

HUBUNGAN MODAL SOSIAL DAN PERENCANAAN

Agustomi Masik

Program Doktor Perencanaan Wilayah dan Kota
Institut Teknologi Bandung
Labtek IXA, Gedung PWK Jl Ganesha 10 Bandung Indonesia
masikmanna@yahoo.com

Abstract

The metadicipline nature of planning often misleads students relating to what is the focus of this field. Questions arise whether a planner should be focusing on physical aspects or should also dealing with wider concern including social and economic aspects. This article explores the meaning of planning, and assess role of social aspect in planning especially social capital concept. It reveals that planning and social capital are reciprocal. Applying interactive and collaborative planning approaches based on communicative rationality increase social capital stock. Conversely, social capital has also important roles in planning which are supporting for sustainable development, contextualizing framework, and guiding the direction of social change, and bridging dialogue among disciplines.

Keywords: social capital, planning theory, planning

I. PENDAHULUAN

Perencanaan awalnya, terutama di akhir abad ke-19 dan paska perang dunia kedua, berfokus pada aspek desain lingkungan fisik dan disebut sebagai tahap *morphological conception of space* (Friedman, 1987; Taylor, 1998). Dalam perkembangannya, perencanaan berkembang sedemikian rupa, sehingga menjadi ilmu yang metadisiplin, dan bidang kajian ilmu perencanaan menjadi begitu luas, memasukkan aspek sosial-ekonomi-budaya. Perluasan ini terjadi pada era tahun 60-an dan digambarkan oleh Taylor sebagai pergeseran besar menuju *sociological conception of space* (Taylor, 1998). Luasnya kajian ilmu perencanaan adalah seluas permasalahan daerah atau kota (Brooks ; 2002). Keluasan kajian dan sifatnya yang multi dimensi ini tidak jarang membuat orang bingung tentang fokus kajian disiplin perencanaan. Hal ini disinyalir oleh Friedman (2003)¹ dimana adanya anggapan bahwa teori perencanaan tidak ada gunanya dalam praktek, karena kurangnya pemahaman tentang teori perencanaan dan aspek multidimensinya.

Perkembangan sifat metadisiplin ilmu perencanaan diakui luas di negara maju. Healey (1997)² menguraikan bahwa perencanaan berkembang dari tiga tradisi besar, yaitu: perencanaan ekonomi, manajemen pembangunan fisik,

dan manajemen administrasi publik dan analisa kebijakan; yang sudah terajut menjadi satu saat ini pada kajian yang sama, yaitu interaksi sosial yang mendasari perkembangan ketiga tradisi tersebut. Friedman (1987) menjelaskan bahwa praktek perencanaan awal pun, yaitu perencanaan aspek fisik lingkungan (*Orthogonal Design*), tetap berbasiskan pada ilmu kemasyarakatan yang telah berkembang matang dan diterima pada awal abad 19. Pendapat Friedman ini sedikit berbeda dengan pendapat Taylor (1998) di atas karena perbedaan konteks dan fokus³, namun terlepas dari perbedaan ini, intinya sifat metadisiplin ilmu perencanaan sudah banyak diterima di negara maju.

Situasi berbeda terjadi pada perkembangan perencanaan di negara berkembang. Conyers et.al (1984) menjelaskan bahwa disiplin perencanaan di negara berkembang bergerak dari 2 tradisi: perencanaan fisik dan perencanaan pembangunan ekonomi, yang berkembang sendiri-sendiri. Terjadinya perkembangan yang sendiri-sendiri tersebut karena: pertama, negara berkembang mewarisi tradisi perencanaan dari Penjajah, yang pada masa itu memandang perencanaan fisik sebagai hal yang terpisah dari perencanaan pembangunan ekonomi. Kedua, setelah merdeka, kemakmuran ekonomi merupakan impian seluruh negara berkembang, dan pola perencanaan pembangunan sektoral terpusat model Uni Sovyet banyak diadopsi. Karenanya perencanaan pembangunan di negara berkembang dilaksanakan oleh masing-masing sektor, dimana antara perencanaan fisik dan perencanaan ekonomi memiliki departemen, staf dari latar belakang disiplin, dan menjalankan profesi masing-masing. Pada konteks Indonesia, Munir (2002) menyatakan bahwa fokus perhatian perencanaan masih pada penyediaan dan penataan prasarana yang bersifat fisik, tetapi aspek sosial dan ekonomi masih kurang mendapatkan perhatian⁴.

Hali ini mengindikasikan bahwa pada konteks negara berkembang, sifat metadisiplin dari ilmu perencanaan masih dalam proses kematangan dan berupaya untuk mendapat pengakuan yang luas. Kecanggungan perencanaan untuk membahas aspek yang luas dan membatasi diri pada perencanaan fisik, sebenarnya juga terjadi di negara maju. Brooks (2002) menyebut keadaan ini sebagai upaya pendefinisian tujuan dan tema utama profesi perencanaan. Pertanyaan utamanya adalah apakah sebaiknya perencana membatasi diri pada hal-hal pemanfaatan lahan (*land use*) dan lingkungan fisik, ataukah sebaiknya cakupan mereka sesuatu yang luas seperti masalah sosial dan ekonomi. Sebagian besar perencana, memilih pada paham intelektual yang kedua. Karenanya, artikel ini bermaksud untuk mengeksplorasi peranan aspek sosial dalam perencanaan, sesuatu yang masih canggung pada negara berkembang.

II. APA MAKNA PERENCANAAN DAN MENGAPA DIPERLUKAN?

Perencanaan mempunyai banyak definisi dan arti. Kata perencanaan itu sendiri dapat diasosiasikan pada aktivitas, suatu proses, sebuah profesi, dan sebagai disiplin (Dempster, 1998). Perencanaan yang akan dibahas dalam artikel ini, tentunya adalah perencanaan sebagai suatu disiplin ilmu.

Definisi perencanaan sebagai disiplin sangat luas, mulai dari yang pragmatikal seperti perencanaan adalah apa yang perencana lakukan (Vicker dalam Alexander: 1992) sampai pada skala yang luas. Meski bervariasi, terlihat bahwa fokus utama dari perencanaan adalah orientasi tentang masa depan dan cara-cara atau metode untuk mencapainya. Walau perencanaan berorientasi ke masa depan, perencanaan juga berorientasi pada masa sekarang. Berorientasi pada masa depan, berarti melakukan pemikiran tentang kondisi masa sekarang sebagai hasil dari masa lalu, dan melihat kemungkinan apa yang bisa dicapai pada masa depan (Dempster, 1998). Karenanya, merencana berarti melakukan pemikiran tentang kondisi sekarang dan lalu dan melihat kemungkinan yang dapat dicapai pada masa depan, dan menyusun rangkaian tindakan untuk mewujudkan apa yang dipikirkan. Kenyataan ini memberikan pemahaman bahwa pada tataran *general* dan abstrak, perencanaan adalah menyusun apa yang kita pikirkan ke dalam tindakan, sebagaimana yang disimpulkan Friedman (1987) bahwa perencanaan adalah upaya untuk menghubungkan pengetahuan ilmiah dan teknis kepada tindakan-tindakan di domain publik. Dalam melihat bentuk-bentuk perencanaan sebagai upaya mewujudkan apa yang dipikirkan dalam tindakan nyata (*to link knowledge and action*) ini, beberapa teorisi berfokus pada bentuk kegiatan, seperti pengambilan keputusan (Conyers, 1984; Faludi dalam Almendinger 2002), sedangkan sebagian teorisi lainnya berfokus pada proses (Brooks, 2001; Healey, 1987; Forester, 1989).

Mengapa Perlu Perencanaan?

Perdebatan tentang perlu tidaknya campur tangan pemerintah dalam pembangunan (terutama pembangunan ekonomi), merupakan perdebatan klasik (Dawkins, 2003). Perdebatan ini berakar pada perbedaan rasionalitas dalam upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Friedman (1987) menguraikan perbedaan rasionalitas ini ke dalam rasionalitas pasar (*market rationality*) ataukah rasionalitas sosial (*social rationality*). Asumsi rasionalitas pasar adalah bahwa kesejahteraan masyarakat akan dapat dicapai melalui mekanisme pasar. Sebaliknya, asumsi rasionalitas sosial adalah kesejahteraan bersama hanya dapat tercapai melalui bingkai kelompok sosial (perencanaan). Healey (1997), dalam menguraikan tradisi perencanaan ekonomi, menggambarkan bahwa perkembangan perencanaan ekonomi pada intinya

bergerak di antara kontinum antara pro-pasar dan pro-intervensi perencanaan⁵. Penerapan kedua tipe rasionalitas di atas secara ekstrem terbukti telah menuai kegagalan, dimana penggunaan rasionalitas pasar secara berlebihan telah terbukti menuai kegagalan pasar. Sedangkan penggunaan rasionalitas sosial secara ekstrem dalam bentuk perencanaan terpusat seperti model Ex-Sovyet Union, juga terbukti tidak berhasil mewujudkan kesejahteraan bersama yang diimpikan. Kenyataan ini membuktikan bahwa keduanya tipe rasionalitas tidak dapat diterapkan secara ekstrem, dimana Friedman (1987) menyimpulkan bahwa negara perlu menjaga pondasi kehidupan bersama, sekaligus pula harus mendorong kepentingan kapital melalui mekanisme pasar. Secara lebih tegas, Brooks (2001) menyatakan bahwa perencanaan mutlak diperlukan, namun permasalahannya adalah bagaimana perencanaan itu dilaksanakan dalam masyarakat kapitalis.

Jadi yang menjadi kunci bagi perlunya perencanaan publik tentunya adalah konsen terhadap kebaikan seluruh masyarakat dalam jangka panjang. Salah satu pendekatan pembangunan yang menyoroti kebaikan bagi masyarakat secara keseluruhan dalam jangka panjang ini, didapati pada pendekatan pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*). Dengan menggunakan perspektif pembangunan berkelanjutan, maka dapat disimpulkan bahwa perencanaan diperlukan dalam rangka mewujudkan kepentingan seluruh masyarakat melalui pemeliharaan lingkungan alam (fisik), ekonomi dan kehidupan sosial.

III. PERKEMBANGAN TEORI PERENCANAAN

Bagian ini menelusuri perkembangan teori perencanaan dari sudut pandang sejarah untuk melihat perubahan pemahaman terhadap aspek sosial dalam perencanaan.

1. Perencanaan Sebagai Penerapan Aspek Desain Pada Lingkungan Pemukiman

Perencanaan dengan pendekatan keruangan (*spatial plan*) pada awalnya dipandang sebagai penerapan desain fisik pada lingkungan pemukiman (Friedman, 1987; Taylor, 1998). Taylor (1998) dalam menguraikan perencanaan perkotaan (*urban planning*) pada masa awal perang dunia kedua dalam tiga komponen, yaitu:

- Perencanaan kota sebagai perencanaan fisik,
- Aspek desain adalah sentral pada perencanaan,
- Asumsinya adalah bahwa perencanaan kota meliputi pembuatan *master plan* yang menunjukkan ketepatan konfigurasi spasial penggunaan lahan dan bentuk kota yang dihasilkan oleh arsitek atau insinyur ketika mendesain bangunan dan bentuk-bentuk lain buatan manusia.

Meski perubahan ke perencanaan modern dimulai seiring dengan proses pencerahan di Eropa (Sandercock, 1998 dan Friedman, 1987); Taylor (1998) melihat bahwa penerapan tradisi *orthogonal design* ini masih tetap dominan setelah revolusi industri sampai dengan setelah perang dunia kedua, dimana sampai dengan tahun 60-an, perencanaan lebih dipandang sebagai suatu penerapan seni pada desain fisik. Pada masa ini terdapat beberapa kritik terhadap perencanaan, yaitu:

- *Social blindness*, karena kurang memperhatikan aspek kehidupan sosial di wilayah perencanaan.
- *Lack of complexity and inter-relatedness*, karena hanya/lebih berfokus pada aspek fisik saja dari perencanaan.
- *Rigid/inflexibility*.

2. Penerapan Rasionalitas Instrumental

Perubahan besar pertama terjadi di era 60-an, yang disebut Taylor (1998) sebagai perubahan dari *morphological conception of space* kepada *sociological conception of space*. Mulai disadari bahwa perencanaan tidak mungkin dilaksanakan hanya dengan melihat aspek *physical design* saja, perencanaan berkenaan dengan suatu sistem dari aktivitas yang saling berkaitan yang meliputi *social life* dan *economic activities* (sebagai *content*) dan aspek *physic* (sebagai *container*).

Perubahan besar yang terjadi pada era 60-an bermuara pada penerapan rasionalitas dan pendekatan sistem dalam merencanakan kehidupan yang lebih baik bagi masyarakat, dapat dipandang sebagai kulminasi dari proses pencerahan. Penerapan rasionalitas dalam perencanaan dipandang sebagai cara terbaik dalam membangun kehidupan masyarakat yang stabil, daripada hanya menyerahkan pada mekanisme budaya dan keyakinan semata. Seiring dengan perkembangan proses pencerahan, rasionalitas yang diandalkan pada era ini adalah berakar pada paradigma modernisasi, yang mengedepankan objektivitas dalam mendapatkan keilmuan dan tentunya harus bersifat bebas nilai (*value free*). Karena penggunaan pengetahuan yang objektif dan rasional ini hanya dapat dipercayakan kepada para ahli, maka perencanaan pada era ini lebih menekankan pada perencanaan yang dilakukan oleh negara sebagai aktor utama. Model perencanaan dengan aras epistemologi modernisasi ini, oleh Sandercock (1998) disebutkan sebagai *Heroic Model*⁶, dimana model perencanaan ini dibangun dengan lima pilar, yaitu: (1) Rasionalitas; (2) Ke-komprehensipan; (3) Metode ilmiah; (4) Keyakinan pada masa depan yang diarahkan oleh Negara; dan (5) Keyakinan pada kemampuan perencana untuk mengetahui apa yang terbaik buat publik.

Pada era modernisasi ini, model-model perencanaan yang berkembang adalah *Rational Comprehensive Planning* (RCP), *Disjointed Incremental* (DI) *Planning*, *Mix Scanning* (MS), *Advocacy Planning* (AP), dan *Equity Planning* (EP). Meski perkembangan masing-masing model ini adalah antitesa dan sintesa dari model sebelumnya, semua model-model ini tetap dibawah paradigma modernisasi karena masih memandang homogen masyarakat konsumen perencanaan dan karena perencanaan masih bersandar sepenuhnya pada keahlian dan pengetahuan perencana (*expert*). Pada model perencanaan AP dan EP, apabila dilihat dari sisi prakteknya, maka pengelompokan di atas menjadi tidak valid. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh Brooks (2002) bahwa Davidof sebagai pencetus ide AP, adalah loyal terhadap rasionalitas dan hanya memanfaatkan perencanaan sebagai alat untuk membantu kelompok yang kurang diuntungkan. Tetapi praktek AP pada era 60-an dan 70-an banyak berubah menjadi protes sosial, usaha pengorganisasian masyarakat, dan bentuk-bentuk lain dari kegiatan politik yang hanya sedikit menekankan pada penyusunan rencana semata.

Jelaslah disini bahwa pergeseran dari perencanaan yang hanya bersifat desain lingkungan pemukiman kepada perencanaan modern, telah menempatkan aspek sosial dan ekonomi sebagai faktor yang penting dalam perencanaan. Cakupan perencanaan telah menjadi luas, meliputi seluruh aspek kehidupan masyarakat yang dipandang sebagai suatu sistem. Pengambilan keputusan yang rasional dan pendekatan sistem yang dominan pada paradigma modernisasi ini, menyerahkan proses perencanaan kepada para perencana, yang menerapkan metode ilmiah yang objektif dan dipandang universal. Perencana tersebut bertindak atas nama masyarakat dan kehidupan sosial pun dipandang sebagai homogen.

3. Penerapan Rasionalitas Komunikatif

Perencanaan dibawah paradigma modernisasi, menggiring masyarakat pada kondisi krisis, yang oleh Friedman dalam Sandercock (1997) bahwa masyarakat (khususnya di Amerika) pasca industrialisasi ditandai dengan dua krisis, yaitu krisis nilai yang berawal dari runtuhnya absolut/kemutlakan dibawah modernisasi dan krisis pada proses mengetahui (*a crisis of knowing*), yang direfleksikan oleh munculnya konflik antara pengetahuan para ahli dan pengetahuan personal yang didapat dari pengalaman. Perbedaan antara pengetahuan dari sisi teori yang dipergunakan oleh perencana dan pengetahuan yang ada di masyarakat yang bersumber dari pengalaman semakin menjauh, karena terjadinya polarisasi menuju pada dua kutub ini. Salah satu kelemahan RCP adalah bahwa perencanaan disusun oleh para ahli dengan asumsi bahwa apa yang mereka rencanakan sesuai dan yang terbaik untuk masyarakat, akan tetapi masyarakat sendiri tidak berfungsi sebagaimana dipersepsikan oleh perencana (Brooks, 2002). Adanya gap antara pengetahuan

perencana dengan masyarakat sebagai klien dari perencanaan ini, memperkuat bukti bahwa dalam perencanaan terdapat banyak cara, sudut pandang, nilai dan kepentingan yang mewarnai proses perencanaan, dan terkadang perbedaan tersebut tidak dapat dipertemukan.

Hal ini menandai pergeseran dari penerapan rasionalitas instrumental dari paradigma modernisasi kepada rasionalitas komunikatif di bawah paradigma post modern oleh Healey (1987) disebut sebagai *communicative turn in planning*. Perubahan paradigma modern menuju post-modern ini berpengaruh besar terhadap pemikiran dan praktek perencanaan, Sandercock (1998) dengan menggunakan model perencanaan heroic, melihat perubahan yang terjadi dalam perencanaan meliputi: pertama, terjadi pergeseran dari *instrumental rationality* ke *communicative rationality*. Kedua, perencanaan tidak lagi dipandang secara eksklusif konsen terhadap *integrative*, *comprehensive* dan pengkoordinasian tindakan, tetapi mengarah pada negosiasi, politis dan perencanaan terfokus. Ketiga, perencanaan tidak lagi didominasi oleh *engginering mindset*, yang berakar pada *positivist science* yang penuh dengan permodelan kuantitatif dan analisis, tetapi mulai diakui banyak pengetahuan lainnya yang sesuai dengan perencanaan, seperti *hermeneutic*, *action research*, *feminist* dll. Keempat, perencanaan tidak lagi sepenuhnya diarahkan oleh negara, tetapi mulai tumbuh praktek perencanaan yang berbasis masyarakat dimana perencana berperan sebagai enabler dan fasilitator. Terakhir, perencanaan tidak lagi dipandang beroperasi untuk kepentingan publik yang dirumuskan oleh perencana, tetapi perencanaan adalah untuk *multiple* publik atau publik yang heterogen. Oleh karenanya model-model perencanaan di era post modern yang berkembang adalah model perencanaan yang menekankan perlunya proses dialog (komunikasi), partisipasi, kolaborasi dan penciptaan konsensus. Friedman dalam Sandercock (1998), menekankan bahwa perlunya proses mutual learning untuk menjembatani antara pengetahuan teoritik dari perencana dengan pengetahuan praktis dari masyarakat melalui model perencanaan yang ia sebut sebagai *transactive planning*. Dengan menggunakan perspektif teori tindakan komunikatif (*theory of communicative action* dari Habermas), beberapa teorisi menekankan pentingnya proses interaktif melalui komunikasi, menekankan perlunya memahami keunikan dari suatu lokasi perencanaan, dan perlunya pendekatan yang lebih bersifat kualitatif. Model perencanaan yang muncul dari perspektif ini adalah seperti *Collaborative Planning* dari Healey (1987), *Consensus Planning* dari Innes (1995), dan *Planning as shaping attention* dari Forester (1989).

Perkembangan perencanaan ini menggambarkan bahwa aspek sosial menjadi semakin penting peranannya dalam perencanaan, dimana pada era dibawah paradigma modernisasi, aspek sosial dipandang sebagai satu kesatuan sistem

yang meliputi aspek sosial, ekonomi dan fisik. Bila pada era ini kehidupan sosial dilihat dengan prinsip-prinsip yang berlaku umum, yang dapat berlaku disemua lokasi (bersumber rasionalitas yang menerapkan metode ilmiah sebagai satu-satunya sumber pengetahuan yang valid dalam perencanaan), maka pada era post-modern, kehidupan kemasyarakatan tidak dapat lagi dipandang sebagai sesuatu yang homogen, dimana kehidupan masyarakat terikat pada kontek dimana mereka melakukan interaksi sosial. Karenanya perencana harus memahami bagaimana interaksi sosial yang terjadi pada suatu kontek tertentu dalam menyusun rencana, tanpa hal ini perencanaan akan sulit untuk berhasil. Karena kehidupan kemasyarakatan tidak dapat dipandang homogen, maka pengertian publik pun tidak dapat dianggap tunggal yang diwakili oleh perencana (yang umumnya bekerja pada pemerintah), yang dapat menentukan apa yang terbaik bagi masyarakat. Makna publik tentunya harus dipahami sebagai sesuatu yang plural, beraneka ragam, apa yang disebutkan oleh Sandercock (1998) sebagai multiple publik. Menyadari keberagaman masyarakat, maka pengetahuan bagaimana publik yang beragam tersebut berinteraksi (interaksi sosial), memberi ruang bagi diskusi tentang arti penting modal sosial (*social capital*, sebagai produk dari interaksi sosial) dalam perencanaan.

IV. MODAL SOSIAL DAN PERENCANAAN

1. Sekilas Tentang Modal Sosial

Pertanyaan tentang mengapa suatu kelompok masyarakat atau suatu daerah lebih maju dari pada daerah lainnya merupakan tema sentral dalam bidang pembangunan. Salah satu faktor penjelas adanya perbedaan tersebut adalah ketersediaan modal. Modal secara umum dikenal sebagai modal uang atau barang yang digunakan dalam proses produksi, dan dapat diinvestasikan dengan mengharapkan keuntungan dari penggunaannya. Oleh karenanya konsep modal ini sejak awal hanya dikenal dua jenis, yaitu modal finansial dan modal phisikal. Light (2004) melihat bahwa konsep modal ini dapat diperluas bila modal didefinisikan sebagai suatu simpanan yang berharga yang memfasilitasi tindakan. Dengan mengutip Bordieu (1986), Light (2004) menjelaskan tambahan tiga jenis modal lainnya, yaitu modal insani, modal budaya, dan modal sosial. Ketiga jenis modal tambahan ini, tetap sejalan dengan konsep investasi, yaitu jenis modal tersebut dapat diciptakan dan dikembangkan untuk dapat memetik keuntungan darinya. Bila modal insani terletak pada pengetahuan dan keterampilan individual, modal budaya terletak pada pengetahuan budaya yang memberikan manfaat berupa keunggulan sosial ekonomi, sedangkan modal sosial dimaknai sebagai hubungan-hubungan dari kepercayaan yang tertanam dalam jaringan sosial. Gaag (2005) melihat bahwa konsep modal sosial merupakan permodelan kegiatan ekonomi terhadap pembentukan dan pemeliharaan hubungan-hubungan sosial.

Penerapan methapora modal dalam kehidupan sosial ini dilihat dari kenyataan bahwa, tindakan-tindakan diperlukan untuk membentuk dan memelihara hubungan, yang pada suatu ketika dapat diambil manfaat dari adanya hubungan tersebut. Proses pembentukan dan pemeliharaan hubungan sosial ini tentunya dapat dipandang sebagai investasi. Keuntungan yang dapat diperoleh dari investasi pada hubungan sosial tidak hanya bersifat material seperti mendapatkan bantuan uang/barang, tetapi juga imaterial, seperti mendapatkan dukungan moril ketika ditimpa musibah, kesenangan dari proses interaksi sosial, ataupun nasehat dari teman. Contoh nyata dari investasi dibidang hubungan sosial ini bisa dilihat dari seseorang yang memiliki banyak relasi sosial akan lebih mudah untuk mendapatkan sumber daya yang ia perlukan, misalnya ia dapat mendapatkan nasehat/petunjuk untuk melaksanakan sesuatu dari temannya secara gratis. Seorang pedagang yang memiliki jaringan yang luas dan mendapatkan kepercayaan dalam jaringan itu, akan mudah untuk mendapatkan tambahan modal finansial, misalnya dengan mendapatkan barang dagangan dari pemasok dengan penundaan pembayaran setelah barang tersebut terjual. Karena sifatnya yang bisa dipupuk (*storageable*) dan orang yang memilikinya dapat mengambil keuntungan inilah, yang menjadi argumen Coleman (1988) dalam Light (2004) bahwa modal sosial adalah bentuk kapital yang analog dengan modal ekonomi. Lebih jauh Gaag (2005) menjelaskan bahwa hubungan-hubungan sosial ini dapat menjadi simpanan yang berharga (*a store of value*) karena melalui hubungan sosial ini memungkinkan seseorang untuk menggunakan sumber daya yang dimiliki oleh orang lain. Misalnya, seorang mahasiswa pasca sarjana PWK meminjamkan komputernya kepada teman, karena ia percaya kepada temannya tersebut dan tentunya mengharapkan kebbaikannya akan dibalas pada suatu saat. Proses transaksi dengan menggunakan modal sosial ini (seseorang menggunakan sumber daya orang lain melalui hubungan sosial) yang dipandang oleh Gaag (2005) sebagai pemahaman mendasar dari modal sosial. Proses ini dimungkinkan dengan adanya proses timbal balik (*reciprocity*), kepercayaan (*trust*), saling melengkapi (*complementary*), dan adanya norma-norma yang mendukung.⁷

Jadi dari konsep modal sebagai investasi guna mendapatkan keuntungan inilah, hubungan-hubungan sosial dan sumber daya yang terdapat (*embedded*) di dalamnya dapat dipandang sebagai modal (*capital*). Karenanya, Lin (2001) menyimpulkan bahwa premis dibalik modal sosial adalah sederhana, yaitu investasi dalam hubungan sosial dengan mengharapkan keuntungan dalam suatu pasar. Methapora pasar ini dapat diterapkan pada berbagai bidang seperti ekonomi, politik, ketenagakerjaan ataupun masyarakat. Karena dilihat dari berbagai bidang/sudut pandang, adalah wajar bila dalam perkembangannya, pemahaman tentang modal sosial ini menjadi beragam begitu pula pendefinisianannya (Woolcock, 2004; Rohe, 2004)

Modal sosial sebenarnya bukanlah sebuah konsep yang baru, makna modal sosial ini sudah lama dikenal sebagai ikatan yang membuat mekanisme hidup kemasyarakatan menjadi efektif. Sebagaimana Light (2004) menyebutkan bahwa makna seperti ini sudah lama dikenal seperti konsep *quangxi* yang sudah dikenal sejak zaman China kuno. Konsep *quangxi* ini mirip seperti apa yang dimaksudkan oleh para ilmuwan sekarang sebagai modal sosial. Selain itu sebagai contoh lainnya, ia juga mengutip Hanifan (1920) Tocqueville (1966) yang juga sudah membahas tentang modal sosial. Bila Hanifan menyebut modal sosial yang mengacu pada dasar penyatuan dari pusat-pusat kemasyarakatan, yang memungkinkan ke-efektifan mereka, maka Tocqueville menyebutkan kontribusi dari asosiasi sukarela terhadap demokrasi Amerika. Pembahasan Tocqueville inilah yang diangkat oleh Putnam (2001) berkenaan dengan modal sosial. Hal yang baru dari konsep modal sosial yang dikenal oleh para ilmuwan sekarang, dan membedakannya dengan konsep modal sosial pada masa lalu, adalah modal sosial dipandang sebagai suatu kumpulan dari ide-ide yang komplek/*a collection of constructs* (Rohe, 2004). Lebih jauh ia menjelaskan bahwa modal sosial ini paling baik dipandang sebagai sebuah model dari keterhubungan dari ide-ide yang komplek (*a model of linking constructs*). Apa yang dimaksudkan dengan *linking constructs* ini adalah modal sosial menghubungkan bersama-sama konsep-konsep seperti pelibatan masyarakat, kepercayaan interpersonal, dan tindakan bersama yang efektif. Konsep-konsep ini sudah lama menjadi perbincangan diantara para ahli sosiologi dan perencana pembangunan masyarakat. Memandang modal sosial sebagai *linking constructs* inilah yang menjadi kebaruan dari konsep modal sosial dan menjadikannya penting⁸. Meskipun modal sosial dipandang sebagai sesuatu yang berharga untuk diinvestasikan, tetapi beberapa penulis mengingatkan bahwa modal sosial juga dapat menimbulkan dampak yang negatif (Gaag, 2005; Lin, 2001; Grootaert, 1998). Bentuk-bentuk dampak negatif dari modal sosial misalnya bersikap jujur dan setia kepada sesama anggota dalam suatu kelompok, tetapi berlaku sebaliknya terhadap orang di luar kelompok, jaringan dan norma pada kelompok mafia, norma sosial yang membatasi kemajuan individu dengan melarang perempuan untuk sekolah, dll.

Bila kita melihat konsep modal sosial ini sebagai suatu fenomena alamiah dari kehidupan manusia, sebagaimana konsep perencanaan di atas. Maka modal sosial dapat pula dilihat sebagai ciri alamiah dari manusia sebagai makhluk sosial yang tidak dapat hidup sendiri, ia membutuhkan orang lain dalam kehidupannya. Manusia mendapatkan kebutuhannya melalui kehidupan kemasyarakatan dimana ia hidup, yang memiliki karakter dan norma-norma tertentu. Dalam kehidupan kemasyarakatan ini, seseorang memupuk jaringan kerja dan kepercayaan dengan orang lain. Dengan jaringan kerja dan

kepercayaan dari orang lain yang ia dapatkan, maka seseorang akan lebih mudah untuk memenuhi kebutuhannya. Misalnya, dalam kehidupan masyarakat desa yang masih bersifat tradisional, mereka terbiasa dengan kegiatan gotong royong dalam musim tanam dan musim panen. Bila seseorang ikut bergotong royong untuk menanam padi pada sawah orang lain, maka sekaligus pula ia akan mendapat kepercayaan dari si pemilik sawah dan orang-orang yang terlibat dalam gotong royong tersebut, bahwa bila diminta pertolongan maka ia akan membantu. Kegiatan gotong royong ini tentunya bersifat timbal balik (*reciprocal*), dan orang yang terlibat didalamnya sekaligus pula memupuk aset (sesuatu yang berharga), yaitu norma tolong menolong yang bersifat timbal balik, dan orang yang memupuknya bisa mendapatkan keuntungan. Keuntungan yang dapat diterima tidak hanya bersifat material namun juga imaterial⁹. Keuntungan material adalah seperti bantuan tenaga dalam contoh gotong royong diatas, sedangkan keuntungan imaterial seperti hubungan persahabatan, mendapat dukungan moril dan dihibur ketika mendapat musibah, ataupun setidaknya mendapatkan nasehat/informasi dari teman. Dalam kehidupan modern, pentingnya jaringan dan kepercayaan sudah lama diakui dalam perdagangan, misalnya seperti penerapan multi level marketing. Dalam kehidupan seseorang sebagai pegawai birokrasi, diakui pula bahwa untuk bisa naik ke jenjang karir yang lebih tinggi, diperlukan jaringan dan kepercayaan dari lingkaran terdalam kekuasaan. Karenanya, tidak heran bila ada anekdot yang mengatakan bahwa dalam mengejar jabatan struktural, yang terpenting bukanlah pendidikan penjenjangan seperti sepama, sepamen ataupun sepati, tetapi yang paling penting adalah sepaham dengan pemegang kekuasaan. Woolcock et.al (2000) menjelaskan bahwa ide mendasar dari modal sosial adalah keluarga, teman dan asosiasi yang memiliki aset penting, sesuatu yang dapat digunakan dalam krisis, dinikmati sebagai milik sendiri, dan digunakan untuk mendapatkan keuntungan material.

Meskipun modal sosial ini analog dengan modal ekonomi, akan tetapi jenis modal ini memiliki keunikan tersendiri bila dibandingkan dengan jenis modal lainnya. Secara ringkas, Light (2004) menggambarkan keunikan modal sosial dalam diagram berikut:

Tabel 1
Capital Property

Form of Capital	Property			
	Generally Accessible	Taxable	Storable	Metamorphic
Financial	No	Yes	Yes	Yes
Physical	No	Yes	Yes	Yes
Human	No	No	Yes	Yes
Cultural	No	No	Yes	Yes
Social	Yes	No	Yes	Yes

Sumber: Light (2004)

Diagram di atas memperlihatkan bahwa keunikan utama dari modal sosial adalah secara umum dapat diakses, artinya penduduk miskin masih dapat mengakses/memiliki jenis modal ini. Tidak seperti jenis modal lainnya, misalnya modal finansial, modal ini hanya dapat digunakan (bila diasosiasikan dalam perdagangan) oleh orang yang memiliki uang (orang yang kaya), sedangkan orang yang miskin (tidak memiliki cukup uang untuk masuk dalam kegiatan perdagangan) tidak dapat memetik keuntungan dari jenis modal ini. Meskipun setiap orang dapat memilikinya, modal sosial ini seperti jenis modal lainnya, dapat dipupuk (*storeable*) dan diperdagangkan (mengalami *metamorphosis*) dengan bentuk modal lainnya. Praktek pemanfaatan modal sosial ini mudah ditemui dalam kehidupan sehari-hari, misalnya diantara seorang penduduk miskin yang memiliki hubungan dekat dengan kelompok pedagang bakso, ia dapat memanfaatkan hubungannya dengan pedagang bakso sebagai modal sosial yang dapat ia pertukarkan dengan bentuk modal lainnya. Ia dapat belajar dari pedagang bakso tentang cara-cara memasak bakso yang lezat, dalam hal ini modal sosialnya dimanfaatkan untuk meningkatkan modal insani (*human capital*). Pada gilirannya, ia dapat menggunakan modal insani yang sudah meningkat untuk mendapatkan hasil yang lebih baik dalam bentuk upah yang lebih tinggi bila bekerja untuk memasak bakso. Dalam kondisi yang lebih baik, orang tersebut dapat memanfaatkan modal sosial dan modal insani yang sudah ia dapatkan, secara sekaligus untuk menjadi pedagang bakso. Kondisi ini tentunya memerlukan dukungan modal finansial untuk membeli peralatan dan bahan-bahan yang diperlukan, yang bisa ia dapatkan baik dari kelompok pedagang bakso maupun dari sumber lainnya. Contoh dari orang miskin dan pedagang bakso ini, secara ringkas menggambarkan bagaimana modal sosial dapat dimiliki oleh orang miskin dan memungkinkan ia untuk masuk ke dalam sistem pertukaran/perdagangan, meskipun modal finansial maupun fisik yang ia miliki kurang mencukupi. Kiranya, keunikan modal sosial inilah yang membuat modal sosial banyak ditelaah oleh para ahli bidang pembangunan, terutama dalam hal penanggulangan masalah kemiskinan. Selain dapat dipandang dari skala *individual* seperti contoh ini, modal sosial juga dilihat

pada skala antar organisasi, ataupun dalam skala yang luas dalam skope suatu pemerintahan. Beberapa sudut pandang dalam melihat modal sosial akan dibahas pada bagian berikutnya.

2. Perkembangan Konsep Modal Sosial

Pembahasan tentang modal sosial telah berkembang dengan pesat setelah satu dekade terakhir, terutama setelah dipicu oleh penelitian Putnam (1993) terhadap *performance* pemerintahan regional di Italia yang dipengaruhi secara signifikan oleh level keterlibatan masyarakat (Woolcock, 2004). Modal sosial tidak hanya diteliti oleh para ahli sosiologi atau ekonomi, tetapi juga telah menjadi topik bahasan dibidang-bidang ilmu lainnya, seperti politik, perencanaan, dan kebijakan publik, kesehatan dan pendidikan. Selain ditelaah dari berbagai disiplin ilmu, modal sosial ini juga dilihat dari berbagai sudut pandang, karenanya tidaklah aneh bila pemahaman tentang modal sosial menjadi sedemikian beragam, begitu pula pendefinisianya. Sampai sejauh ini belum ada definisi yang dapat disepakati bersama (Woolcock, 2004; Rohe, 2004). Beberapa definisi yang sering dijumpai dalam literature tentang modal sosial, diantaranya:

- Modal sosial sebagai jaringan kerja dan norma asosiasi timbal balik memiliki nilai (Putnam, 2001)
- Modal sosial mengacu sebagai institusi, hubungan-hubungan dan norma yang membentuk kualitas dan kuantitas dari interaksi sosial masyarakat (The World Bank).
- Modal sosial sebagai norma-norma dan jaringan kerja yang memungkinkan orang untuk bertindak kolektif (Woolcock & Narayan, 2000)
- Modal sosial didefinisikan dalam hal jaringan kerja, norma-norma dan cara yang memungkinkan agen dan institusi menjadi lebih efektif dalam mewujudkan tujuan bersama (Sylvain Cote, 2001)
- Modal sosial adalah produk dari interaksi sosial dengan potensi untuk berkontribusi terhadap sosial, kemasyarakatan atau kesejahteraan ekonomi dari suatu masyarakat (Muriel Aza, 2001)
- Modal sosial sebagai suatu norma informal yang berlangsung seketika (*instantiated*) yang mendorong kerjasama antar individu (Fukuyama, 2001)
- Modal sosial mengacu pada kepaduan sosial dan kultural dari masyarakat, norma-norma dan nilai-nilai yang mengatur interaksi antara orang-orang dan institusi-institusi di mana mereka menyatu didalamnya. Modal sosial adalah lem yang mengikat masyarakat secara bersama-sama (Serageldin, 2004).

Menelusuri literatur tentang modal sosial, maka secara garis besar terdapat dua perspektif dalam memahami modal sosial, yaitu: pertama, perspektif yang

memandang modal sosial berlangsung dan memberikan keuntungan pada skala individual, dan kedua, perspektif yang melihatnya pada skala kelompok (Lin, 2001; Van der Gaag, Grootaert et.al. 2004)¹⁰. Pada perspektif yang pertama, fokus pembahasannya adalah pemanfaatan modal sosial oleh individu-individu, yaitu bagaimana individu mengakses dan menggunakan sumber daya yang tertanam (embeded) di dalam hubungan sosial untuk mendapatkan keuntungan, baik yang bersifat material maupun non material. Kelompok ini memandang modal sosial sama seperti jenis modal lainnya, yang dapat dimiliki dan dikembangkan secara personal. Pendefinisian modal sosial dari perspektif ini lebih pada interaksi sosial antar individual dan sumber daya yang tertanam dalam relasi sosial (van der Gaag, 2005). Namun demikian, kelompok ini tetap mengakui bahwa norma, nilai kepercayaan pada skala kelompok juga mempengaruhi pemanfaatan dan pengaksesan modal sosial pada skala individual. Jawaban kelompok ini terhadap modal sosial yang juga dapat dimanfaatkan pada skala kelompok adalah bahwa agregasi keuntungan yang diperoleh secara individual, juga bermanfaat bagi kelompok. Perspektif kedua, memfokuskan pembahasan modal sosial sebagai aset kolektif, namun demikian kelompok kedua ini juga masih mengakui pentingnya interaksi dan jaringan individual dalam membentuk modal sosial. Bila pada perspektif yang pertama fokus analisa pada pertanyaan: bagaimana individu berinvestasi dalam relasi sosial dan bagaimana individu memperoleh sumber daya yang tertanam dalam relasi sosial untuk menghasilkan keuntungan. Maka fokus analisa pada perspektif yang kedua adalah: bagaimana kelompok tertentu membentuk dan memelihara modal sosial sebagai aset kolektif dan bagaimana aset kolektif tersebut dapat meningkatkan kesejahteraan anggotanya (Lin, 2001). Modal sosial dari perspektif ini biasanya didefinisikan dalam hal kelompok, jaringan kerja, norma-norma, dan kepercayaan yang tersedia bagi orang-orang untuk tujuan-tujuan produktif. Perbedaan kedua kelompok ini sebenarnya tidak dapat dipisahkan secara tegas, karena hubungan antara interaksi sosial yang dilakukan oleh individual dan norma/struktur sosial pada kelompok bersifat timbal balik¹¹. Selain perbedaan sudut pandang, ilmuwan dari kedua kelompok memiliki kesamaan pemahaman bahwa modal sosial terdiri dari sumber daya yang tertanam dalam relasi sosial dan struktur sosial, yang dapat dimobilisasi ketika seseorang ingin meningkatkan keberhasilan dalam tindakan dengan tujuan tertentu (Lin, 2001). Dengan melihat bahwa relasi-relasi sosial dengan sumber daya yang tertanam di dalamnya sebagai suatu modal, maka secara umum jenis modal sosial ini dapat dikelompokkan dalam *Bonding*, *Bridging* dan *Linking Social Capital* (Grootaert et.al, 2004; Woolcock, 2004)¹².

Terlepas dari perbedaan sudut pandang dua kelompok di atas, Grootaert et.al (2004) melihat bahwa pendefinisian modal sosial pada skala kelompok lebih umum dipakai, karena implikasi kebijakan yang banyak dilihat dari berbagai

bidang, merupakan outcome pada skala kelompok, regional, bahkan pada skala nasional. Kelompok ilmuwan yang tergabung dalam proyek *social capital initiatif* (SCI) yang disponsori oleh Bank Dunia, sebagian besar juga melihat modal sosial pada skala kelompok. Oleh karenanya, pengelompokan lebih lanjut dari pemahaman tentang modal sosial dari SCI, juga merupakan elaborasi lebih lanjut modal sosial pada skala kelompok. Woolcock et.al. (2001) melihat ada empat pandangan terhadap modal sosial, yaitu: *communitarian view*, *the network view*, *institutional view*, dan *synergy view*. *Communitarian View* merelasikan modal sosial dengan organisasi pada skala lokal seperti asosiasi, klub, dan kelompok kemasyarakatan. Perspektif ini memberikan perhatian pada hubungan horizontal antar anggota kelompok. Sebaliknya, *network view* tidak hanya memfokuskan pada hubungan antar anggota dalam kelompok (hubungan *horizontal/bonding*), tetapi juga mengkaji hubungan dengan jaringan diluar kelompok/antar kelompok (hubungan vertikal/*bridging*). Dengan nada yang berbeda, *network view* melihat bahwa vitalitas dari jaringan kelompok dan kemasyarakatan sipil adalah terutama produk dari lingkungan politik, hukum dan institusional. Sedangkan *Synergy View* merupakan pandangan yang mencoba mengintegrasikan pandangan *network* dan *institutional view*. Senada dengan Woolcock et.al ini, Grootaert (1998), mengelompokkan pembahasan modal sosial dalam konsep yang sempit, konsep yang lebih luas (meso), dan konsep yang luas (makro). Dalam konsep yang sempit, modal sosial dipandang sebagai suatu set dari asosiasi horizontal antar orang-orang. Salah satu definisi dari kelompok ini dikutip dari pendapat Putnam (1993) bahwa modal sosial terdiri dari jejaring sosial (*social network*), dan norma-norma yang berasosiasi dengan jejaring tersebut yang memiliki dampak terhadap produktifitas dari masyarakat. Sedangkan pandangan yang lebih luas, melihat modal sosial sebagai asosiasi horizontal dan vertikal. Dalam hal ini, modal sosial dipandang sebagai suatu keanekaragaman dari entitas yang berbeda, tetapi memiliki dua elemen yang sama, yaitu: seluruh entitas tersebut memiliki sebagian aspek dari struktur sosial, dan entitas tersebut memfasilitasi tindakan-tindakan dari para aktor di dalam struktur, baik aktor secara perorangan maupun dalam artian perusahaan. Adapun modal sosial sebagai konsep yang luas, modal sosial meliputi lingkungan politik dan sosial yang memungkinkan norma-norma berkembang dan membentuk struktur sosial.

3. Hubungan Modal Sosial dan Perencanaan

Peranan modal sosial terhadap berbagai bidang kehidupan kemasyarakatan telah banyak dibahas oleh para ahli, misalnya dibidang pembangunan, dengan adanya pertambahan bukti empirik bahwa modal sosial berkontribusi secara signifikan terhadap pembangunan yang berkelanjutan (Serageldin, 2004). Modal sosial memiliki dampak yang signifikan terhadap *outcome* pembangunan seperti pertumbuhan ekonomi, pemerataan, dan pemberantasan

kemiskinan (Grootaert, 1998). Dibidang ekonomi, Grootaert (1998) menjelaskan bagaimana modal sosial berkontribusi terhadap pertumbuhan ekonomi¹³. Pada tingkatan mikro ekonomi, modal sosial berperan dalam penyempurnaan terhadap berfungsinya pasar, sedangkan pada makro ekonomi, institusi, *legal framework*, dan peranan pemerintah dalam mengorganisasikan produksi mempengaruhi kinerja makro ekonomi. Di bidang politik, Fukuyama (2001) menyebutkan bahwa modal sosial mendukung bentuk kehidupan yang bersifat asosiasi yang penting bagi suksesnya pemerintahan dan demokrasi. Bahkan secara lebih tegas ia menyatakan bahwa modal sosial adalah *sine qua non* bagi adanya demokrasi liberal yang stabil. La Porta et.al dalam Glaeser (2001) menyimpulkan bahwa modal sosial dalam hal *trust* meningkatkan efisiensi yudisial.

Di bidang perencanaan, pembahasan tentang modal sosial juga mendapat perhatian yang besar. Hal ini seiring dengan semakin meningkatnya pengakuan tentang arti penting aspek sosial dalam perencanaan. Seperti dalam pendekatan perencanaan kolaboratif, Healey (1997) menegaskan bahwa ide perencanaan kolaboratif berlandaskan pada teori tentang proses-proses pembangunan hubungan (*relation-building processes*). Hal ini mengindikasikan adanya kesamaan sudut pandang antara perencanaan kolaboratif dan modal sosial, kesamaannya adalah pada fokus terhadap interaksi sosial. Bila modal sosial dipandang sebagai norma dan nilai-nilai yang melandasi interaksi sosial, serta perwujudannya seperti *trust* dan *network*, maka perencanaan kolaboratif lebih melihat bahwa perencanaan harus diselaraskan dengan interaksi sosial yang terjadi. Dampak perencanaan kolaboratif bagi kehidupan kemasyarakatan adalah akan semakin banyak dan menguatnya jejaring hubungan di masyarakat, yang merupakan salah satu perwujudan modal sosial yang dikenal dengan *bonding* dan *bridging* sosial capital.¹⁴ Alur pikir seperti ini ditegaskan oleh Innes (1994) dalam Healey (1997) yang menyatakan bahwa pembangunan ikatan hubungan (*relation bonds*) pada akhirnya membentuk modal intelektual dan modal sosial. Model-model perencanaan yang menggunakan rasionalitas komunikatif seperti kolaboratif *planning*, *consensus planning*, *transactive* dan *communicative planning* dll, secara umum akan berpendapat bahwa penerapan model-model ini akan meningkatkan modal sosial di masyarakat. Hal ini dapat dipahami sebagaimana perencanaan kolaboratif yang mementingkan jaringan sosial/*network* diatas. Selain itu, dalam aras rasionalitas komunikatif, diakui bahwa perencanaan berada dalam situasi multi nilai dan melibatkan banyak kepentingan yang beragam, maka pendekatan perencanaan diharuskan untuk mengarah pada negosiasi dan politis¹⁵. Kenyataan bahwa perencanaan publik bersifat multi nilai dan kepentingan ini akan menggiring pada pengakuan tentang pentingnya memahami interaksi sosial dan membentuk jaringan dari berbagai *stakeholder*. Apabila konsensus dari berbagai pihak dapat dibangun,

maka modal sosial yang dipahami sebagai lem yang mengikat hubungan antar bagian masyarakat akan semakin kuat. Atau dengan kata lain bahwa masyarakat yang memiliki interaksi sosial yang efektif (ditandai dengan terbangun dan terpeliharanya konsensus bersama), menjadi penunjuk tingginya modal sosial yang mereka miliki. Hal yang sama terjadi bila modal sosial ini dilihat dari perwujudannya sebagai jaringan (*network*), karena membangun konsensus berarti juga menghubungkan berbagai pihak, semakin luas jejaring sosial, mengindikasikan modal sosial yang juga meningkat. Alur pikir dari pendekatan perencanaan yang menggunakan rasionalitas komunikatif ini juga mengimplikasikan arah yang sebaliknya, dimana penerapan model-model perencanaan kolaboratif atau perencanaan konsensus ini juga mempersyaratkan adanya jumlah yang cukup dari modal sosial yang ada dimasyarakat, untuk berhasilnya penerapan model perencanaan tersebut. Hal ini karena modal sosial (norma/nilai bersama, saling kepercayaan) merupakan landasan bagi adanya interaksi sosial. Tanpa adanya interaksi sosial, maka kolaborasi di tengah masyarakat tidak dapat berlangsung. Jadi disini terdapat dua arah, yaitu: pertama, penerapan model perencanaan kolaboratif/konsensus dapat meningkatkan modal sosial. Sebaliknya, keberhasilan penerapan model tersebut dipengaruhi oleh tersedianya modal sosial pada masyarakat di wilayah perencanaan, yang memungkinkan mereka untuk duduk bersama, adanya saling kepercayaan, berdiskusi secara terbuka dan dewasa, dan pada gilirannya mampu membangun dan memelihara konsensus bersama.

Melihat pentingnya modal sosial bagi perencanaan, *Association of Collegiate Schools of Planning* (ASCP) di Amerika mengadakan konferensi untuk mengeksplorasi potensi pemanfaatan modal sosial dalam perencanaan. Artikel yang terpilih dari hasil konferensi ini, diterbitkan dalam satu edisi tersendiri dari *Journal of the American Planning Association*, Vol. 70 No. 2 Spring 2004. Dalam jurnal ini, secara khusus dalam hal hubungan antara modal sosial dan perencanaan, beberapa pendapat yang mengemuka adalah seperti:

- Putnam (2004) berpendapat bahwa tantangan terpenting bagi perencanaan dalam memanfaatkan konsep modal sosial adalah pada bagaimana menterjemahkan konsep ini dari *framework* deskripsi kepada *framework* untuk tindakan. Hal ini karena perencana (utamanya perencana pembangunan masyarakat/*community planner*) tidak hanya bermaksud menggambarkan dunia tetapi juga merubahnya. Pendapat Putnam ini memberikan ide bahwa pemahaman terhadap konsep modal sosial dapat memberikan *framework* dalam rangka mengadakan perubahan sosial. Dimana perubahan sosial kearah yang diinginkan merupakan tujuan dari perencanaan. Meneliti lebih jauh konsep modal sosial, berarti menelusuri tentang dua hal pokok, yaitu pertama: tentang bagaimana norma dan nilai-nilai yang melandasi interaksi sosial terbentuk. Kedua, tentang bagaimana

interaksi sosial secara nyata berlangsung. Bila melihat hubungan antara interaksi sosial dan struktur sosial, yang dijelaskan melalui Structuration Theory oleh Giddens dalam Healey (1997), dimana interaksi sosial ditentukan oleh struktur/institusi, sebaliknya norma juga dibentuk melalui interaksi sosial, maka perencana akan mendapatkan petunjuk tentang bagaimana interaksi sosial dapat diarahkan dan pada gilirannya akan menghasilkan struktur sosial yang diinginkan/direncanakan. Hal ini dimungkinkan bila penelusuran terhadap konsep modal sosial, telah dapat memberikan penjelasan yang memuaskan tentang bagaimana modal sosial terbentuk. Namun sayangnya, penjelasan tentang bagaimana modal sosial terbentuk masih sangat sedikit, sebagaimana disinyalir oleh Gugerty et.al (2000) bahwa masalah yang kurang diteliti dalam modal sosial adalah bagaimana modal sosial dibentuk. Hal senada juga diungkapkan oleh Briggs (2004) bahwa apa yang kita ketahui tentang modal sosial adalah pada modal sosial yang sedang dimanfaatkan, modal sosial yang sudah terbentuk, yang lebih diperlukan adalah memahami tentang proses pembentukannya.

- Briggs (2004) melihat bahwa konsep modal sosial menyoroti nilai dari mengelola *network* personal dan profesional yang meliputi/menghubungkan tiga sektor kehidupan publik (*public, private, non-profit*), begitu pula antar lintas batas sosial (klas, gender, ethnic, dll). Jaringan seperti ini akan memberikan perencana lebih banyak informasi, legitimasi, akses terhadap sumber keuangan, dan hal-hal penting lainnya untuk mencapai tujuan perencanaan, sebagai pembeda dari hanya sekedar membuat rencana. Atau dengan kata lain, bahwa konsep sosial memberikan pemahaman tentang bagaimana realitas kehidupan sosial berlangsung. Pentingnya memahami kondisi sosial, politik dan ekonomi dari wilayah perencanaan sudah diingatkan oleh Forester (1989), dimana ia melihat bahwa kelemahan pendekatan perencanaan pada masa lalu, yaitu memandang perencanaan itu secara eksklusif sebagai aspek teknis pada pengambilan keputusan secara rasional, atau dalam rangka mencapai tujuan. Pengabaian aspek politik, sebagai konteks dimana perencanaan dilaksanakan, merupakan faktor utama penyebab kegagalan dan kefrustasian. Untuk bisa efektif, seorang perencana yang progresif harus pandai mengenali konteks/lingkungan perencanaan, selanjutnya menentukan strategi dan content/isi dari rencana yang akan disusun. Secara tegas, ia menyatakan bahwa dalam membuat rencana, “to be rational be political”. Sama seperti Forester, Brooks (2002) juga mengingatkan bahwa seorang perencana yang efektif adalah perencana yang mengerti betul konteks politik dari perencanaan (*political savvy planner*).
- Sementara itu, Woolcock (2004) mengimplikasikan hal yang berbeda, dimana perencanaan sebagai disiplin ilmu yang dibentuk secara efektif

dari berbagai disiplin ilmu (Sorensen dalam Almendinger, 2002)¹⁶ bersifat metadisiplin, modal sosial dapat menjembatani dialog antar berbagai disiplin terhadap permasalahan masyarakat, sekaligus juga dialog antara praktisi dan teorisi. Secara khusus ia menyatakan bahwa modal sosial dapat dipandang sebagai suatu cara untuk mendapatkan lebih banyak dan pandangan yang lebih baik untuk menjawab permasalahan yang jawabannya memerlukan banyak perspektif. Kemampuan untuk melihat permasalahan dari berbagai perspektif ini, tentunya harus dimiliki oleh perencana, karena masalah perencanaan di arena publik bersifat kompleks.

Pada arah yang pertama, perencanaan pembangunan yang mengakui adanya keragaman nilai dan kepentingan di masyarakat, dan pendekatan yang dipergunakan adalah dalam upaya mempertemukan berbagai kepentingan tersebut, serta membangun adanya kesepakatan bersama (konsensus), akan meningkatkan modal sosial di masyarakat. Hal ini sebagaimana klaim yang diajukan oleh perencanaan dengan berdasarkan pada rasionalitas komunikatif seperti model yang diajukan oleh Healey (1997) dan Innes (1994) di atas.

Sedangkan pada arah yang kedua, modal sosial dapat menjadi dasar dalam penyusunan rencana. Dalam arah ini, beberapa kemungkinan pemanfaatan modal sosial dalam perencanaan dapat berupa:

1. Secara umum, melihat pengaruh positif modal sosial thd dampak pembangunan (*development out come*), maka perencana dapat memanfaatkan modal sosial yang sudah ada di suatu masyarakat untuk membuat kegiatan pembangunan menjadi lebih efektif/berhasil, dan berkelanjutan.
2. Konsep modal sosial dapat memberikan gambaran yang lebih jelas tentang bagaimana interaksi sosial pada suatu konteks tertentu berlangsung. Gambaran ini akan sangat berguna bagi seorang perencana dalam menyusun pendekatan perencanaan yang sesuai dengan konteks lokasi (kontektualisasi perencanaan). Kontektualisasi perencanaan ini, akan menentukan keberhasilan pencapaian tujuan yang direncanakan.
3. Pengetahuan tentang modal sosial (terutama tentang pembentukannya) dapat memberikan petunjuk tentang bagaimana perubahan sosial dapat diarahkan.
4. Konsep modal sosial dapat menjembatani dialog antar disiplin ilmu dalam mengatasi persoalan kemasyarakatan. Hasil dialog antar disiplin ini akan sangat bermanfaat bagi perencanaan dalam menghadapi permasalahan yang kompleks, yang memerlukan pendekatan multidisiplin.

V. KESIMPULAN

Penelusuran terhadap perkembangan perencananan memperlihatkan bahwa aspek sosial memiliki peranan yang semakin penting, dan menegaskan sifat multidimensi dari perencanaan. Perhatian terhadap pentingnya aspek sosial dalam perencanaan ini, sudah ada sejak mulai terbentuknya perencanaan modern, yang tidak hanya konsen terhadap aspek fisik dalam perencanaan. Bila pada era modernisasi dengan penggunaan rasionalitas instrumental, kehidupan sosial dipandang sebagai sesuatu yang homogen (nilai/kepentingan publik diwakili oleh perencana), maka pada era post-modern dengan penerapan rasionalitas komunikatif, kehidupan sosial dipahami sebagai beranekaragam nilai dan kepentingan. Perencanaan pada arena publik di akui berada dalam arena multi nilai dan multi dimensi. Oleh karenanya pemahaman tentang interaksi sosial yang melibatkan banyak pihak dan beragam dimensi (ekonomi, politik, budaya, sosial, dll) menjadi mutlak diperlukan agar perencanaan menjadi efektif.

Hubungan modal sosial dan perencanaan dapat dipandang sebagai hubungan yang timbal balik, dimana pada satu sisi, perencanaan dengan penggunaan rasionalitas komunikatif dapat meningkatkan modal sosial. Sedangkan sisi lainnya, konsep modal sosial dapat digunakan oleh perencana, agar pencapaian tujuan perencanaan menjadi lebih efektif. Sumbangan yang didapat dari konsep modal sosial ini adalah seperti: menjadi salah satu jaminan bagi keberlanjutan pembangunan, memberikan *framework* bagi kontekstualisasi perencanaan, memberi petunjuk dalam mengarahkan perubahan sosial, dan menjembatani dialog antar disiplin. Sisi kedua ini memberikan tantangan bagi ahli perencanaan, karena masih belum banyak dimanfaatkan, dan penelitian pada sisi ini pun belum dapat memberikan sumbangan yang memuaskan.

Catatan:

¹ Pernyataan ini dikeluarkan oleh Friedman sebagai tanggapan dari pendapat Bish Shanyal yang menyebutkan bahwa teori perencanaan tidak banyak berguna dalam praktek. Kontroversi ini juga melibatkan teorisi perencanaan lainnya seperti Mandelbaum, 2003, On Compromise, Planning Theory vol 2(1), Sage Publication, Alexander, 2003, Response to 'Why Do Planning Theory?', Planning Theory vol 2 (3), Sage Publication.

² Healey mengimplikasikan perlunya penelusuran kesejarahan karena setiap bidang punya sejarah sebagai gudang dari kumpulan pengalaman, myth, methapor, dan argumen yang pada gilirannya dapat menyediakan nasehat, proverb, resep dan teknik untuk memahami dan bertindak di dalam bidang tersebut.

³ Perbedaan terutama dari dua hal, yaitu Friedman pada kontek Amerika, sedangkan Taylor pada kontek Inggris yang sangat kuat tradisi perencanaan phisik (city/town planning), terlebih lagi Taylor lebih memfokuskan pada perkembangan city planning ini. Kedua, Friedman melihat tonggak perencanaan modern adalah pada proses produksi masal yang

- diterapkan pada perang dunia (lebih pada perencanaan wilayah), dan berkesimpulan bahwa pada perencanaan modern, perencanaan fisik hanyalah bagian kecil di dalamnya.
- ⁴ Munir mengemukakan kembali bahwa doktrin perencanaan menurut Artur Glikson adalah 'planning for habitability' dimana habitability diartikan secara holistik dalam aspek ekonomi, sosial, budaya, dan lingkungan.
- ⁵ Healey (1997) menguraikan pergeseran model perencanaan dari tradisi perencanaan ekonomi secara berurut sebagai berikut: industrial kapitalisme, memunculkan banyak kritik, terutama sekali dari Karl Mark, ide markis memunculkan moda perencanaan terpusat ala ex-Uni Sovyet. Bentuk lain dari model yang mengutamakan bentuk self governance adalah seperti Agropolitan Development. Sedangkan dari sisi kapitalisme, karena market failure, memunculkan tradisi Keynesian (welfare state), yang menekankan perlunya campur tangan pemerintah. Keynesian ini kemudian digantikan oleh Neo-Liberalism, dan sepertinya akan beralih kepada prakondisi institusional bagi pertumbuhan ekonomi.
- ⁶ Sandercock (1998) menguraikan dengan jelas pergeseran dari paradigma modern ke post modern dengan menguraikan kenyataan perkembangan masyarakat yang bersifat multicultural, multiple publik.
- ⁷ Keterangan lebih lengkap tentang konsep-konsep ini dapat dilihat dari Van der Gaag (2005), Lin (2001), Fukuyama (2001)
- ⁸ Rohe (2004) menjelaskan modal sosial sebagai linking constructs dalam suatu diagram, dimana pelibatan masyarakat akan dapat meningkatkan sosial networks dan selanjutnya meningkatkan interpersonal trust, berikutnya meningkatkan tindakan bersama yang efektif, pada akhirnya bermuara pada keuntungan individual dan sosial. Ia membangun konsepnya ini dari definisi modal sosial yang diajukan oleh Putnam (1995) yaitu modal sosial sebagai organisasi sosial seperti network, norma-norma, dan kepercayaan sosial yang memfasilitasi koordinasi dan kerja sama untuk saling menguntungkan. Definisi Putnam ini mengandung tiga konsep kunci, yaitu: civic engagement, norms and trust, dan effective collective action.
- ⁹ Lin (2001) menyebutkan tujuan dari tindakan sosial berupa instrumental dan ekspresive
- ¹⁰ Bila Lin (2001) mengelompokkan perspektif ini betul-betul berdasarkan level (individual atau kelompok) yang dipakai, sedangkan Grootaert et al. Melihat bahwa perspektif individual diasosiasikan dengan tinjauan kelompok sosiologist dan perspektif kelompok diasosiasikan dengan political scientist Robert Putnam. Pengasosiasian Grootaert et al. ini mungkin kurang tepat karena James Coleman yang juga Sociologist melihat modal sosial dari perspektif kelompok. James Coleman inilah yang pertama kali mempopulerkan istilah social capital.
- ¹¹ Hubungan timbal balik tersebut dijelaskan dalam Structuration Theory oleh Giddens dalam Healey (1997), dimana interaksi sosial ditentukan oleh struktur/institusi (norma ttu) sebaliknya norma juga dibentuk melalui interaksi sosial
- ¹² *Bonding social capital* mengacu pada relasi sosial antar individual dalam suatu kelompok, *bridging social capital* mengacu pada hubungan anggota kelompok dengan orang/kelompok diluar kelompoknya. Sedangkan *linking social capital* mengacu pada
- ¹³ Grootaert (1998) menjelaskan bagaimana modal sosial berpengaruh terhadap outcome ekonomi, melalui tiga hal kunci, yaitu: information sharing, coordinatin of activities, collective decision making. Namun demikian diingatkannya juga bahwa modal sosial bukanlah panacea, seperti jenis modal lainnya, modal sosial hanya akan memiliki nilai yang terbatas bila tidak dikombinasikan dengan jenis modal lainnya.
- ¹⁴ Healey (1997) mengemukakan pentingnya web of relation dimana kehidupan sosial dibentuk dan secara aktif dibuat sebagaimana menjalankan kehidupan sehari-hari. Dalam hal web or relation menjadi arena dimana sistem makna, nilai dan cara bertindak dipelajari, sebaliknya struktur kemasyarakatan yang menjadi sumber nilai dan makna tersebut juga dibentuk melalui kehidupan kemasyarakatan sehari-hari.
- ¹⁵ Untuk lebih lengkapnya tentang perubahan yang dihadapi oleh perencana yang merencana dalam situasi multi nilai dan multiple publik, lihat Sandercock (1998), Forester (1989), Healey (1997) dan Brooks (2001).

- ¹⁶ Secara lengkapnya pendapat Sorensen ini adalah “planning is comprised of an eclectic collection of theory. Unlike others area of the social sciences such as economics or other professions including medicine, planning has no endogenous body of theory. Instead, it draws upon a wide range of theories and practices from different dicipline”.

VI. DAFTAR BACAAN

- Alexander, Ernest (1996), After Rationality: Towards a Contingency Theory of Planning, dalam Mandelbaum et.al.eds, (1996), Explorations in Planning Theory, Rutgers, The State University of New Jersey, New Jersey.
- Almendinger, Philip (2002), Towards a Post-Positivist Typology of Planning Theory, *Planning Theory* vol 1(1): 77-99, Sage Publication, London
- Aza, Muriel, 2001, Social Capital and Microfinance, *ADA Dialogue*, no 27
- Briggs, Xavier de Souza, 2004, Social Capital: Easy Beauty or Meaningful Resource? *Journal of American Planning Association*, vol. 7 no. 2, Spring 2004.
- Brooks, Michael P. 2002, Planning Theory for Practitioners, American Planning Association, Chicago.
- Conyers, Diana and Hills, Peter, 1984, An Introduction to Development Planning in The Third World, John Willey & Sons, Brisbane.
- Cote, Sylvain, 2001, The Contribution of Human and Social Capital, <http://www.isuma.net> diakses tgl. 6-12-2004
- Dawkins, Casey J, 2003, Regional Development Theory: Conceptual Foundation, Classic Work, and Recent Development, *Journal of Planning Literature*, Vol. 18 no. 2
- Dempster, M. Beth L, 1998, A Self-Organizing Systems Perspective on Planning For Sustainability, thesis, Chapter 4: Planning Theory, University of Waterloo, Canada, diakses melalui URL: ersserver.uwaterloo.ca/jjkay/grad/bdempster tanggal 21-4-2005
- Forester, John, 1989, Planning in The Face of Power, University of California Press, California.
- Friedman John, 2003, Why Do Planning Theory?, *Planning Theory* vol. 2(1): 7-10, Sage Publications, London.
- Friedman, John, 1987, Planning in The Public Domain, Princeton University Press, Okford.
- Fukuyama, Francis, 2001, Social Capital, Civil Society and Development, *Third World Quarterly* vol. 22 no.1, 2001
- Gaag, Martin van der, 2005, Measurement of individual social capital, F&N Bookservice, Amsterdam
- Glaeser, Edward L, 2001, The formation of Social Capital, www.isuma.net diakses tgl. 6-12-2004
- Grootaert, Christian, 1998, Social Capital: The Missing Link? Social Capital Initiative Working Paper no.3, <http://www.worldbank.org>
- Light, Ivan, 2004, Social Capital's Unique Accessibility, *Journal of American Planning Association*, Spring 2004.

-
- Lin, Nan, 2001, *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Mandelbaum, Seymour J, et.al. eds (1996), *Explorations in Planning Theory*, Rutgers, The State University of New Jersey, New Jersey.
- Mazza, Luigi (1996), *Designing a Domain for Planning Theory*, dalam Mandelbaum et.al. eds, (1996), *Explorations in Planning Theory*, Rutgers, The State University of New Jersey, New Jersey.
- Munir, Risfan, 2002, *Merencana di Tengah Jerat Hutang*, dalam Winarso, 2002, *Pemikiran dan Praktek Perencanaan dalam Era Transformasi di Indonesia*, Departemen Teknik Planologi, ITB, Bandung.
- Patsy Healey, 1997, *Collaborative Planning Shaping Places in Fragmented Societies*, Macmillan Press Ltd, London.
- Putnam, 2001, *Bowling Alone: the Collapse and Revival of American Community*, dalam Roy, Van Alison, (2001), *Review – Comptes Rendus* www.jsu.ma.net diakses tgl 7-12-2004
- Putnam, 2004, *Using Social Capital to Help Integrate Planning Theory, Research, and Practice*, *Preface of Journal of American Planning Association*, vol. 70 no. 2, Spring, 2004
- Rohe, William M, 2004, *Building Social Capital Through Community Development*, *Journal of American Planning Association*; vol. 70 no. 2, Spring, 2004.
- Sager, Tore, 1993, *Paradigm for Planning: A Rationality-Based Classification*, *Planning Theory*, 9.
- Sandercock, Leoni, 1998, *Towards Cosmopolis: Planning for Multicultural Cities*, John Wiley & Sons Ltd, Brisbane
- Serageldin, 2000, *Foreword pada social Capital Initiative Working Papers*, <http://www.worldbank.org/socialdevelopment>
- Taylor, Nigel, 1998, *Urban Planning Theory Since 1945*, Sage Publications, London
- Widiarto, 2004, *Peran Perencana Dari Perspektif Teori Perencanaan*, Paper disampaikan pada Seminar Peran Perencanaan Dalam Proses Perumusan Kebijakan di Era Pasca Transformasi tanggal 28 Oktober 2004 di Bandung
- Woolcock, Michael and Narayan, Deepa, 2000, *Social Capital: Implications for Development Theory, Research, and Policy*, *The World Bank Research Observer Vol. 15(2)*, 2000.
- Woolcock, Michael, 2004, *Why and How Planners Should Take Social Capital Seriously*, *Journal of American Planning Association*, vol. 70 no.2, spring 2004.