuat pedagang merasa diperlakukan manusiawi dan dialog yang dilakukan memperlihatkan perubahan bertindak dan berperilaku. PKL yang dulu, yaitu pada saat tiga periode kepemimpinan sebelumnya, mengancam akan membakar kantor walikota jika dipindahkan, saat itu tidak menolak untuk dipindahkan. Pemindahan PKL di tempat lain biasanya dilakukan dengan cara pemaksaan dan kekerasan, namun kali ini dilakukan dengan iringan musik kleningan khas Surakarta, serta prajurit keraton, sehingga timbul kebanggaan pada diri PKL. Bahkan mereka membiayai sendiri konsumsi dan perlengkapan arak-arakan saat pemindahan. Hal ini merupakan buah dari proses kolaboratif yang dilakukan dibawah kepemimpinan walikota.

Aspek-aspek proses kolaboratif yang terdiri dari terjadinya dialog, pembangunan komitmen, tujuan bersama, dan kesepakatan bukan tahapan yang terpisah, tetapi merupakan implikasi dari dialog. Untuk melengkapi proses pemindahan PKL ini sebagai suatu proses kolaboratif, masih perlu didalami apakah terdapat proses lain yang saling melengkapi dengan proses 54 kali undangan makan tersebut proses kolaboratif yang terjadi. Seperti misalnya program/kegiatan yang dilakukan oleh instansi pemerintah terkait lain dengan PKL, LSM, atau perguruan tinggi, atau antara LSM dengan PKL. Juga perlu didalami apakah proses tersebut merupakan proses kolaboratif atau hanya berupa proses satu arah, misalnya dalam bentuk sosialisasi yang merupakan bagian yang melekat dari proses kolaboratif yang lebih besar.

Ilustrasi Kasus dari Aspek Kepemimpinan

Dari aspek kepemimpinan, terlihat bahwa proses pemindahan PKL berjalan baik melalui suatu proses di bawah kepemimpinan walikota. Pada saat awal ketika mengundang makan, gaya kepemimpinan yang dilakukan adalah gaya kepemimpinan yang mampu mempengaruhi para PKL untuk hadir pada pertemuan. Pemimpin yang ada mampu mempengaruhi (persuasif) dan mengarahkan (direktif). Maka PKL pun bereaksi, datang dengan membawa serta LSM karena menduga akan ada pembicaraan mengenai pemindahan lokasi berdagang mereka. Namun ternyata tidak ada pembicaraan tersebut.

Setelah beberapa kali pertemuan, para PKL mau diajak berdiskusi bahkan mengajukan permintaan-permintaan yang akhirnya dipenuhi oleh pemerintah diantaranya memperlebar jalan, melakukan promosi, membuka jalur angkutan umum, dan hanya menarik retribusi sebesar Rp 2.600/hari. Hal ini terjadi setelah melalui proses diskusi yang panjang dan melibatkan pihak terkait lain yaitu LSM, tokoh masyarakat, dan perguruan tinggi. Dalam hal ini terlihat bahwa kepemimpinan yang ada mampu berperan menjadi fasilitator dengan gaya kepemimpinan fasilitatif. Hal ini juga memperlihatkan bahwa dengan tingkat pendidikan para PKL yang bukan lulusan perguruan tinggi, namun mampu diajak berdiskusi. Dengan demikian, selama proses diskusi berjalan, selain sebagai fasilitator, kepemimpinan yang ada mampu memotivasi mereka untuk mengeluarkan pendapat, meyakinkan bahwa pendapat mereka akan dihargai. Dalam hal ini, pemimpin yang ada menerapkan gaya kepemimpinan mempengaruhi (persuasif) dan pembinaan (*coaching*).

Kesimpulan

Perencanaan kolaboratif adalah pendekatan perencanaan yang terlihat ideal, sulit diimplementasikan. Adapun aktifitas kunci dalam perencanaan kolaboratif adalah proses kolaboratif. Proses kolaboratif diduga dapat diimplementasikan pada masyarakat non-kolaboratif (memiliki karakteristik yang tidak memenuhi prasyarat yaitu: partisipasi rendah, tidak adanya kesetaraan, serta kompetensi rendah) dengan peran kepemimpinan tertentu. Dari kasus yang ada, terlihat bahwa kepemimpinan memiliki peran yang berbeda-beda, yaitu mempengaruhi pada saat awal proses, sehingga mampu membawa PKL ke dalam forum, kemudian menjadi fasilitator sekaligus motivator pada saat dialog berlangsung. Dengan demikian peran kepemimpinan sangat penting pada masyarakat non-kolaboratif sehingga mampu membawa mereka ke dalam berjalannya proses kolaboratif.

Daftar pustaka

- Allmendinger, P. (2001) *Planning in the Post Modern Times*. London: Routledge.
Allmendinger, P. (2002) *Planning Theory*. New York: Palgrave.
Anshell, C. and Gash. (2008) Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Publik Administration Research and Theory* 18, 543-571.
Beckman, Norman. (1964) The Planner as a Bureaucrat. In Andreas Faludi (Ed.) *A Reader in Planning Theory* (1973), 251-264. Oxford: Pergamon Press Ltd.
Bertaina, et. al. (2006) Study for the State Trust Lands Partnership Project of the Sonoran Institute and the Lincoln Institute of Land Policy. *Building Trust: Lessons From Collaborative Planning on State Trust Lands*
Burns, J. M. (2010) *Leadership*. New York: Harper Perrenial Political Classic.
Bryson dan Crosby. (2005) *Leadership for the Common Good: Tackling Public Problems in a Shared-Power World*. San Fransisco: Jossey-Bass.

- Collins, Philip. (2009) *'Libertarian Paternalism': Guiding Without Coercion*. Complete video at: http://fora.tv/2009/11/01/Nudge_Nudge_Nag_Nag_The_New_Politics_of_Behavior. Diunduh pada tanggal 6 Desember 2011
- Davidoff, Paul. (1965) Advocacy and Pluralism in Planning. In Andreas Faludi (Ed.) *A Reader in Planning Theory* (1973), 277-296. Oxford: Pergamon Press Ltd.
- De Roo, Gert and Porter, Geoff. (2007) *Fuzzy Planning, The Role of Actors in a Fuzzy Governance Environment*. Hampshire: Ashgate Publ Ltd.
- Dyckman, John W. (1961) What makes Planner's Plan? In Andreas Faludi (Ed.) *A Reader in Planning Theory* (1973), 243-250. Oxford: Pergamon Press Ltd.
- Ezioni, Amitai. (1967) Mixed Scanning: A Third Approach to Decision Making. In: Andreas Faludi (Ed.) *A Reader in Planning Theory* (1973), 217-229. Oxford: Pergamon Press Ltd.
- Faludi. (1973) *A Reader in Planning Theory* (1973). Oxford: Pergamon Press Ltd.
- Flyvbjerg, Bent. (1998) *Rationality and Power: Democracy in Practice*. The University of Chicago Press.
- Forester, John. (2000) *The Deliberative Practitioner Encouraging Participatory Planning Processes*. Cambridge: MIT Press.
- Friedman, John. (1987) *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*. New Jersey: Princeton Univ. Press.
- Friedmann, John. (1973) *Retracking America: A Theory of Transactive Planning*. Garden City. New York: Anchor Press/Doubleday.
- Gedikli, B. (2009) The Role Of Leadership In The Success Of Participatory Planning processes: Experience From Turkey. *European Urban And Regional Studies* 16, 115.
- Graham, S. and Healey, P. (1999) Relational Concepts of Space and Place: Issues for Planning Theory and Practice. *European Planning Studies* 7 (5), 623-646.
- Gunton, Thomas I. & Day, J.C. (2003) *The theory and practice of collaborative planning in resource and environmental management*.
- Habermas, J. (1984) *Theory of Communicative Action, Vol 1: Reason and the Rationalization of Society*. Boston, MA: Beacon Press.
- Hardiman, F. Budi. (2008) Teori Diskursus dan Demokrasi: Peralihan dari Habermas ke dalam Filsafat Politik. *Diskursus*, 17 (1), April 2008, 1-27.
- Healey, Patsy (2007) *Urban Complexity and Spatial Strategies: Towards a Relational Planning for Our Times*. New York: Routledge.
- Healey, Patsy. (2006) *Collaborative Planning, Shaping Places in Fragmented Societies*. 2nd ed. New York: Palgrave Macmillan.
- Healey, Patsy. (1997) *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. London: Palgrave Macmillan.
- Hudson, Barclay M. (1979) Comparison of Current Planning Theories: Counterparts and Contradictions. *APA JOURNAL*. Oktober, 387-398.
- Huxham, Chris, and Siv Vangen. (2000) Leadership in the Shaping and Implementation of Collaboration Agendas: How Things Happen in a (Not Quite) Joined-Up World. *Academy of Management Journal* 43, 1159-75. Diunduh pada tanggal 5 Mei 2011
- Innes, J.E. (1996) Planning Through Consensus Building, a New View of Comprehensive Planning Ideal. *Journal of American Planning Association* 62 (4).
- Innes, J.E. and Booher, D.E. (2000) *Collaborative Dialogue as a Policy Making Strategy*. Institute of Urban and Regional Development University of California, Berkeley. IURD Working Paper. <http://escholarship.org/uc/item/8523r5zt>. Diunduh pada tanggal 13 Desember 2010.

- Innes, J.E. and Booher, D.E. (2010) Beyond Collaboration Democratic Governance for a Resilient Society, in *Planning with Complexity, An Introduction to collaborative rationality or public policy*. Oxon: Routledge.
- John, Peter and Cole, Alistair. (1999) Political Leadership in the New Urban Governance: Britain and France compared., *Local Government Studies* 25 (4), 98-115.
- Johnston, E. et al. (2010) Managing the Inclusion Process in Collaborative Governance. *Journal of Publik Administrastion Research and Theory*. muq045 first published online
- Sager, T. 2005. Communicative Planners as Naïve Mandarins of Neo-liberal State? *European Journal of Spatial Development*.
- Kartodirdjo, Sartono. (1999) *Pengantar Sejarah Indonesia Baru : Sejarah Pergerakan Nasional, Dari Kolonialisme sampai Nasionalisme jilid 2*. Jakarta : Gramedia.
- Lindblom, C. (1959) The Science of Muddling Through. *Public Administration Review* 19 (2), 79-88.
- Meyerson, M. and Banfield, E. (1955) *Politics, Planning and the Public Interest*. New York: Free Press.
- Palermo, P.C. and Ponzini. (2010) *Spatial Planning and Urban Development*, Critical Perspective. Springer
- Pelras, Christian. (1981) Hubungan Patron Klein pada Masyarakat Bugis dan Makassar di Sulawesi Selatan. Makalah disajikan pada *Konferensi Sulawesi Selatan Pertama di Monash University*, Melbourne.
- Rittel, H.W. dan Webber, M.M. (1973) Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences* 4, 155-169.
- Sager, T. (2005) Communicative Planners as Naïve Mandarins of Neo-liberal State? *European Journal of Spatial Development*.
- Sager, T. (1994) *Communicative Planning Theory*. Aldershot: Avebury.
- Sumarto, Hetifah. (2003) *Inovasi, Partisipasi, dan Good Governance*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia
- Tewdwr-Jones, M. and Allmendinger, P. (2002) Conclusion: Communicative Planning, Collaborative Planning, and the Post-Positivist Planning Theory Landscape. In Tewdwr-Jones, M. and Allmendinger, P. (Ed) *Planning Futures; New Directions for Planning Theory*, 206-216. London: Routledge.
- Urquhart, G. (2003) *Patrick Geddes and the Edinburgh Social Union Planning - Poverty – Philanthropy*. http://patrickgeddes.co.uk/feature_six.html, diunduh pada tanggal 16 Oktober 2011
- Vangen, S. and Huxham, C. (2003) Enacting Leadership for Collaborative Advantage: Dilemmas of Ideology and Pragmatism in the Activities of Partnership Managers. *British Journal of Management* 14, 61–76.
- Widianingsih, I. (2005) Local Governance, Decentralization and Participatory Planning in Indonesia: Seeking a New Path to a Harmonious Society. Makalah dipresentasikan pada *Workshop on Enlarging Citizen Participation and Increasing Local Autonomy in Achieving Societal Harmony Workshop*, Network of Asia-Pacific Schools and Institutes of Public Administration and Governance (NAPSIPAG) Annual Conference 2005.
- Woltjer, J. (2000) *Consensus Planning, The Relevance of Communicative Planning Theory in Dutch Infrastructure Development*. Hampshire: Ashgate.