

PLURALITAS DALAM TEORI PERENCANAAN

Rina Priyani

*Kelompok Keahlian Perencanaan dan Perancangan Kota
Sekolah Arsitektur, Perencanaan dan Pengembangan Kebijakan ITB
priyani@pl.itb.ac.id*

Abstract

Pluralism is nothing new but plurality approach in planning theory is a recent reaction to the failure of rational comprehensive planning. Planning itself is considered to be "a good planning" if it could accommodate the plurality. The idea of plurality can be explored in diversity and difference concepts as coined by Sandercock. This article aims to discuss plurality in planning theory using the phenomenon of urban heritage as one of multicultural city's assets. Opportunity and limitation in developing the concepts are discussed to emphasize its contribution to planning theory and practice.

Keywords: teori perencanaan, pluralitas, urban heritage

I. PENDAHULUAN

Perencanaan sebagai suatu disiplin ilmu dan praktek dapat dijelaskan sebagai kegiatan manusia yang berorientasi pada masa depan. Orientasi ke depan diasosiasikan melalui tindakan preskripsi atau peramalan yang menjadi ciri perencanaan. Untuk melakukan preskripsi, diperlukan upaya seleksi elemen-elemen masa lalu yang digunakan sebagai input dalam analisis kondisi eksisting (Friedmann, 1987). Perencanaan juga dapat dijelaskan sebagai suatu proses yang dilakukan untuk mengubah masa depan sesuai dengan harapan (Abbot, 2005). Hubungan dan keterkaitan antara situasi masa lalu, masa kini, dan masa depan merupakan komponen-komponen yang berkesinambungan. Ketiga komponen tersebut menjadi prasyarat yang harus dikuasai oleh perencana, untuk membentuk masa depan yang lebih baik (Myers & Kitsuse, 2000 dalam Abbot, 2005).

Pluralisme bukan merupakan fenomena yang baru, tetapi pemikiran pluralitas dalam teori perencanaan berkembang sebagai reaksi terkini akibat gagalnya pendekatan komprehensif rasional. Perencanaan komprehensif rasional fokus pada prosedur perencanaan yang universal dan bersifat saintifik, sementara di sisi lain, proses perencanaan terkait dengan kompleksitas, misalnya konteks ekonomi, sosio-budaya masyarakat (etnis, kewarganegaraan, gender, umur, agama, dan ras), dan

keragaman ruang atau spasial. Hilangnya keragaman atau “*loss of diversity*” telah menjadi ancaman dalam konteks pembangunan kota multikultural (Fanstein 2005a, 2005b; Sanyal 2005).

Tulisan ini bertujuan untuk mendiskusikan gagasan pluralitas dalam teori perencanaan. Secara normatif, perencanaan dianggap baik bila dapat mewadahi pluralitas. Pluralitas, dalam tulisan ini, dijelaskan melalui konsep keragaman (*diversity*) dan perbedaan (*difference*) seperti yang diungkapkan oleh Sandercock (2002). Bagian pertama memaparkan perkembangan teori perencanaan, yang mencakup karakter, lingkup serta pergeseran pemikiran dari perencanaan yang bersifat komprehensif ke perencanaan komunikatif. Bagian kedua menjelaskan teori perencanaan kota yang terkait dengan teori perbedaan dan keragaman. Kedua bagian tersebut menjadi dasar untuk memahami fenomena pusaka perkotaan sebagai salah satu aset kota multikultural yang dijelaskan pada bagian ketiga. Bagian keempat yaitu catatan penutup, menjelaskan peluang dan limitasi berkembangnya gagasan pluralitas dalam pemikiran dan praktek perencanaan.

II. TEORI PERENCANAAN DAN PERKEMBANGANNYA

Teori, dalam pandangan positivis, adalah alat untuk mengungkapkan kebenaran universal. Kebenaran yang berlaku umum (dengan kondisi-kondisi tertentu) dapat ditelusuri melalui teori-teori sains. Pandangan ini kemudian dipatahkan oleh aliran *postmodern* dan *post-positivist* yang mengatakan bahwa tidak ada pengetahuan yang obyektif ataupun kebenaran mutlak yang bersifat universal (Allmendinger, 2001, 2002a, 2002b). Pemikiran *post-positivist* adalah respon terhadap ketidakberhasilan rasionalitas instrumental yang tertanam dalam teori perencanaan prosedural dan pembedaan perencanaan secara substansi dan prosedur (Healey, 1997; Sandercock, 1998 dalam Allmendinger, 2002). Dalam kaitannya dengan hal tersebut, teori sosial yang dirumuskan, termasuk teori perencanaan, bukan bertujuan untuk mencari kebenaran universal tetapi lebih pada eksplorasi pemahaman yang bersifat sementara. Sifatnya yang sementara ini membuat teori perencanaan tidak ‘stabil’, belum selesai, dan perlu ditempatkan dalam konteks sejarah, politik, ekonomi, lingkungan kota dan wilayah sekelilingnya (Campbell & Fanstein, 1996).

Tanpa bermaksud menyederhanakan pemahaman perencanaan sebagai model masa depan, terdapat tiga aspek yang dapat disebut sebagai ‘akar’ perencanaan, yaitu perencanaan ekonomi, tradisi arsitektur serta analisis

kebijakan (Healey, 1997)¹. Konsep yang pertama, yaitu perencanaan ekonomi, terkait dengan proses distribusi dan produksi secara efektif dalam suatu kota atau wilayah. Konsep yang kedua, perencanaan sebagai pengembangan fisik dalam tradisi arsitektur, berfokus pada studi mengenai hubungan antara bentuk bangunan, keterkaitan antara proses sosial dengan bentuk fisik dan penyediaan pelayanan, khususnya dalam konteks perkotaan. Tradisi ini umumnya dapat dengan mudah dikenali di negara-negara Eropa, misalnya Italia, Inggris, dan Eropa Utara. Konsep ketiga adalah pengelolaan administrasi publik dan analisis kebijakan yang lebih menekankan pada peran publik dalam perencanaan. Akar ketiga ini berasal dari tradisi Amerika yang fokus dan mengedepankan peran publik (Healey, 1997).

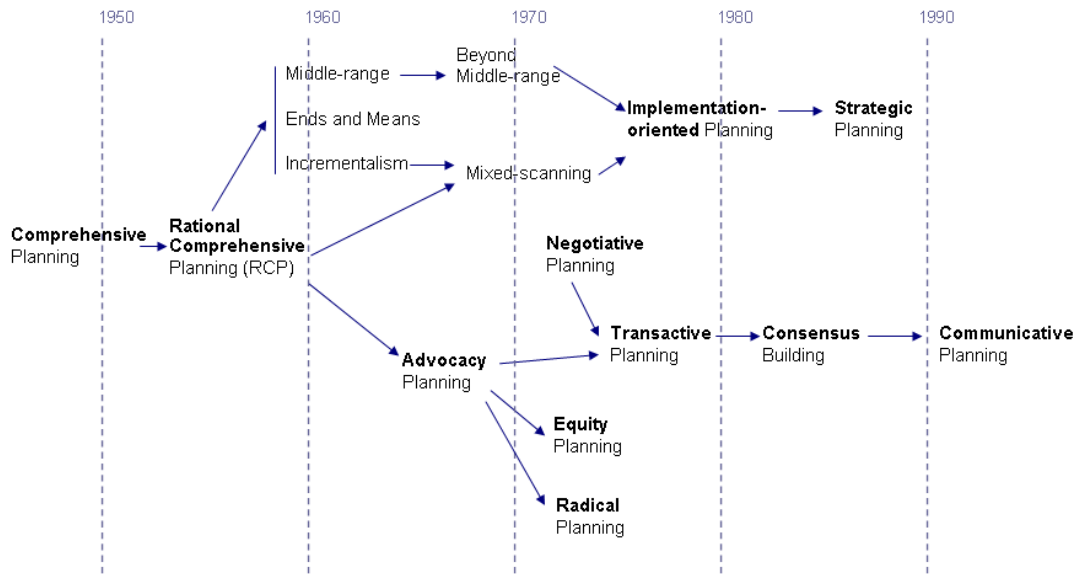
Selain akar perencanaan yang beragam, teori perencanaan dapat dibedakan menjadi tiga macam, yaitu teori dalam perencanaan (*theory in planning*), tentang perencanaan (*theory of planning*), dan untuk perencanaan (*theory for planning*). Ragam pertama, *theory in planning* umumnya disebut sebagai teori substansi perencanaan yang meminjam dari bidang ilmu lain seperti geografi, ekologi, ekonomi, dll. Kedua, *theory of planning* membicarakan tentang prosedur perencanaan yang terkait dengan bagaimana suatu proses merencana dapat berjalan. Teori prosedural ini juga membahas peran perencana yang terkait dengan proses yang dimaksud. Ketiga, *theory for planning* terkait dengan peran perencanaan dalam komunitas atau masyarakat. Teori-teori untuk perencanaan ini menyatukan, menggabungkan dan menjustifikasi nilai-nilai perencanaan dalam landasan konseptual dalam memahami pemikiran perencanaan dan etika profesi perencana (Hendler, 1995).

Teori yang menjadi perhatian utama dalam tulisan ini adalah ragam yang kedua yaitu teori perencanaan prosedural. Perkembangan teori perencanaan prosedural umumnya terkait dengan aspek domain publik (definisi dan redefinisi tentang publik), model perencanaan yang ideal, kelembagaan (siapa perencana, mitra perencana, dan sumber). Perkembangan spektrum struktur teori perencanaan secara kronologis dijelaskan pada Gambar 1, menunjukkan kecenderungan lingkup tema sebagai berikut:

- Lingkup penyelesaian persoalan yang terkait dengan lingkup komprehensif atau sektoral. Hal ini dijelaskan melalui *Rational Comprehensive Planning*, *Incrementalism*, dan *Mixed Scanning*.
- Rencana terkait dengan tindakan. Ide dasar tema ini adalah bahwa rencana harus dapat dilaksanakan dan mulai terkait

dengan kesetaraan (*Implementation-oriented Planning, Strategic Planning, Advocacy Planning*).

- Komunikasi dan partisipasi dalam perencanaan. Perencanaan yang dilakukan adalah untuk dan oleh publik, karenanya kesetaraan, partisipasi publik mutlak dibutuhkan dalam perencanaan. (*Advocacy Planning, Consensus Building, Communicative Planning*)



Gambar 1. Spektrum Teori Perencanaan

(Sumber: Campbell & Fanstein, 1996; Fanstein, 2000; Hasil Analisis, 2005)

Spektrum teori perencanaan seperti yang dijelaskan pada Gambar 1 memberikan keragaman ide perencanaan, peran perencana, serta teorisi/proponen pengusulnya. Teori perencanaan prosedural yang disajikan tidak bebas nilai, kritik-kritik yang terkait dalam perkembangan teori dijelaskan sebagai berikut (Healey, 1979 dalam Allmendinger, 2002b):

- Perencanaan komprehensif adalah model perencanaan yang terlampau ambisius dan idealis sehingga tidak mungkin berhasil dalam pelaksanaannya. Dengan lingkup yang lebih fokus, kemungkinan besar keberhasilan dapat diraih (*Incrementalism, Mixed Scanning*);

- Teori-teori ini tidak mengantarkan ke arah yang jelas, sehingga yang perlu dilakukan adalah konsentrasi pada tindakan untuk melakukan sesuatu (*Implementation Oriented Planning, Strategic Planning*);
- Teori perencanaan prosedural sebaiknya berorientasi pada kesejahteraan sosial (*Advocacy Planning*);
- Teori perencanaan prosedural terlalu mekanistik dan tidak responsif. Perencanaan sebaiknya mendorong konsensus, serta kesepakatan yang didasari hubungan komunikasi interpersonal (*Consensus Building, Communicative Planning*).

III. TEORI PERENCANAAN KOTA: PERBEDAAN DAN KEBERAGAMAN

Teori perencanaan, seperti dijelaskan sebelumnya, terlalu fokus pada proses dan instrumen atau alat yang universal dalam mencapai tujuan, tetapi kurang memperhatikan konteks. Bagian kedua tulisan ini akan menjelaskan bagaimana teori perencanaan digunakan dalam konteks perkotaan, yang kemudian dirumuskan dan dikenal dalam teori perencanaan kota.

Kota, dalam tulisan ini didefinisikan sebagai suatu fenomena dalam perencanaan. Perencanaan kota seperti yang dikemukakan Friedmann (2005) bukan merupakan area atau substansi studi yang koheren, dalam satu ‘akar’. Perencanaan kota, sebagai suatu disiplin ilmu dapat diimajinasikan sebagai suatu bangunan dengan banyak ruangan. Pemahaman seperti ini memberikan peluang bagi berbagai bidang, misalnya perumahan, transportasi, lingkungan, sosial, pembangunan ekonomi regional, perancangan kota untuk saling belajar sehingga terjadi “cross-stimulation” yang membuat perencanaan kota menjadi arena yang menarik.

“...urban planning is not a coherent field of studies but a mansion of many rooms. In both the academy and practice, the close proximity of many specializations under one roof creates opportunities for cross-stimulation and learning” (Friedmann, 2005).

Teori perencanaan kota meminjam teori-teori perencanaan umumnya untuk menjelaskan pembangunan kota, atau teori perencanaan seperti apa yang dibutuhkan untuk menjelaskan kota. Keterkaitan antara perencanaan dan kota perkotaan terlalu banyak meminjam teori perencanaan prosedural (Neuman, 2005; Fanstein 2005a, 2005b)².

Teori mengenai bagaimana bentuk kota yang baik sudah dibicarakan puluhan tahun yang lalu. “A Theory of Good City Form”, buku klasik karya Kevin Lynch (1981) menjelaskan kinerja kota yang baik melalui tiga kategori teori, yaitu teori fungsional, teori perencanaan, dan teori normatif. Teori fungsional menggambarkan tentang bagaimana sebenarnya kota dapat bekerja dengan baik. Teori kedua, yaitu teori perencanaan merujuk pada bagaimana praktek perencanaan berlangsung. Teori perencanaan yang dimaksud oleh Lynch, dalam tulisan ini dipahami sebagai teori perencanaan kota. Teori ketiga, sebagai kategori terakhir adalah teori normatif yang diaplikasikan pada bentuk kota.

Neuman berargumen bahwa terdapat *gap* dalam teori ‘bentuk kota yang baik’ yang digagas Lynch tersebut. Teori perencanaan kota, menurutnya memiliki empat kegunaan, yaitu penjelasan (*explanatory uses*), prediksi (*predictive uses*), justifikasi (*justificatory uses*), dan normatif (*normative uses*). Pembangunan kota memerlukan teori yang bersifat eksplanatori tidak hanya deskriptif seperti kritiknya terhadap teori Lynch tersebut. Empat kegunaan teori perencanaan kota (Neuman, 2005) dijelaskan berikut ini:

- Kegunaan eksplanasi/penjelasan
Teori menjelaskan praktek perencanaan melalui studi empiris yang membahas tentang apa yang berjalan dengan baik dan yang tidak. Dalam konteks keberlanjutan dan perencanaan, ukuran kinerja perencanaan kota mendapat tempat yang penting, tidak saja bermanfaat secara eksplanatori, tetapi juga secara normatif.
- Kegunaan prediksi
Prediksi dipahami sebagai gambaran kemungkinan-kemungkinan yang akan terjadi di masa mendatang. Dalam perencanaan prediksi umumnya dilakukan dengan bantuan matematika/statistika. Limitasi dalam penggunaan alat bantu tersebut, yaitu sampai saat ini model matematika tidak dapat menggambarkan kompleksitas pengambilan keputusan.
- Kegunaan justifikasi
Kegunaan yang ketiga ini memaparkan bahwa teori dapat dan harus menjelaskan mengapa dilakukan kegiatan perencanaan. Aktivitas-aktivitas yang menjustifikasi praktek perencanaan kota adalah perancangan kota (*urban design*) termasuk di dalamnya tata guna lahan dan perancangan fisik bangunan. Praktek perancangan kota mewadahi identitas ‘baru’ dalam profesi perencanaan kota (Neuman, 2005; Talen, 2006).
- Kegunaan normatif

Teori normatif memberikan batasan (dan pengetahuan) mengenai yang baik dan buruk. Kelemahan teori normatif ini adalah pada sumber dan keberlakuannya, apakah universal atau plural, yang relatif bergantung pada tempat dan waktu. Merujuk pada penjelasan sebelumnya, teori Lynch tentang kota yang baik memberi kontribusi penting pada teori normatif perencanaan kota.

Berkaitan dengan teori perencanaan kota normatif, konsep mengenai pluralitas atau kemajemukan menjadi penting untuk dibicarakan. Kinerja kota yang baik atau pemahaman tentang kota ideal, dalam pandangan *post-positivist*, tidak bersifat universal dan menjadi relatif, baik terhadap tempat maupun waktu. Teori pluralitas dapat dijelaskan dalam dua teori, yaitu teori tentang perbedaan dan keberagaman, baik secara sosial maupun spasial.

Teori tentang Perbedaan (*Theory of Difference*)

Pemahaman tentang kemajemukan kota-kota dalam konteks globalisasi, selalu dihubungkan dengan aspek-aspek yang terkait dengan perbedaan sosial dan budaya. Sandercock menjelaskan *multicultural city* sebagai tempat eksistensi beragam perbedaan, keterasingan, keretakan, dan sebagainya:

"... difference, otherness, fragmentation, splintering, multiplicity, heterogeneity, diversity, plurality" (Sandercock, 2002)

Perbedaan sosial yang mendalam, atau yang dinamakan *deep difference* menjadi isu penting dalam praktek dan etika perencanaan. Perencanaan yang umumnya fokus pada proses, kurang memperhatikan produk dalam konteks perbedaan sosial, ekonomi, dan ketidaksetaraan (Watson, 2006). Teori tentang perbedaan ini memfokuskan pada bahasan mengenai segregasi atau fragmentasi secara sosio-budaya dan sosio-ekonomi. Kedua aspek tersebut dapat dicermati dari identitas pribadi maupun kelompok, yang menimbulkan perbedaan, misalnya kelompok etnis, kewarganegaraan, gender, umur, agama, dan ras (Amin & Thrift, 2002; Jacobs & Fincher, 1996 dalam Watson, 2006; Hendler, 1996; Sandercock, 1992).

Perbedaan-perbedaan sosial yang terjadi umumnya tidak kompatibel sehingga memungkinkan terjadinya perpecahan atau keretakan antar pribadi/kelompok satu dengan lainnya. Namun demikian, teori perbedaan ini berkaitan erat dengan konsep kekuasaan yang memiliki peran signifikan dalam perencanaan. Perbedaan kekuatan atau kekuasaan dapat menuntun pada empowerment suatu komunitas atau masyarakat. Meski

teori tentang perbedaan sosial ini bersifat *intangible* (tak berwujud), teori perbedaan tidak dapat dipisahkan dari ruang sebagai tempat berkegiatan manusia. Perbedaan sosial yang terkait dengan keberagaman ruang dijelaskan pada bagian berikutnya.

Teori tentang Keberagaman (*Theory of Diversity*)

Terminologi keberagaman atau '*diversity*' dapat dijelaskan melalui ragam desain fisik, kegunaan yang beragam atau fungsi campuran dalam konteks perkotaan (Fanstein, 2005b). Lebih lanjut dijelaskan bahwa beragamnya ruang bagi publik, tidak dapat dipisahkan dengan 'pembagian' kelompok sosial yang sebenarnya memiliki hak yang setara dalam menggunakan ruang publik kota.

Apakah kita dapat merencanakan keberagaman? Fanstein (2000, 2005a, 2005b) menawarkan model '*just city*' yang merujuk pada konsep kapasitas pembangunan manusia Nussbaum (2000). Model *just city* dijelaskan melalui aliran *new urbanism* yang terkait pada kualitas lingkungan dan *physical setting*. Kota yang adil ini fokus pada pluralitas dan keberagaman. Secara hipotetis, *just city* digambarkan sebagai kota yang kooperatif yang memiliki sistem desentralisasi yang memudahkan kesejahteraan. Sebagai arah perencanaan baru, *just city* memiliki limitasi dalam penerapannya, yaitu kembali pada perhatian tentang perencanaan fisik yang mewarnai praktek perencanaan pada abad XIX dan dikategorikan sangat utopis (Fanstein, 2000).

Lebih lanjut, Sanyal (2005) berargumen bahwa dalam konteks global, hilangnya identitas kota yang beragam atau "loss of diversity" sangat dimungkinkan terjadi. Hal ini menjadi ancaman bagi pembangunan kota, terutama bagi kota-kota di negara berkembang (Steinberg, 1996). Kota memiliki aset berupa pusaka budaya (*cultural heritage*) yang dicerminkan oleh perbedaan kehidupan budaya dan keberagaman pusaka perkotaan (*urban heritage*). Bagian berikutnya akan memeriksa bagaimana perbedaan sosial dan keberagaman ditunjukkan melalui konflik pelestarian bangunan lama dan pembangunan (ekonomi) baru.

IV. KASUS PERENCANAAN PUSAKA PERKOTAAN

Bagian ini menjelaskan konsep pusaka perkotaan yang diturunkan dari konsep pusaka dan pusaka budaya serta konflik yang terjadi dalam praktek perencanaan.

Konsep Pusaka, Pusaka Budaya, dan Pusaka Perkotaan

Pusaka atau yang disebut *heritage*, dapat diartikan sebagai sesuatu yang, atau mungkin, dilestarikan dari generasi masa lalu dan diwariskan kepada generasi masa kini. Kelompok masyarakat yang diwarisi diharapkan akan memberikan atau mewariskannya kembali di masa mendatang. Dalam pengertian ini, pusaka dapat berupa suatu ide, nilai, maupun benda. Secara umum, pusaka sebagai benda dapat digolongkan menjadi dua kategori, yaitu *natural heritage* dan *heritage places* (Yale, 1992; Herbert, 1997). *Natural heritage* merujuk pada kekayaan alam atau lingkungan alam sedangkan *heritage places* adalah lingkungan binaan yang terkait dengan masyarakat dan kegiatannya dalam konteks sosial-budaya dan ekonomi.

Kategori lainnya disampaikan oleh United Nations (dalam Yale, 1992), bahwa terminologi *cultural heritage* atau pusaka budaya dapat dibedakan menjadi tiga jenis, yaitu monumen, kelompok bangunan, dan situs, sebagai berikut:

- Monumen, antara lain dapat berupa karya arsitektural, patung dan lukisan yang monumental, elemen-elemen atau struktur arkeologis, prasasti, lukisan di gua-gua, dan kombinasinya yang memiliki nilai universal dari sudut pandang sejarah, seni, atau sains.
- Kelompok bangunan yaitu berupa kelompok bangunan yang terpisah maupun berhubungan karena pertimbangan arsitektur, misalnya homogenitas atau kesamaannya dan tempat atau lansekap yang memiliki nilai universal dari sudut pandang sejarah, seni, atau sains.
- Situs, adalah hasil karya manusia, atau gabungan alam dan pekerjaan manusia yang meliputi situs arkeologi yang memiliki nilai universal dari sudut kesejarahan, keindahan, etnologi atau antropologi.

Dalam konteks perkotaan, pengertian pusaka tidak terbatas pada benda warisan masa lalu seperti monumen, kelompok bangunan, ataupun situs, tetapi lebih pada hal-hal yang dapat digunakan kembali untuk kebutuhan saat ini dan mendatang. Pusaka atau *heritage* di perkotaan diartikan sebagai "*the contemporary use of the past*" (Ashworth, 1991; Graham, 2004). Terminologi *heritage* berkembang di Amerika Utara dan Eropa untuk mendefinisikan benda (*tangible*) sekaligus nilai (*intangible*) yang dilestarikan. Konsep ini digunakan dalam pengembangan kota bersejarah atau "*heritage cities*" yang juga terkait dengan organisasi-organisasi yang mengelolanya (Ashworth, 1991; Larkham, 1995, 1996; Graham, 2004).

Konsep pusaka perkotaan di Indonesia dapat ditelusuri melalui terminologi benda cagar budaya dan pusaka budaya, dalam UU No. 5/1992 dan Piagam Pelestarian Pusaka Indonesia 2003³ bahwa:

- Pusaka budaya mencakup pusaka bendawi (*tangible*) dan pusaka non-bendawi (*intangible*).
- Pusaka perkotaan meliputi lingkungan terbangun dan kehidupan budaya masyarakat.

Merujuk pada kedua pernyataan tersebut, pusaka perkotaan dapat dikategorisasikan dalam pusaka budaya. Pengelolaan yang harus dilakukan terhadap pusaka perkotaan, sesuai dengan karakternya, tidak hanya berkaitan dengan tata ruang kawasan perkotaan secara fisik tetapi juga kegiatan masyarakat dan *setting* sosial di dalamnya.

Konflik dalam Perencanaan Pusaka Perkotaan: Simbiosis Konservasi dan Pariwisata

John Friedmann dalam UN Habitat Lecture Award di Vancouver (2006) menjelaskan bahwa kota memiliki aset-aset pembangunan yang *tangible*. Aset-aset itu, yang satu diantaranya adalah lingkungan binaan peninggalan masa lalu (*heritage of built environment*) serta keunikan kehidupan budaya (*the distinctiveness and vibrancy of cultural life*), harus secara konsisten diperbaiki dan dikelola dalam waktu tertentu secara inkremental. Untuk itu diperlukan komitmen pemerintah, kepemimpinan politik yang baik, dan dukungan mayoritas penduduk kota (Soegijoko, 2006).

Tantangan dalam pengelolaan pusaka perkotaan di masa mendatang tidak hanya bersumber dari bangunan bersejarah saja tetapi nilai-nilai yang terkait dengan masyarakat di sekitarnya. Avrami, et al. (1998) menjelaskan tiga aspek yang perlu diperhatikan dalam mengelola pusaka, termasuk pusaka perkotaan, seperti disampaikan berikut ini:

- Kondisi fisik bangunan dan lingkungan, mencakup perilaku materi/bahan bangunan, sistem struktur, serta kerusakan, intervensi dan perbaikan.
- Konteks manajemen meliputi ketersediaan sumber daya, antara lain sumber daya manusia yang terlatih, pembiayaan, peraturan dan kebijakan.
- Nilai-nilai sosial. Persoalan terkait dengan nilai-nilai sosial antara lain: Mengapa suatu objek atau tempat dianggap penting? Untuk siapa konservasi dilakukan? Sejauhmana dampak dari intervensi (misalnya kegiatan pariwisata)? dan bagaimana hal tersebut dipahami masyarakat.

Pengelolaan pusaka perkotaan erat kaitannya dengan prinsip preservasi lingkungan bersejarah (*historic preservation*) dan konservasi perkotaan (*urban conservation*). Kedua istilah ini umumnya digunakan secara bergantian dalam wacana pengembangan lahan pusat kota di Amerika Serikat, Eropa, Australia, serta negara-negara dunia ketiga. Prinsip konservasi perkotaan menekankan pada upaya pelestarian fisik bangunan dan lingkungan yang disertai dengan adaptasi fungsi baru (Steinberg, 1996; Kocabaş, 2006).

Dalam perkembangannya, terjadi pergeseran dari pendekatan konservasi bangunan ke perencanaan pusaka (*heritage planning*). Perencanaan pusaka memberi ruang dinamis bagi definisi konservasi, yang diartikan sebagai kegiatan pelestarian sekaligus pemanfaatan. Dalam konsep perencanaan pusaka, obyek yang dikonservasi bukan saja bangunan tunggal tetapi bagian atau area perkotaan sebagai unit yang formal dan fungsional (Ashworth, 1991). Perencanaan pusaka, secara rinci mencoba mempertautkan lingkungan binaan sebagai bentuk perkotaan (*urban form*), fungsi kawasan, dan revitalisasi perkotaan (Ashworth, 1991; Graham, et al., 2004).

Simbiosis antara pusaka perkotaan dengan pariwisata adalah contoh sukses dalam perencanaan pusaka. Konflik atau dikotomi yang terjadi adalah antara melestarikan masa lalu dengan kebutuhan pembangunan masa kini (Nasser, 2003; du Cros, 2001). Dalam wacana berkelanjutan, pelestarian umumnya diasosiasikan sebagai romantisme masa lalu atau nostalgia, yang berkontribusi sangat sedikit dalam perencanaan (Campbell, 1996 dalam Nasser, 2003).

Pengembangan pariwisata akan menimbulkan dampak positif maupun negatif. Dampak positif dari promosi tempat-tempat bersejarah sebagai daya tarik wisata antara lain adalah didapatnya dana pelestarian atau konservasi dari kegiatan wisata. Selain itu, pengelolaan tempat maupun kegiatan-kegiatannya dapat melibatkan masyarakat setempat sehingga terjadi peningkatan peran serta motivasi masyarakat. Dampak positif yang signifikan yaitu dari sisi ekonomi. Dengan adanya promosi dan pengembangan jenis wisata ini, akan tercipta lapangan pekerjaan baru yang dengan sendirinya dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pemerintah daerah juga akan mendapat keuntungan dari pengembangan kegiatan wisata. Sebagai contoh, kota-kota di Eropa yang tidak dapat lagi menggantungkan pada kegiatan manufaktur dan industri, mendapat pemasukan dari pariwisata yang ternyata dapat meringankan beban ekonomi kota (Ashworth & Tunbridge, 1994; Herbert, 1997; Graham et al., 2004).

Sebaliknya, dengan mendatangkan pengunjung ke suatu tempat bersejarah, sejarah lingkungan akan terusik atau terganggu. Dalam proses interpretasi seringkali terjadi distorsi kebenaran masa lalu dengan masa kini (Lowenthal, 1995 dalam Herbert, 1997). Keaslian atau otentisitas juga akan terganggu bila pengunjung tidak memiliki pengetahuan yang cukup untuk memahami dan mengapresiasi pusaka perkotaan tersebut. Dampak negatif lain yang juga berkaitan dengan keaslian yaitu bahwa wisata pusaka seringkali menawarkan *event-event* palsu yang mungkin tidak terkait dengan realitas sejarah. Hal ini dapat dijelaskan melalui konsep *simulacrum* dan hiper-realitas (Herbert, 1997; Al Sayyad, 2001) berikut ini:

- Konsep *simulacrum*, yaitu menggandakan sesuatu yang sebenarnya tidak pernah ada, seperti yang disebutkan oleh Jameson (1984) dalam Herbert (1997): “to make identical copy for which no original has ever existed”.
- Konsep hiper-realitas (*hyper-reality*), yaitu mengidentifikasi sesuatu yang benar-benar ada dengan interpretasi yang palsu atau berupa imitasi. Umberto Eco (1986) dalam Herbert (1997) menjelaskan konsep ini sebagai berikut: “the ways in which the completely real becomes identified with the completely fake”.

Debat tentang otentitas sejarah ini menimbulkan reaksi yang beragam. Misalnya saja, tidak sedikit pengunjung atau wisatawan yang menyukai kegiatan-kegiatan yang tidak otentik (*non-authentic events*) atau kegiatan ‘palsu’ (*pseudo-events*) seperti yang dipertontonkan di *halls of fame*.

Etika dalam pengelolaan pusaka perkotaan merupakan aspek penting. Saat pengembang dan/atau pemerintah mempromosikan daya tarik dan tema, seleksi yang dilakukan sering tidak adil dan menimbulkan bias. Apakah wisata pusaka (*heritage tourism*) ‘diperkenankan’ untuk memamerkan sisi buruk dari sejarah peradaban manusia- seperti sisa-sisa peperangan atau korban bencana? Bukankah hal itu sebenarnya memalukan dan tidak layak untuk dipertontonkan? Persoalan ini sangat tergantung pada etika yang disepakati oleh tatanan budaya setempat serta kesepakatan pada aktor yang terlibat dalam perencanaan. Dampak lainnya yang terkait dengan pengembangan wisata pusaka adalah aspek yang umum terjadi dalam pengembangan pariwisata, yaitu dampak terhadap masyarakat dan lingkungan setempat. Pengembangan tempat-tempat wisata selain mengganggu privasi juga dapat menimbulkan polusi pada kehidupan budaya dan lingkungan setempat.

V. CATATAN PENUTUP: LIMITASI DAN PELUANG

Bagian ini merupakan catatan penutup tentang limitasi dan peluang diterimanya gagasan pluralitas dalam perencanaan pusaka perkotaan. Dengan fenomena kota yang multikultural, di satu sisi kondisi sosial masyarakat yang plural, sementara di sisi lain bentukan perkotaan (*urban form*) menyajikan sesuatu yang universal (perencanaan formal yang 'modern') dari satu tempat ke tempat lain (Sanyal, 2005). Pusaka perkotaan, sebagai salah satu peninggalan atau warisan masa lalu memiliki peran penting dalam mengatasi persoalan *loss of diversity* atau hilangnya identitas suatu kota.

Perencanaan pusaka yang berkaitan dengan kegiatan konservasi lingkungan bersejarah belum dilihat dalam satu kesatuan dengan perencanaan. Kutipan berikut ini menunjukkan limitasi penerimaan konsep pusaka perkotaan dalam teori perencanaan, yang dilihat sebagai kegiatan yang terpisah dari perencanaan, tidak memiliki keterkaitan dengan teori perencanaan, dan romantisme masa lalu yang berkontribusi sedikit untuk pengembangan praktek dan pemikiran perencanaan.

"Urban conservation is separate from [marginalised in] planning" (Hobson, 2004).

"Conservation as an activity does not appear to relate well to established theories of planning" (Plant, 1993 dalam Larkham, 1996).

"...romanticised past offers little to planning" (Campbell, 1996 dalam Nasser, 2003).

Di pihak lain, argumen-argumen yang mengungkapkan limitasi konservasi pusaka perkotaan, menjadi gap yang memerlukan penelitian lebih lanjut. Pusaka perkotaan penting untuk dikaji bukan dalam tujuan romantisme masa lalu, tetapi sebagai salah satu aset pluralitas kota di masa mendatang. Sesuai dengan tujuan yang disebutkan pada bagian awal, konsep pluralitas yang ditunjukkan melalui keberadaan pusaka perkotaan dapat didudukkan dalam *theory in planning* dan *theory of planning* sebagai berikut:

Berkaitan dengan *theory in planning*, konsep pusaka perkotaan dapat diasosiasikan dengan tradisi arsitektur yang merupakan salah satu dari tiga akar perencanaan (Healey, 1997). Pada awal perkembangannya, merencanakan atau mengelola pusaka perkotaan terkait dengan konservasi bahan atau material bangunan, memperkuat struktur agar durabilitas bangunan terjaga⁴. Fokus konservasi terhadap bangunan ini bergeser pada perencanaan dalam lingkup kawasan yang fokus pada proses seleksi dan

prioritasi kawasan atau kota bersejarah (Ashworth, 1991; Tunbridge & Ashworth, 1994; Graham, et al., 2004). Dalam konteks itu, konsep pluralitas ditempatkan sebagai pertimbangan dan justifikasi dalam perencanaan kota. Pusaka perkotaan juga dapat dilihat dari sudut pandang ekologi, khususnya konsep keberlanjutan dalam perencanaan. Salah satu aspek keberlanjutan, yaitu *livable built environment* (Berke & Conroy, 2000) memiliki potensi sebagai teori normatif dalam perencanaan, khususnya perencanaan kota.

Peluang pengembangan konsep pusaka perkotaan dalam *theory of planning*, dapat dicermati dari dua aspek, yaitu lingkup penyelesaian persoalan perencanaan prosedural secara sektoral dan perencanaan komunikatif. Merencanakan pusaka perkotaan dalam satu kawasan tertentu umumnya dilihat sebagai 'benda cagar budaya' atau kawasan cagar budaya dalam perencanaan kota. Pandangan seperti itu mendudukkan perencanaan pusaka sebagai bentuk perencanaan *incremental* yang fokus pada bentuk perkotaan dan keberagaman fungsi kawasan.

Menarik untuk diteliti lebih lanjut yaitu hubungan antara perencanaan pusaka dengan teori-teori pluralitas, baik teori perbedaan sosial maupun keberagaman bentuk/fungsi kawasan yang saling terkait. Apakah dengan memahami kemajemukan yang ada, perencanaan pusaka dapat berhasil, dalam arti memiliki keberlanjutan? Merujuk pada bagian sebelumnya yang menyatakan bahwa praktek perencanaan di masa mendatang tidak hanya bersumber dari lingkungan fisik, tetapi terkait dengan nilai-nilai yang dianut masyarakat, maka hal ini akan menuntun kita pada persoalan perbedaan sosial dan kepemilikan masyarakat terhadap pusaka perkotaannya. Penelitian yang dilakukan dalam konteks keberlanjutan kota, diharapkan dapat memberi kontribusi bagi pemikiran dan praktek perencanaan, khususnya pluralitas dalam perencanaan kota.

Catatan

¹ Memahami suatu konsep melalui tradisi atau akarnya penting untuk dilakukan. Healey (1997) merumuskan tiga akar perencanaan sebagai disiplin ilmu dan praktek, yaitu ekonomi, arsitektur, dan kebijakan publik. Pembicaraan tentang akar ini menjadi kurang relevan ketika perencanaan didefinisikan sebagai area yang bukan berasal dari satu akar, tetapi digambarkan sebagai satu bangunan dengan banyak kamar (Friedmann, 2005).

² Pembicaraan ini terkait dengan pertanyaan apakah bila kita membicarakan teori perencanaan, secara otomatis kota sudah menjadi bagian di dalamnya. "Is planning theory urban?" (Lihat Fanstein, 2005a, dan Neuman, 2005).

³ Piagam Pelestarian Pusaka Indonesia yang disusun oleh Jaringan Pelestarian Pusaka Indonesia pada "Indonesia Heritage Year" Tahun 2003 mengusulkan penggunaan istilah pusaka sebagai padanan kata *heritage*. Pusaka Indonesia didefinisikan secara dinamis dibandingkan dengan 'Benda Cagar Budaya' atau BCB (UU No. 5/1992). Dalam piagam tersebut dicantumkan bahwa pusaka Indonesia tidak lepas dari interaksi dengan budaya lain serta diperlukan upaya peningkatan dan pembentukan pusaka masa datang.

⁴ Teori arsitektur klasik yang ditulis oleh Vitruvius (*Ten Books of Architecture, the ABC of Architecture*) mendefinisikan bahwa yang disebut arsitektur adalah karya manusia yang indah, fungsional, dan kuat; "venustas, commoditas, firmitas". Kegiatan konservasi bangunan umumnya berkaitan dengan upaya membuat bangunan menjadi lebih tahan lama atau memperpanjang umur bangunan. *Material authenticity*, yang kemudian dikritik dalam perencanaan konservasi berkaitan langsung dengan prinsip ketiga Vitruvius, yaitu "firmitas". Argumen yang disampaikan yaitu bukan pada bahan atau strukturnya yang dibuat tahan lama, tetapi justru ingatan atau memori kolektif komunitas terhadap suatu bangunan dan/atau kawasan. Memori dan proses komunikasi yang dikonstruksikan (dalam benak pengambil keputusan) akan menentukan dan menyepakati kawasan mana yang akan dikonservasi.

V. DAFTAR PUSTAKA

- Abbot, J. 2005. "Understanding and Managing the Unknown: The Nature of Uncertainty in Planning." *Journal of Planning Education and Research* 24: 237-251.
- Allmendinger, P. 2001. *Planning in Postmodern Times*. London: Routledge.
- Allmendinger, P. 2002a. *Planning Theory*. Hampshire: Palgrave.
- Allmendinger, P. 2002b. "Towards a Post-positivist Typology of Planning Theory." *Planning Theory* 1(1): 77-99.
- Alsayyad, N. 2001. *Consuming Tradition, Manufacturing Heritage: Global Norms and Urban Forms in the Age of Tourism*. London: Routledge.
- Ashworth, G. & J. E. Tunbridge. 1994. *The Tourist-Historic City*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Ashworth, G. 1991. *Heritage Planning: Conservation as the Management of Urban Change*. Groningen: Geo Pers.
- Ashworth, G. 2000. From History to Heritage: From Heritage to Identity: In Search of Concepts and Models in G. Ashworth (ed.). *Building a New Heritage: Tourism, Culture, and Identity in the New Europe*. London & New York: Routledge.
- Asia-Pacific Cultural Centre for UNESCO. 2006. *Program Report: Training Course on the Preservation and Restoration of Cultural Heritage in the Asia-Pacific Region 2005*. Nara: ACCU.
- Avrami, E., R. Mason & M. de la Torre. 2000. *Values and Heritage Conservation*. Research Report. Los Angeles: The Getty Conservation Institute.

- Berke, P.R. & M.M. Conroy. 2000. "Are We Planning for Sustainable Development?" *APA Journal* 66(1): 21-33.
- Brooks, M. P. 2002. *Planning Theory for Practitioners*. Chicago IL: Planners Press.
- Campbell, S. 1996. "Green Cities, Growing Cities, Just Cities? Urban Planning and the Contradictions of Sustainable Development." *APA Journal* 62(3): 296-312.
- Campbell, S. and S. Fanstein 1996. *Readings in Planning Theory*. Cambridge & Oxford: Blackwell.
- Fanstein, S. S. 2000. "New Directions in Planning Theory." *Urban Affairs Review* 35(4): 451-78.
- Fanstein, S. S. 2005a "Planning Theory and the City." *Journal of Planning Education and Research* 25: 121-1
- Fanstein, S. S. 2005b. "Cities and Diversity: Should We Want It? Can We Plan for It?" *Urban Affairs Review* 41(1): 3-19.
- Friedmann, J. 1987. *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Friedmann, J. 2005. "Planning Cultures in Transition". dalam Sanyal, B. (ed.) *Comparative Planning Cultures*. New York & London: Routledge.
- Graham, B., G. J. Ashworth, & J. E. Tunbridge. 2004. *A Geography of Heritage: Power, Culture and Economy*. London: Arnold.
- Gunder, M. 2005. "The Production of Desirous Space: Mere Fantasies of the Utopian City?" *Planning Theory* 4(2): 173-199.
- Hartono, H. D. 2005. Strategi Kegiatan Konservasi Bangunan Bersejarah Periode Kolonial di Jakarta, Bandung, dan Surabaya. *Program Doktor Arsitektur*. Bandung: Institut Teknologi Bandung. Disertasi Doktor.
- Healey, P. 1987. *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. London, MacMillan.
- Healey, P. 2003. "Collaborative Planning in Perspective." *Planning Theory* 2(2): 101-123.
- Hendler, S. 1995. *Planning Ethics*. New Brunswick NJ, CUPR Press.
- Herbert, D.T. 1997. *Heritage, Tourism, and Society*, London: Pinter Press.
- Hillier, J. and M. Gunder 2003. "Planning Fantasies? An Exploration of a Potential Lacanian Framework for Understanding Development Assessment Planning." *Planning Theory* 2(3): 225-248.
- Jaringan Pelestarian Pusaka Indonesia & ICOMOS Indonesia. 2003. *Piagam Pelestarian Pusaka Indonesia*.
- Kocabaş, A. 2006. Urban Conservation in Istanbul: Evaluation and Re-conceptualisation. *Habitat International* 30(1):107-126.
- Larkham, P. J. 1995. Heritage as Planned and Conserved in Herbert, D. (ed.) *Heritage, Tourism, and Society*. London: Pinter Press.
- Larkham, P. J. 1996. *Conservation and the City*. London: Routledge.
- Listokin, D., B. Listokin & M. Lahr. 1998. The Contributions of Historic Preservation to Housing and Economic Development. *Housing Policy Debate* 9(3):431-478.
- Nasser, N. 2003. "Planning for Urban Heritage Places: Reconciling Conservation, Tourism, and Sustainable Development." *Journal of Planning Literature* 17(4):467-479.

- Neuman, M. 2005. "Notes on The Uses and Scope of City Planning Theory." *Planning Theory* 4(2): 123-145.
- Sandercock, L. 1998. *Towards Cosmopolis*. London: John Wiley & Sons.
- Sandercock, L. 2002. *Cosmopolis II: Mongrel City*. London: John Wiley & Sons.
- Sanyal, B. 2005. *Comparative Planning Cultures*. New York & London: Routledge.
- Soegijoko, B. T. S. 2006. Building a Creative Community for City Development: The Case of Bandung in *Seminar Proceeding of International Seminar on Urban Culture Arte-Polis: Creative Culture and the Making of Place*. Bandung: Department of Architecture, School of Architecture, Planning and Policy Development, ITB.
- Steinberg, F. 1996. Conservation and Rehabilitation of Urban Heritage in Developing Countries. *Habitat International* 20(3):463-475.
- Throgmorton, J. A. 2003. "Planning as Persuasive Storytelling in A Global-Scale Web of Relationships." *Planning Theory* 2(2): 125-151.
- Watson, V. 2006. "Deep Difference: Diversity, Planning and Ethics." *Planning Theory* 5(1): 31-50.
- Yale, P. 1992. *From Tourist Attractions to Heritage Tourism*. Hutingdon: ELM Publications.