

TRAJEKTORI KO-PRODUKSI KOTA DI INDONESIA: TELAAH GEOGRAFI KRITIS

Shafira Anindia Alif Hexagraha²²⁶

Abstrak

Perumusan kebijakan berbasis bukti (*evidence-based policy making*) menjanjikan kebijakan publik yang lebih andal dengan landasan empiris dan ilmu pengetahuan yang kuat. Namun begitu, sebagai suatu proses politik, perumusan kebijakan publik berbasis bukti tidak akan lepas dari pengaruh kekuasaan yang melingkupinya. Demikian pula halnya yang terjadi dalam produksi kota di Indonesia, terus terbentuk melalui berbagai produksi ruang yang diantaranya melalui proses determinan yaitu perencanaan tata ruang. Lewat lensa ko-produksi pengetahuan dan telaah kekuasaan dalam geografi kritis, tulisan ini mengexaminasi ketelitian tindakan komunikatif dalam perencanaan tata kota di bawah peraturan perundang-undangan mengenai penataan ruang di Indonesia. Selain itu, tulisan ini juga menjelaskan beberapa kemungkinan dalam trajektori perumusan kebijakan perencanaan tata kota, terutama jika ilmu pengetahuan hendak lebih dalam dilembagakan ke dalam perencanaan yang berbasis bukti dan menguji kecenderungan peran ilmu pengetahuan dalam pluralitas aktor produksi kota sebagai *kopula* bebas nilai, narasi yang terkonsolidasi kekuasaan atau kemungkinan refleksif lainnya.

Kata Kunci: kebijakan berbasis bukti, geografi kritis, penataan ruang, produksi ruang

Abstract

Evidence-based policy making promises more reliable policy with fortified empirical and scientific bases. However, as a political process, evidence-based policy making can never be entirely separated from the influences of circumventing power. Such manner is also discovered in production of cities in Indonesia which are perpetually formed through various modes of production of spaces such as spatial planning as a determining process. Adopting Jasanoff's co-production of knowledge and power analytical framework from critical geography studies, this article examines the rigorousness of communicative action in city planning under Indonesian laws concerning under Indonesian laws concerning spatial planning and explore several possibilities within the trajectory if science is to be deeply incorporated into evidence-based city planning primarily, interrogates inclination of science as value-free copula, consolidated narratives of power, or other reflexive possibilities within the plurality of actors in production of space.

Keywords: *evidence-based policy, critical geography, spatial planning, production of space*

²²⁶ Penulis adalah sarjana hukum lulusan Universitas Indonesia.

I. Pendahuluan

Perencanaan tata kota merupakan salah satu manifes kemampuan manusia mengendalikan masa depan berikut lingkungan yang ditempatinya untuk mengonstruksikan masa depan secara kolektif²²⁷ yang dilakukan melalui pengandaian dan rekayasa konstan akan masa depan kehidupan manusia berikut alam yang saling mempengaruhi.²²⁸ Pengandaian dan rekayasa konstan merupakan rasionalitas-instrumental²²⁹ dalam perencanaan tata kota yang pada akhirnya akan melahirkan suatu tatanan 'komunitas yang dihendaki' (*intentional communities*).²³⁰ Perencanaan tata kota dapat

dipersepsikan dari berbagai proyek intelektual terarah yang terjadi pada dan untuk membentuk suatu konstitusi spasial yaitu kota yang merupakan suatu ruang publik. Seharusnya, tidak sulit dipahami bahwa proyek intelektual ini merupakan imajinasi keruangan yang diandaikan oleh publik dan diputuskan pula secara kolektif. Namun, distorsi kekuasaan yang terlampaui banal di ruang publik telah menjadikan skema kolektif sebagai suatu kerangka kerja yang terlalu rumit untuk diandaikan maupun dipraktikkan. Begitu pula yang sejauh ini dipertahankan di dalam hukum oleh para subjek yang terlibat dalam perumusannya.²³¹

²²⁷ Pier Carlo Palermo and Davide Ponzini, *Spatial Planning and Urban Development: Critical Perspectives*, (New York: Springer, 2010), hlm. 69-73.

²²⁸ George Chadwick, *A Systems View of Planning Theory: Towards a Theory of the Urban and Regional Planning Process*, (Oxford: Pengamon Press, 1981), hlm. 25.

²²⁹ John Friedmann dan Carol Kuester, "Planning Education in the Late 20th Century: An Initial Inquiry" *Journal of Planning Education and Research* Vol. 14.1 (1994), hlm. 55-64 dalam Phillip Allmendinger, *Planning in Post Modern Time* (New York: Routledge, 2001), hlm. 95.

²³⁰ Michael Elliott, "History and Theories of Planning," (disampaikan pada School of City and Regional Planning, Georgia Technological University, Atlanta, 7 Februari 2014), hlm. 26.

²³¹ Sokongan argumentasi bahwa dalam penciptaan berbagai teks otoritatif seperti peraturan perundang-undangan maupun kebijakan publik lainnya yang dibentuk baik oleh penguasa, instansi politik maupun masyarakat yang terlibat lazim terjadi kompromi sebab subjek sebagai pembawa pengetahuan dan kepentingan menghadirkan aspirasi yang bisa saja merupakan persepsinya untuk kepentingan khalayak umum, kelompok tertentu maupun dirinya sendiri. Macam-macam derajat kompromi dalam politik kebijakan publik tersebut dibahas dalam Amy Gutmann dan Dennis Thompson, "The Mindset of Political Compromise", *Perspectives on Politics* 8(4) 2010, pp. 1125-1143, hlm. 1134-1137. Lihat juga Samantha Besson, *The Morality of Conflict: Reasonable Disagreement and the Law*, (Oxford and Portland: Hart Publishing, 2005).

Lebih lanjut, tantangan yang diekspos oleh urbanisasi sesungguhnya turut mengubah tatanan institusi ekonomi, politik, dan sosial kota menjadi semakin terpolarisasi.²³² Ekses orientasi terhadap pertumbuhan yang dibawa urbanisasi meningkatkan kompetisi ekonomi dalam kota yang berdampak pada dorongan untuk mengutamakan strategi pertumbuhan dalam perencanaan ruangnya dan membebaskan dampak negatif yang ditimbulkannya pada kepentingan-kepentingan lain.²³³ Kontur akses dan kesejahteraan yang tidak merata dan menajamnya kompetisi ekonomi di perkotaan yang tidak disertai dengan strategi pengendalian urbanisasi, turut

meminggirkan kelompok yang memiliki penuturan dan pemaknaan selain materi terhadap kota. Misalnya dalam hal keseharian dan semantik berbudaya yang secara esensial membentuk dan termasuk dalam relasi sosial dari kota.²³⁴ Modus produksi kota yang demikian membentuk kota secara simultan menjadi produk dan pelaku reproduksi ketidaksetaraan, sebab para agensi gagal berperan dalam membentuk representasi yang utuh dan setara akan kota.²³⁵

Representasi yang tidak sempurna dalam produksi ruang secara intrinsik bertentangan dengan perencanaan tata ruang yang bersifat kolektif.²³⁶ Kelemahan ini juga terkandung dalam

²³² Charles Goldblum, "Urban Policies in South-East Asia: Questioning the Right to the City," (Geneva: UNESCO and UN Habitat, 2006), hlm. 87. Lihat juga Alison Brown dan Annali Kristiansen, *Urban Policies and the Right to the City: Rights, Responsibilities, and Citizenship*, (Geneva: UNESCO and UN Habitat, 2009), hlm. 9.

²³³ Feinstein dalam Sarah Mina Bassett, *The Role of Spatial Justice in The Regeneration of Urban Spaces*, (Illinois: University of Illinois, 2013), hlm. 3.

²³⁴ Fran Tonkiss, *Space, the City, and Social Theory: Social Relations and Urban Forms*, (Cambridge: Polity, 2005), hlm. 3.

²³⁵ Alan Harding and Talja Blokland, *Urban Theory: A Critical Introduction to Power, Cities, and Urbanism in the 21st Century*, (London: Sage Publisher, 2014), hlm. 128.

²³⁶ Kolektivitas sebagai unsur intrinsik dari perencanaan tata ruang ditemukan dalam berbagai literatur. Di antaranya sebagai berikut:

- 1) Edward Soja, *Seeking Spatial Justice*, (Minneapolis: University of Minnesota Press), hlm. 72.
- 2) Pier Carlo Palermo and Davide Ponzini, *Op. Cit*, hlm. 69-73.
- 3) Tore Sager, *Collective Action: Balancing Public and Particularistic Interests*, pp. 26-41 dalam Rachel Weber dan Randall Crane, *The Oxford Handbook of Urban Planning*, hlm. 34.
- 4) Floyd Hunter, *Community Power Structure: A Study of Decision Makers*, (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1953), hlm. 11.

hukum penataan ruang Indonesia sebagaimana tercermin dalam Pasal 65 ayat (1) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (UU No. 26 Tahun 2007). Hal ini dikarenakan pemerintah ditempatkan sebagai aktor sentral dalam penataan ruang, sedangkan masyarakat diposisikan sebagai komplemen semata tanpa disertai dengan kekuatan yang bersifat determinan dalam pengambilan keputusan.²³⁷

Padahal, selain dalam aspek pengambilan keputusan, representasi yang menyeluruh pada perencanaan tata ruang idealnya diupayakan melalui praksis pemberdayaan. Hal ini dapat dilakukan dengan mulai mengakui adanya ketidaksetaraan

dalam masyarakat dan membongkar pusaran-pusaran deliberasi yang tertutup, untuk kemudian bertransformasi menjadi ruang-ruang diskursus publik yang terpluralisasi.²³⁸ Sehingga, rasionalitas prosedural yang komunikatif digunakan dalam pengambilan keputusan ke depannya.²³⁹

Kegagalan agensi merepresentasikan kota dan distorsi terhadap kolektivitas dalam ketentuan hukum perencanaan tata kota merupakan contoh temuan masalah hasil telaah geografi kritis. Selayaknya aliran studi kritis pada berbagai disiplin, geografi kritis merupakan suatu studi yang berpancang pada tanggung jawab teoritis dan etis,

²³⁷ Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Bentuk dan Tata Cara Peran Masyarakat Dalam Penataan Ruang*, PP No. 68 Tahun 2010, LN No. 118 Tahun 2010, TLN No. 5160, mengatur tentang bagaimana masyarakat dalam berpartisipasi dalam penataan ruang yang penguraiannya dirinci menurut tahapan penataan ruang yakni pada tahap: 1) perencanaan tata ruang, 2) pemanfaatan ruang, dan 3) pengendalian pemanfaatan ruang. Akan tetapi, dalam peraturan ini tidak ada pengaturan yang mengoptimasi peran masyarakat secara lebih aktif pada pengambilan keputusan dalam urusan penataan ruang melainkan sebatas menjabarkan hak dan kewajiban dalam penataan ruang yang memiliki konsekuensi berupa insentif maupun disinsentif.

²³⁸ Jürgen Habermas, *Postmetaphysical Thinking*, (Cambridge, MA: MIT Press, 1994), hlm. 42.

²³⁹ Craig Calhoun (Ed.), *Habermas and the Public Sphere*, (Cambridge, MA: MIT Press, 1992), hlm. 2.

Lihat juga Jürgen Habermas dalam bukunya yang berjudul *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, (Cambridge, MA: MIT Press, 1996), hlm. 8 dan hlm. 31, menuturkan bahwa rasionalitas prosedural yang komunikatif mampu meredakan ketegangan antara faktisitas dan validitas sehingga mampu membentuk legitimasi yang solid dalam suatu tindakan komunikatif dalam ruang publik.

bersifat tidak bebas nilai, dan memiliki komitmen dalam progresivitas politik maupun perubahan sosial.²⁴⁰ Secara khusus, geografi kritis menjabarkan relasi sosio-spasial yang memproduksi kesenjangan dalam ruang dengan mengakui adanya ketidaksetaraan, mengenali berbagai poros kekuasaan, dan komitmen terhadap politik yang memberdayakan, serta perubahan sosial.²⁴¹ Eksaminasi geografi kritis dalam tulisan ini memperdalam tindakan komunikatif yang mampu memberikan abstraksi terhadap kesetaraan dalam diskursus publik secara normatif, namun secara teknis tidak menjelaskan bagaimana pengetahuan terbentuk di dalamnya. Tulisan ini hendak melengkapi tinjauan abstrak-normatif Habermas, terutama mengenai rasionalitas komunikatif, dengan modus pembentukan pengetahuan secara intersubjektif yang dijelaskan oleh Jasanoff melalui 'co-production' (ko-produksi). Untuk itu,

tulisan ini berupaya menjawab rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana telaah geografi kritis dalam mengurai diskursus kekuasaan dan pengetahuan dalam penataan ruang di Indonesia?
2. Bagaimana geografi kritis mengandaikan upaya-upaya untuk mewujudkan kesetaraan dalam perumusan kebijakan penataan ruang di Indonesia?

Adapun yang menjadi ruang lingkup tulisan ini adalah peraturan perundang-undangan yang berkenaan dengan perencanaan tata kota di Indonesia yaitu UU No. 26 Tahun 2007 dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi, Kabupaten,

²⁴⁰ Ben Agger, *Critical Social Theories: An Introduction*, (Boulder: Westview Press, 1998), hlm. 180 dalam Nicholas Blomley, *Uncritical Critical Geography? Progress in Human Geography* 30, 1 (2006), hlm. 6.

²⁴¹ Phil Hubbard, *et al*, *Thinking Geographically: Space, Theory and Contemporary Human Geography*, (London: Bloomsbury Publishing, 2002), hlm. 62 dan hlm. 73.

dan Kota (Permen ATR/Ka. BPN No. 1 Tahun 2018), yang mengetengahkan bahwa perencanaan tata kota menurut ketentuan tersebut merupakan suatu perumusan kebijakan yang intensif bukti. Pada bagian selanjutnya, tulisan ini menjelaskan telaah pokok yang menjawab bagaimana perencanaan tata kota berbasis bukti (*evidence-based city planning*) dapat mempertajam distorsi dalam relasi sosio-spasial perencanaan tata kota di Indonesia atau sebaliknya, dan dapat pula menjadi medium yang memberdayakan.

II. Interaksi Penataan Ruang dan Perumusan Kebijakan: Senarai Distorsinya di Indonesia

Dari perspektif hukum administrasi, penataan ruang sebagaimana dikenali menurut UU No. 26 Tahun 2007 merupakan suatu tata cara operasional (administrasi sebagai

proses)²⁴² yang muncul sebab adanya tujuan berupa kondisi ruang tertentu yang ditetapkan secara memaksa (*dwingend recht*) dan juga berlaku sebagai pedoman umum bagi perumusan RTRW dan prinsip-prinsip yang harus diperhatikan pada pelaksanaannya.²⁴³ UU No. 26 Tahun 2007 merangkai penataan ruang sebagai suatu proses yang terdiri dari tahapan berupa: 1) perencanaan tata ruang, 2) pemanfaatan ruang, dan 3) pengendalian pemanfaatan ruang.²⁴⁴

Secara lebih terperinci, perencanaan tata ruang merupakan salah satu tahapan penataan ruang yang terdiri dari rangkaian proses penyusunan rencana tata ruang dan penetapan rencana tata ruang.²⁴⁵ Perencanaan tata ruang termasuk ke dalam tindakan hukum publik atau pernyataan kekuasaan organ administrasi, dalam hal ini adalah

²⁴² Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1981) dalam dalam Harsanto Nursadi (ed.), *Hukum Administrasi Negara Sektorial*, (Depok: Center for Law and Good Governance Studies dan Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2016), hlm. 11.

²⁴³ Harsanto Nursadi, *Hukum Administrasi Negara Sektorial: Tindakan Administrasi Negara* Bab dalam Harsanto Nursadi (ed.), *Hukum Administrasi Negara Sektorial*, (Depok: Center for Law and Good Governance Studies dan Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2016), hlm. 11.

²⁴⁴ Indonesia, *Undang-Undang Penataan Ruang*, UU No. 26 Tahun 2007, LN No. 68 Tahun 2007, TLN No. 4725, Ps. 1 angka 5.

²⁴⁵ Indonesia, *Ibid.*, Ps. 1 angka 5 *juncto* angka 13

pemerintah menyusun rencana tata ruang dan menimbulkan akibat hukum tertentu berupa hak, kewenangan, dan kewajiban dalam bidang penataan ruang.²⁴⁶

Hak, kewenangan, dan kewajiban bagi pemerintah dan masyarakat sebagaimana diatur dalam UU No. 26 Tahun 2007 merupakan basis bagi pemetaan aktor dalam penataan ruang.²⁴⁷ Basis dari pemetaan aktor penataan ruang diatur dalam Pasal 7 ayat (2) *juncto* ayat (3) UU No. 26 Tahun 2007 yang menetapkan kewajiban atributif kepada pemerintah baik pusat maupun daerah untuk menyelenggarakan perancangan dan pelaksanaan tata ruang dengan keharusan untuk tetap menghormati hak yang dimiliki orang sesuai dengan peraturan perundang-undangan.²⁴⁸

Telaah semantik terhadap ketentuan tersebut menunjukkan bahwa

pengaturan tersebut menempatkan pemerintah sebagai pemegang kendali utama dalam perencanaan tata ruang, sedangkan masyarakat, yang dalam ketentuan tersebut dikenali dalam satuan individual, dibahasakan menjadi entitas pasif yang haknya tetap dihormati. Walaupun pada bagian selanjutnya, yakni Pasal 65 UU No. 26 Tahun 2007 diatur bahwa masyarakat dapat berpartisipasi dalam perencanaan tata ruang, semantik pemetaan aktor penataan ruang dalam UU No. 26 Tahun 2007 ini problematis sebab masyarakat ditempatkan sebagai subordinat dalam proses tersebut. Padahal, sesungguhnya masyarakat lah yang mengalami ruang tersebut sehari-hari.²⁴⁹

Selain pembahasan di dalam UU No. 26 Tahun 2007 yang membuat pertentangan antara bagaimana pemerintah yang membentuk ruang

²⁴⁶ Ridwan HR, *Hukum Administasi Negara (Edisi Revisi)*, (Yogyakarta: Rajawali Press, 2013), hlm. 109-111.

²⁴⁷ Hak dan kewajiban masyarakat, secara individual diatur dalam Indonesia, *Penataan Ruang, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007*, (Lembar Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4725), Pasal 60-62. Di dalam undang-undang tersebut juga diatur kewenangan Pemerintah pusat pada Pasal 8 dan 9 dan kewenangan pemerintah kota dalam Ps 11.

²⁴⁸ *Ibid.*, Ps. 7 ayat (2) *juncto* ayat (3).

²⁴⁹ Michel de Certau, *The Practice of Everyday Life*, (Berkeley: University of California Press, 1984), hlm. 113-116.

dan masyarakat yang mengalaminya, UU No. 26 Tahun 2007 juga tidak memberikan peran aktif yang setara antara pemerintah dan masyarakat dalam penataan ruang, termasuk bagaimana forum-forum yang terdapat di dalam proses tersebut mampu mengaktivasi peran masyarakat agar lebih kontributif dan dipertimbangkan sebagai aktor yang membentuk ruang secara kolektif.

Selain melihat dari aktor yang terlibat, investigasi terhadap perencanaan tata kota sebagai suatu pembentukan kebijakan juga perlu ditelaah dari substansi yang menjadi pertimbangan. Dalam hal ini, UU No. 26 Tahun 2007 mensyaratkan sejumlah aspek yang menjadi perhatian sebagai berikut:²⁵⁰

1. kondisi fisik wilayah Indonesia yang rentan terhadap bencana;
2. potensi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya buatan; kondisi ekonomi, sosial, budaya, politik, hukum, pertahanan keamanan,

lingkungan hidup, serta ilmu pengetahuan dan teknologi sebagai suatu kesatuan; dan

3. geostrategi, geopolitik, dan geoekonomi.

Lebih rinci lagi, Permen ATR/Ka. BPN No. 1 Tahun 2018 mensyaratkan berbagai data, informasi, serta olahan ilmiah yang berbeda pada setiap tahapan perencanaan kota. Untuk tahapan persiapan perencanaan tata kota, terdapat berbagai data yang disyaratkan, diantaranya adalah data dan informasi yang berkaitan dengan: 1) kependudukan; 2) sosial dan budaya keruangan; 3) kondisi fisik lingkungan perkotaan; 4) penggunaan lahan eksisting; 5) peluang ekonomi dan potensi lestari lingkungan hidup; 6) sarana dan prasarana kota; 7) ekonomi wilayah; 8) kemampuan keuangan pembangunan daerah; 9) kelembagaan pembangunan daerah; 10) kebijakan bidang penataan ruang terkait; 11) Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) kota; 12)

²⁵⁰ *Ibid.*, Ps. 6 ayat (1).

kebijakan sektoral; 13) pertanahan; 14) klimatologi; 15) pasar properti perkotaan; 16) utilitas perkotaan; 17) pola mobilitas perkotaan; 18) profil bangunan bersejarah dan bernilai pusaka budaya; 19) izin pemanfaatan ruang eksisting; dan 20) konektivitas informasi.²⁵¹

Setelah tahap persiapan dan pengumpulan data serta informasi, dilanjutkan ke tahap pengolahan dan analisis data. Permen ATR/Ka. BPN No. 1 Tahun 2018 mensyaratkan sejumlah analisis data untuk menjadi bukti validitas perumusan rencana tata kota yang setidaknya memuat:²⁵²

1. analisis kebijakan spasial dan sektoral;
2. analisis kedudukan dan peran kota dalam wilayah yang lebih luas;
3. analisis fisik wilayah;

4. analisis sosial kependudukan;
5. analisis ekonomi wilayah;
6. analisis sebaran ketersediaan dan kebutuhan sarana dan prasarana wilayah kota;
7. analisis penguasaan tanah yang menghasilkan status penguasaan tanah publik dan privat;
8. analisis bentuk dan struktur kota serta arah pengembangannya dalam kurun waktu perencanaan;
9. analisis lingkungan hidup;
10. analisis pengurangan resiko bencana; dan
11. analisis kemampuan keuangan pembangunan daerah.

Olahan dan hasil analisis terhadap kesebelas aspek di atas beserta data dan informasi yang

²⁵¹ Indonesia, Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional, *Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional tentang Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi, Kabupaten dan Kota*, Nomor PM 1 Tahun 2018, Lampiran III, hlm. 98-99.

²⁵² *Ibid.*, hlm. 100-102. Peraturan ini mengarahkan agar pengolahan dan analisis data dengan kesebelas aspek sebagaimana terperinci pada badan teks untuk menjadi dasar bagi perumusan tujuan, kebijakan dan strategi penataan ruang wilayah kota, rencana struktur ruang, rencana pola ruang, penetapan kawasan strategis kota, arahan pemanfaatan ruang, dan arahan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kota. Ringkasan normatif aspek-aspek ini diatur dalam Ps. 7 ayat (3).

menjadi referensi ini menunjukkan bahwa perencanaan tata kota, secara materiel merupakan perumusan kebijakan yang berbasis bukti. Hal ini juga dipertegas dengan adanya ketentuan keahlian subjek yang terlibat dalam proses perencanaan tata kota, yakni pemerintah daerah kota beserta tim ahli yang diketuai oleh profesional perencana wilayah dan kota yang bersertifikat dengan pengalaman di bidang terkait minimal 10 (sepuluh) tahun dan juga harus memiliki pengalaman berpraktik di kota yang rencana tata ruangnya hendak disusun.

Komposisi keahlian dari tim ahli tersebut juga ditentukan yakni terdiri dari bidang keahlian: 1) sistem informasi geografis; survei dan pemetaan; 3) ekonomi wilayah; 4) infrastruktur; 5) transportasi; 6) lingkungan; 7) kebencanaan; 8) kependudukan; 9) sosial budaya; 10) pertanahan; 11) hukum; dan bidang keahlian lainnya yang sesuai dengan

karakteristik wilayah.²⁵³ Ketentuan keahlian subjek yang terlibat pada dasarnya memang merupakan salah satu fitur dominan dari perumusan kebijakan berbasis bukti.²⁵⁴ Peran ahli dalam perumusan kebijakan berbasis bukti dianggap sebagai suatu mekanisme yang menentukan validitas internal dalam suatu perumusan kebijakan.²⁵⁵

Namun demikian, keberadaan ahli dan mekanisme validasi internal menurut Cartwright tidak menjadikan suatu perumusan kebijakan berbasis bukti lengkap. Mekanisme pembuktian validitas secara eksternal tetap diperlukan agar suatu proses ilmiah dalam perumusan kebijakan publik menjadi sah ketika diterapkan secara nyata pada target populasi.²⁵⁶ Untuk menguji relevansinya dengan target populasi terkait, validasi eksternal dapat dilakukan dengan beberapa prosedur yang bersifat dialogis, seperti diskusi dan debat yang dikaitkan

²⁵³ *Ibid.*, hlm. 95-96.

²⁵⁴ Nancy Cartwright, *Evidence for Policy and Wheresoever Rigor is a Must*, (London: The London School of Economics and Political Science, 2012), hlm. 5 dan hlm. 84.

²⁵⁵ *Ibid.*, hlm. 34-36.

²⁵⁶ *Ibid.*, hlm. 35.

dengan rujukan pada pengetahuan yang sah, proyeksi, dan praktik-praktik lampau serupa pada target populasi dari suatu kebijakan.²⁵⁷

Pada rangkaian proses perencanaan tata kota yang diatur dalam Permen ATR/Ka. BPN No. 1 Tahun 2018, dalam tahapan pengumpulan data dan informasi diarahkan pula untuk melibatkan masyarakat secara aktif yang dilaksanakan melalui: 1) permintaan data dan informasi perorangan dan/atau kewilayahan yang diketahui/dimiliki oleh masyarakat; 2) permintaan masukan, aspirasi, dan opini awal usulan rencana penataan ruang; dan 3) penjaringan informasi terkait potensi dan masalah penataan ruang, untuk bersama seluruh data dan informasi yang dipersyaratkan kemudian didokumentasikan dalam Buku Fakta dan Analisis.²⁵⁸ Ketiga sarana tersebut tidak tampak sebagai suatu sarana yang cukup dialogis

sebagai suatu validasi eksternal oleh karena ketiga sarana tersebut terjadi pada tahap pengumpulan data dan informasi tanpa disertai dengan forum diskursif dimana para pihak yaitu pemerintah, tim ahli, dan masyarakat melakukan suatu komunikasi intersubjektif dan mengambil keputusan.

Tampaknya, validasi eksternal terhadap dokumentasi pengetahuan dalam perencanaan tata kota baru terjadi pada tahap penyusunan konsep Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota menurut Permen ATR/Ka. BPN No. 1 Tahun 2018 dapat dilakukan antara lain melalui konsultasi publik, lokakarya, diskusi kelompok terpumpun, seminar maupun bentuk komunikasi 2 (dua) arah lainnya.²⁵⁹ Namun demikian, Permen tersebut tidak menjelaskan dalam hal apa dan bagaimana forum tersebut diselenggarakan.

²⁵⁷ *Ibid.*, hlm. 35-36.

²⁵⁸ Indonesia, Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional, *op. cit.*, Lampiran III, hlm. 100.

²⁵⁹ *Ibid.*, hlm. 103.

Permen ATR/Ka. BPN No. 1 Tahun 2018 terlalu fokus pada hal-hal apa saja yang harus dilakukan oleh pemerintah dan materi yang perlu turut serta dalam merencanakan tata kota. Padahal, terdapat hubungan yang secara efektif saling mempengaruhi antara organisasi ruang (*organization of space*) dengan hubungan-hubungan sosial. Akibatnya, masyarakat teralienasi oleh suatu koersi baik dalam proses penciptaan ruang (*creation of space*) maupun dalam ruang yang tercipta (*created space*).²⁶⁰ Demikian, kota menjadi ruang yang merupakan produk pengetahuan dan imajinasi yang dihendaki oleh yang berkuasa atau pemerintah, berdasarkan Permen ATR/Ka. BPN No. 1 Tahun 2018.

Investigasi lebih lanjut mengenai pembentukan pengetahuan dapat ditelusuri melalui ko-produksi: suatu upaya untuk memahami studi tentang sains dan teknologi melalui dua rute. Pertama, rute konstitutif yang mencoba

untuk memahami bagaimana orang-orang mempersepsikan elemen dari alam dan masyarakat serta memisahkan sebagian dari pengalaman dan pengamatannya pada suatu realitas yang terpisah dari politik dan budaya. Kedua, rute interaksional yang bertujuan untuk menjelaskan keterkaitan antara praktik sosial dan ilmiah yang terjadi dalam suatu tatanan sosio-teknis yang ada dengan berfokus pada konflik di dunia yang telah terpisahkan ke dalam yang alami dan sosial.²⁶¹

Dapat dipahami juga bahwa ko-produksi merupakan proposisi bagaimana manusia mengetahui dan menampilkan dunia yang tidak terpisah dengan berbagai cara untuk hidup di dalamnya. Pengetahuan berikut perwujudan materielnya secara bersamaan merupakan produk dari suatu upaya sosial dan bersifat konstitutif atas dimensi sosial kehidupan. Hal tersebut tertanam

²⁶⁰ David Harvey, *Social Justice and the City (Revised Edition)*, (London: The University of Georgia Press, 2009), hlm. 310.

²⁶¹ Sheila Jasanoff, *The Idiom of Co-production* dalam Sheila Jasanoff (ed.), *States of Knowledge: The Co-Production of Science and Social Order* (New York: Routledge, 2004), hlm. 19.

dalam berbagai praktik sosial, identitas, norma, kebiasaan, wacana, instrumen, dan lembaga.²⁶² Sebagai suatu kerangka analisis, ko-produksi dapat ditinjau dari pembentukan berbagai aspek, yakni:²⁶³

1. identitas;
2. institusi;
3. diskursus; dan
4. representasi.

Kontur identitas pada ko-produksi kota dalam UU No. 26 Tahun 2007 dan Permen ATR/Ka. BPN No. 1 Tahun 2018 tidak menunjukkan kepekaan yang berarti. Permen ATR/Ka. BPN No. 1 Tahun 2018 hanya menyebutkan 12 kelompok bidang keahlian yang dibutuhkan dalam Tim Ahli perencanaan tata kota. Selebihnya, kedua peraturan perundang-undangan tersebut tidak memberikan identifikasi lain yang berkenaan dengan identitas seperti kebangsaan, agama, gender, kelas, afiliasi politik, maupun afiliasi lainnya yang bersifat tunggal maupun jamak bertindak dan berpengaruh

dalam ko-produksi kota.²⁶⁴ Padahal, bagaimana hukum menunjukkan kepekaan maupun persepsi dirinya terhadap identitas merupakan suatu poin penting untuk lebih jauh menerangkan seberapa representatif suatu kebijakan dirumuskan, serta bagaimana diskursus dan institusi dibentuk.

Perlu dipahami bahwa, idealnya, kerangka normatif tidak membatasi persepsinya pada identitas tunggal. Sebab, persepsi yang terbatas ini dapat menciptakan ilusi yang berujung pada kekerasan yang ditimbulkan dari koersi untuk membatasi pengalaman dan konsekuensi historis yang ditanggung baik oleh individu maupun kelompok dengan pembatasan pada satu dimensi tertentu saja untuk menjadi identitasnya. Pengenalan terhadap identitas ini tetap diperlukan, namun dilakukan dengan pendekatan yang komprehensif sehingga dengan jelas dapat diterangkan bagaimana posisi dan perannya dalam kehidupan

²⁶² *Ibid.*, hlm. 2-3.

²⁶³ *Ibid.*, hlm. 6.

²⁶⁴ Amartya Sen, *Identity and Violence*, (London: Penguin Books, 2006), hlm. 35-45.

bermasyarakat, termasuk dalam aktualisasi kewarganegaraannya²⁶⁵ seperti partisipasi dalam merencanakan tata kota.²⁶⁶

Institusi, dalam pengertiannya sebagai subjek, yang terdapat dalam perencanaan tata kota menurut UU No. 26 Tahun 2007 dan Permen ATR/Ka. BPN No. 1 Tahun 2018 hanya merujuk pada pemerintah dan masyarakat. Maka, untuk memetakan distribusi kekuasaan dalam penataan ruang cukup dengan mengamati kedua subjek tersebut. Meski demikian, perlu diakui pula mengenai adanya berbagai sistem lain yang mempengaruhi seperti ekonomi dan politik.

Namun demikian, jika hendak dikontekstualisasikan dengan bagaimana skema perumusan kebijakan berbasis bukti mempengaruhi penataan ruang

sebagai suatu proses, *actor-network theory* dari Bruno Latour dapat menjadi suatu perangkat teoretis yang relevan. Latour menjelaskan bagaimana *actor-network* juga dapat memberikan agensi kepada suatu hal yang non-manusia (*non-human*).²⁶⁷ Skema perumusan kebijakan berbasis bukti memperkuat agensi pengetahuan (sebagai agensi non-manusia) dalam jejaring peran yang ada pada suatu masyarakat. Dalam hal itu pun, Latour mengakui bahwa kekuasaan di sepanjang jejaring tidak terdistribusi dengan setara sekalipun di sepanjang jejaring tersebut kekuasaan dikonfrontasi oleh berbagai pertentangan. Bagaimanapun, kekuasaan cenderung terkonsentrasi di sekitar penguasa yang memegang kendali terhadap berbagai instrumen-instrumen sebagai perantaranya.²⁶⁸

²⁶⁵ Konsep kewarganegaraan dapat dibedah melalui perangkat teoretis (pasca) strukturalisme yang mengenali kewarganegaraan sebagai salah satu bentuk subjektivisasi yang dibentuk melalui proses diskursif antara kekuasaan dan pengetahuan. Hal ini dapat didalami lebih lanjut dalam Michel Foucault, *Madness and Civilisation*, (London: Tavistock, 1967).

²⁶⁶ Alan Harding dan Talja Blokland, *Op.cit.*, hlm. 37.

²⁶⁷ Bruno Latour, *Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Network-Theory*, (New York: Oxford University Press, 2007), hlm. 76.

²⁶⁸ *Ibid.*, hlm. 63-86. Jasanoff mengkritik Latour yang pada hal tersebut kurang memperhatikan konflik-konflik berdimensi moral dan politik yang pada umumnya menyertai pembentukan dan jalannya suatu sistem pemerintahan.

Jika skema perumusan kebijakan berbasis bukti hendak diinkorporasi ke dalam perencanaan tata kota, maka hendaknya beberapa hal perlu diketahui terlebih dahulu: Model perumusan kebijakan berbasis bukti apa yang akan digunakan? Bagaimana *status-quo* penguasaan terhadap instrumen-instrumen perencanaan tata kota dan bagaimana perubahan yang akan terjadi jika akan lebih mengandalkan perumusan kebijakan berbasis bukti? Bagaimana penguasaan terhadap instrumen tersebut hendak didistribusikan agar skema perumusan kebijakan berbasis bukti sedapat mungkin menghasilkan tata kota menjadi representasi kehendak yang paling demokratis?

Dalam hal pembentukan diskursus, Permen ATR/Ka. BPN No. 1 Tahun 2018 tidak memberikan gambaran yang jelas mengenai bagaimana berbagai opsi forum dialog publik yang disediakan ini dapat

menjadi suatu arena diskursif. Peraturan teknis tersebut hanya memberikan pilihan forum dialog dengan publik tanpa disertai dengan pengaturan yang lebih esensial mengenai representasi yang sangat berkepentingan dengan legitimasi suatu kebijakan. Representasi ini berkaitan dengan bagaimana forum tersebut diselenggarakan dan hak-hak setiap pihak yang terlibat di dalamnya termasuk jika memiliki keberatan terhadap data dan informasi, analisis, maupun keputusan yang diambil.

Dengan pendekatan *post-positivist*, relasi antar subjek dan relasi antara objek telaah dengan penelaah (*researcher and the researched*)²⁶⁹ tidak terilustrasikan dalam peraturan tersebut yang seharusnya sudah cukup merinci kualitas dan basis struktural dari diskursus.²⁷⁰ Isu onto-epistemologi dari subjektivitas penelaah memiliki implikasi terhadap status dari kebenaran yang disampaikan dalam

²⁶⁹ Alan Harding and Talja Blokland, *Op.cit*, hlm. 36.

²⁷⁰ Craig Calhoun, "Community without Propinquity Revisited: Communications Technology and the Transformation of the Urban Public Sphere," *Sociological Inquiry*, Vol. 68, No. 3 August 1998, pp. 373-397, (Austin: University of Texas), hlm. 377-378.

suatu diskursus publik. Isu metodologi terletak pada subjektivitas dari objek telaah yakni mengenai pentingnya menemukan pengalaman yang terjadi pada alam *'life-world'* dengan sedemikian representatif terhadap kenyataan.²⁷¹ Hal demikian esensial untuk dijabarkan karena kondisi masyarakat tidak setara dengan berbagai kesenjangan, terdapat kelompok minoritas yang perlu dilindungi dari tirani mayoritas dan menciptakan kesempatan yang beragam dalam diskursus publik.²⁷²

III. Persepsi Geografi Kritis atas

Penataan Kota: Trajektori Ideal

Studi geografi kritis merupakan bagian dari studi kritis yang berupaya untuk memahami secara rasional segala karakter penindasan yang terdapat di masyarakat dan mendorong pembacanya turut

berkomitmen dalam praksis transformatif yang membebaskan korban penindasan dari segala bentuk ketidakadilan.²⁷³ Secara khusus, geografi kritis membuka disiplin geografi untuk berinteraksi secara intelektual dengan berbagai disiplin lain yang dapat menguraikan penindasan maupun kesenjangan yang terjadi sekaligus membentuk kembali konsep tentang kemungkinan relasi sosio-spasial. Lebih jauh dari identifikasi ilmiah dan penjabaran teoretis, studi geografi kritis berkomitmen untuk melakukan transformasi melalui praksis progresif, di antaranya dengan menjadikan pengetahuan sebagai katalis pemberdayaan untuk melawan penindasan dan mewujudkan imajinasi ruang yang setara.²⁷⁴

Salah satu gagasan paling penting dalam praktik dan teori pengetahuan

²⁷¹ Alan Harding and Talja Blokland, *op. cit.*, hlm. 37.

Bruno Latour dalam Sheila Jasanoff, *States of Knowledge*, menjelaskan bahwa pemisahan tersebut (*nature-culture divide*) adalah mekanisme komunitas barat memilah dari sekian banyak jaringan hibrida yang melandasi eksistensi kognitif dan material komunitasnya menjadi 'alam' dan 'budaya'.

²⁷² Craig Calhoun, *op. cit.*, hlm. 386.

²⁷³ Nicholas Blomley, "Uncritical Critical Geography?", *Progress in Human Geography* 30, 1 (2006), hlm. 88.

²⁷⁴ *Ibid.*, hlm. 92.

dan pemerintahan (*knowledge and governance*) adalah ko-produksi yang diusung oleh Jasanoff. Ko-produksi sejalan dengan studi geografi kritis dalam menjadikan pengetahuan sebagai salah satu modalitas pemberdayaan untuk mewujudkan ruang yang setara. Hal ini karena ko-produksi memiliki suatu persepsi utama dimana pengetahuan, tindakan, dan identitas bersifat saling bergantung dan berpengaruh satu sama lain.²⁷⁵

Jasanoff menjelaskan, presentasi dari fakta dan hipotesis ilmiah kerap diterapkan secara beragam (*multifacade*) bergantung dengan identitas sang penutur dan peserta-kepada siapa gagasan tersebut disampaikan.²⁷⁶ Objektivitas pengetahuan ketika diterapkan dalam perumusan kebijakan publik, dengan sendirinya menempatkan pengetahuan itu sendiri dalam kontestasi. Hal ini karena perumusan kebijakan publik dalam

suatu pemerintahan memiliki kerangka proses yang juga diciptakan oleh politik dan menjadi manifes suatu kekuasaan formal dengan dilembagakannya ke dalam suatu peraturan perundang-undangan tertentu yang mengatur siapa saja aktor-aktor yang dilibatkan, bagaimana mereka terlibat (hak, kewajiban, alur, proses), dan sejauh apa dialektika dimungkinkan di dalamnya.²⁷⁷ Penataan ruang sebagai salah satu perumusan kebijakan publik perlu memikirkan bagaimana elemen-elemen tersebut hendak dikonstruksikan.

Salah satu pengonsepan ulang yang merupakan bagian dari tradisi intelektual kritis ini dilakukan oleh Henri Lefebvre terhadap ruang. Menurutnya, ruang bukan semata kenyataan material pasif yang bebas nilai terhadap segala yang terjadi di dalamnya.²⁷⁸ Pengonsepan ulang yang dilakukan oleh Lefebvre menghasilkan

⁴⁹ Sheila Jasanoff, *The Idiom of Co-production* dalam Sheila Jasanoff (ed.), *States of Knowledge: The Co-Production of Science and Social Order*, (New York: Routledge, 2004), hlm. 3-11.

²⁷⁶ Sheila Jasanoff, "Contested Boundaries in Policy-Relevant Science", *Social Studies of Science*, Vol. 17 No. 2 (May 1987), pp. 195-230, hlm. 195-197.

²⁷⁷ *Ibid.*, hlm. 198-209.

²⁷⁸ Henri Lefebvre, *op. cit.*, hlm. 112.

3 (tiga) wujud ruang, yaitu:²⁷⁹ 1) *space as perceived (representation of space)* menjelaskan representasi sebagai bentuk instrumental dari pengetahuan yang secara inheren mereduksi pengalaman empiris untuk menghadirkan representasi terbatas dan biasanya narasi ini disampaikan dalam bentuk tulisan;²⁸⁰ 2) *space as conceived (representational space)* yakni ruang sebagai suatu dimensi empiris yang menjadi tempat hidupnya berbagai material substantif sekaligus simbolis dan biasanya terwujud melalui seni atau penggambaran manusia terhadap ruang yang dekat secara emosional dengan kesehariannya;²⁸¹ dan 3) *space as lived (spatial practice/phenomenological space)* pada pengertian ini ruang dipahami dalam dimensi proseduralnya yakni sebagai suatu format sosio-spasial yang

secara dialektis memproduksi, diproduksi, dan direproduksi. Sebagai suatu kenyataan fenomenologis, menurut Lefebvre, ruang terlebih dahulu dialami sebelum dikonsepsikan dengan perpaduan ideologi dan pengetahuan dalam suatu praksis sosial.²⁸²

Ketiga wujud ruang tersebut merupakan dukungan argumentatif dari pandangan yang disampaikan Lefebvre yang menyatakan bahwa saat ini ruang perlu dibayangkan dan dikonsepsi kembali sebagai suatu prasyarat politik dan epistemologi untuk memahami masyarakat.²⁸³ Sayangnya, secara akademis sekalipun, baik studi geografi kritis maupun urban kritis di Indonesia masih menjadi titik buta. Padahal, untuk dapat menentukan modus produksi ruang yang sesuai dengan konstitusi spasial,

²⁷⁹ *Ibid.*, hlm. 33 dibandingkan dengan Alan Harding and Talja Blokland, *op. cit.*, hlm. 176.

²⁸⁰ Henri Lefebvre, *op. cit.*, hlm. 43-47, 163-164. Lefebvre juga menyatakan dalam hlm. 230:

"The object of knowledge is, precisely, the fragmented and uncertain connection between elaborated representations of space on the one hand and representational spaces (along with their underpinnings) on the other; and this object implies (and explains) a subject – that subject in whom lived, perceived and conceived (known) come together within a spatial practice. 'Our' space thus remains qualified (and qualifying) beneath the sediments left behind by history, by accumulation and by quantification."

²⁸¹ *Ibid.*, hlm. 33 dan hlm. 41-42.

²⁸² *Ibid.*, hlm. 33, 42-45, 64, dan 298.

²⁸³ Neil Brenner and Christian Schmid, "Towards a New Epistemology of the Urban?", *City: Analysis of Urban Trends, Culture, Theory, Policy, and Action*, 19:2-3 (2015), pp. 151-182, hlm. 155.

sejarah, dan perubahan yang berlangsung, perlu perjuangan kolektif yang melintasi batasan-batasan disiplin untuk membedah dan memahami berbagai hal yang relevan. Pembedahan ini dilakukan terutama dengan menghadirkan kelompok rentan yang teralienasi karena sistem atau kooptasi dominan tertentu, ke dalam diskursus publik.²⁸⁴

Tren perumusan kebijakan berbasis bukti pada dasarnya membuka potensi bagi aktivitas ilmu pengetahuan untuk menjadi alat yang menghadirkan persepsi lain dan menyetarakan kekuasaan narasi dominan. Di sisi lain, perumusan kebijakan berbasis bukti pada dasarnya juga dapat lebih jauh mengasingkan kenyataan kelompok terpinggir karena *status quo* penguasaan ilmu pengetahuan pun berada pada tangan yang sama dengan *multi-nodal superiority* dari kapital dan politik yang memiliki kemampuan untuk menjaga eksklusivitas sumber

daya untuk kepentingannya, termasuk ilmu pengetahuan. Hal ini dapat terlihat misalnya dari cara pandang yang hanya mengakui metodologi restriktif dalam perumusan kebijakan berbasis bukti.²⁸⁵ Untuk itu, perlu disadari bahwa ilmu pengetahuan yang menjadi bahan pokok dalam perumusan kebijakan berbasis bukti ini diakui sebagai suatu sumber daya yang perlu dikuasai secara adil agar dalam konteks ko-produksi kebijakan berbasis bukti, publik yang merupakan produsen tidak tercerai-kan dari sarana produksinya.²⁸⁶

Lebih jauh lagi, kritik-kritik Marxist soal penguasaan ilmu pengetahuan juga pada pokoknya menengahkan fungsi pengetahuan sebagai suatu agensi yang oleh karenanya tidak hanya semata-mata berfokus pada penemuan kebenaran objektif, melainkan perlu juga untuk memperhatikan aspek-aspek subjektif.²⁸⁷ Oleh karenanya, untuk

²⁸⁴ David Harvey, *Op. Cit*, hlm. 261-262.

²⁸⁵ Sheila Jasanoff, *op. cit*, hlm. 2.

²⁸⁶ Karl Marx, *Capital: Critic of Political Economy*, (London: Penguin Classics, 2004), hlm. 875

²⁸⁷ Alan Harding dan Talja Blokland, *Op. Cit*, hlm. 35.

menghindarkan dari bencana “akumulasi dengan perampasan” (*accumulation by dispossession*)²⁸⁸ sebagaimana yang telah terjadi pada berbagai sarana produksi lainnya, ilmu pengetahuan—termasuk metodologi dan riset yang menjadi sarana politik—dalam diskursus publik yang dilakukan dengan pluralisasi pusat-pusat *deliberasi* politik itu sendiri.²⁸⁹

Kota sebagai suatu ruang, merupakan kenyataan substansial sekaligus arena diskursif yang terus memproduksi dan mereproduksi maknanya secara kolektif.²⁹⁰ Dengan demikian, pendekatan teori urban kritis, dalam wujud abstrak kota ini memberikan kesempatan untuk

membayangkan kembali konsep kota yang ideal.²⁹¹ Perencanaan tata kota merupakan salah satu arena perumusan kebijakan publik yang dapat menjadi sarana bagi masyarakat untuk melakukan perlawanan atau berpartisipasi dalam pemerintahan. Peran ini diperlukan untuk mewujudkan kehendak kolektifnya dalam membentuk kota sebagai suatu lanskap politik dan merealisasikan imajinasi keruangannya.²⁹² Perencanaan tata kota merupakan suatu praksis aktif²⁹³ dimana masyarakat baik secara individual maupun kolektif berdemokrasi untuk mewujudkan kesetaraan.²⁹⁴ Perencanaan tata kota sebagai praksis

²⁸⁸ David Harvey, *Spaces of Capital: Towards a Critical Geography*, (Edinburgh: Edinburgh University Press, 2001), hlm. 281.

²⁸⁹ Myra Marx Ferree, et. al., “Four Models of the Public Sphere in Modern Democracies,” *Theory and Society* 31 (2002), hlm. 300.

²⁹⁰ Henri Lefebvre, *Op. Cit.*, hlm. 402-405.

²⁹¹ Neil Brenner, *What is Critical Urban Theory?*, in Neil Brenner (ed.), *Cities for People, Not For Profit*, (New York: Routledge, 2012), hlm. 22.

“It insists that another, more democratic, socially just, and sustainable form of urbanization is possible, even if such possibilities are currently being suppressed through dominant institutional arrangements, practices, and ideologies. In short, critical urban theory involves the critique of ideology (including social-scientific ideologies) and the critique of power, inequality, injustice, and exploitation, at once within and among cities.”

²⁹² David Harvey, *Justice, Nature and The Geography of Difference*, (Oxford: Blackwell, 1996), hlm. 296 bandingkan dengan. Henri Lefebvre. *Op.cit.*, hlm. 112.

²⁹³ Andy Merrifield, “The Right to The City and Beyond: Notes on a Lefebvrian Reconceptualization,” *City*, Vol. 15 Nos. 3-4, June-August (2011), hlm. 472.

²⁹⁴ Benedict Spinoza, *Theological-Political Treatise*, Ed. Jonathan Israel, Trans. Michael Silverthorne and Jonathan Israel, (Cambridge: Cambridge University Press, 2007) hlm. 202.

aktif juga disampaikan oleh Fainstein yang mengutarakan bahwa hal tersebut merupakan tindakan berkesadaran dalam menentukan tujuan dan cara perkembangan suatu kota atau wilayah urban. Menurut Fainstein, praksis aktif tersebut mengutamakan pada mekanisme perumusan kebijakan yang ditentukan secara kolektif.²⁹⁵

Menurut telaah teori kritis²⁹⁶ perencanaan tata kota tidak hanya dilakukan dengan menentukan tujuan atau imajinasi tata kota secara kolektif saja, tetapi juga dengan menentukan mekanisme perumusan tujuan itu secara kolektif berdasarkan nilai kesetaraan, demokrasi, keberagaman, dan mutualitas.²⁹⁷ Maka, penting untuk merumuskan bersama bagaimana perencanaan tata kota pada khususnya dapat memastikan bahwa secara prosedural, masyarakat, pemerintah, dan berbagai pemangku

kepentingan dengan setara dapat menjalani diskursus tersebut. Hal ini juga penting untuk mendapatkan akses yang setara ke berbagai sumber daya yang relevan seperti informasi publik dan akuntabilitas sumber daya yang menjadi bahan pertimbangan pengambilan keputusan dalam penataan kota. Artinya, peraturan perundang-undangan yang menjadi pedoman penataan kota selain mengatur kewenangan pemerintah dalam bidang tersebut perlu juga mengatur hak masyarakat dalam penataan kota. Hak ini antara lain mencakup prosedural keterlibatan pada penataan kota dan juga hak substantif lainnya yang berkaitan dengan penataan kota seperti hak atas tanah, akses terhadap ruang publik, informasi publik, layanan perkotaan, dan kualitas lingkungan hidup yang layak.²⁹⁸

²⁹⁵ Susan Fainstein, *Can We Make the Cities We Want?*, dalam Sophie Body-Gendrot and Robert Beauregard (eds.), *The Urban Moment*, (Thousand Oaks: Sage, 1999), hlm. 249-250.

²⁹⁶ Fainstein dalam Susan Fainstein, *Justice, Politics and the Creation of Urban Space*, pp. 18-44, dalam Andy Merrifield and Erik Swyngendouw, eds., *The Urbanization of Injustice*, (New York: New York University Press, 1997), menguraikan bahwa secara umum pendekatan teori kritis terhadap studi urban kontemporer mencakup tiga pendekatan yaitu: 1) ekonomi politik, 2) pascastrukturalisme, dan 3) populisme urban.

²⁹⁷ Susan Fainstein, *Can We Make the Cities We Want?*, *op. cit.* hlm. 250

²⁹⁸ *Ibid.*, hlm. 249.

Pentingnya pelibatan masyarakat secara aktif dalam berbagai bidang pemerintahan termasuk tata ruang memiliki urgensi dari aspek peran keaktoran dalam kewarganegaraan (*citizenship*). Peran masyarakat perlu lebih jauh dilembagakan dalam penataan kelembagaan serta dimensi normatif dari reformasi hukum dan politik yanguntutannya saat ini semakin meningkat. Kelestarian dan kualitas demokrasi kontemporer sangat mengandalkan desain institusional dan kultur wargawi²⁹⁹ yang aktif.³⁰⁰ Hal ini selain perlu dilembagakan dengan kokoh juga perlu dipertahankan termasuk dengan cara yang memungkinkan masyarakat untuk terlibat dalam membentuk dan menguji institusi beserta keputusan yang dibuatnya.

IV. Penutup: Ko-produksi Ruang dalam Trajektori Hukum Penataan Kota Indonesia

Ko-produksi yang dituturkan oleh Jasanoff mengetengahkan poin penting mengenai perumusan kebijakan yang dalam hal ini adalah penataan kota berbasis bukti (*evidence-based city planning*) untuk mengarah ke peningkatan diskursus dan representasi. Sebagaimana Jasanoff mengutip Sartre, kegagalan untuk menghadirkan representasi dan diskursus hanya akan menjadikan perumusan kebijakan publik yang *practico-inert* dimana penataan kota menjadi sarana kebijakan publik yang dilakukan oleh penguasa untuk meminggirkan masyarakat. Lebih spesifik lagi, sebagaimana yang dituturkan oleh Merrifield, kegagalan membentuk kultur penataan kota sebagai suatu praksis aktif hanya akan mewujudkan kota sebagai suatu totalitas pasif.³⁰¹

²⁹⁹ Wargawi adalah kultur yang terbangun secara dinamis oleh komunitas yang menjadi warga.

³⁰⁰ Robertus Robet dan Hendrik Boli Tobi, *Pengantar Sosiologi Kewarganegaraan: Dari Marx Sampai Agamben*, (Tangerang Selatan: Marjin Kiri, 2017), hlm. 16.

³⁰¹ Andy Merrifield, "The Right to The City and Beyond: Notes on a Lefebvrian Reconceptualization," *City*, Vol. 15 No. 3-4, June-August 2011, hlm. 469-473.

Jasanoff dan jejak pemikiran geografi kritis menyimpulkan bahwa pengetahuan, sebagai salah satu modalitas penataan kota, dapat dikelola menjadi suatu kekuatan yang refleksif dan mengkonsolidasi kekuasaan. Gagasan ideal ini juga telah disinggung oleh Lefebvre yaitu penataan ruang sebagai suatu praksis yang dapat membaurkan berbagai dimensi praksis secara bersamaan, terutama untuk menjadi tindakan afirmatif terhadap kelompok yang secara representatif dan empiris mengalami diskriminasi.³⁰²

Terakhir, kedua ketentuan peraturan perundang-undangan dalam bidang penataan kota yang berlaku di Indonesia sebagaimana diulas dalam tulisan ini belum mengakomodasi syarat institusional diskursus ideal tersebut. Sebagian besar ketentuan perundang-undangan masih sebatas mengatur tentang kewenangan yang dimiliki pemerintah dalam penataan ruang dan mengakui adanya hak masyarakat untuk terlibat. Sehingga,

untuk berkomitmen dalam penataan ruang sebagai suatu praksis aktif, pengaturan mengenai dimensi hak prosedural dalam penataan ruang penting untuk diatur dan diterapkan agar medium prosedural tersebut dapat berperan efektif pula sebagai suatu ruang demokrasi produksi ruang yang memberdayakan.

³⁰² Henri Lefebvre, *Metaphilosophy*, (London: Verso, 2016), hlm. 77.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-Undangan

Indonesia. *Undang-Undang Penataan Ruang*, UU No. 26 Tahun 2007, LN No.68 Tahun 2007, TLN No. 4725.

Indonesia, Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional, *Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional tentang Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi, Kabupaten dan Kota*, Nomor PM 1 Tahun 2018.

Buku

Agger, Ben. *Critical Social Theories: An Introduction*. Boulder: Westview Press. 1998.

Allmendinger, Phillip. *Planning in Post Modern Time*. New York: Routledge. 2001.

Bassett, Sarah Mina. *The Role of Spatial Justice in The Regeneration of Urban Spaces*. Illinois: University of Illinois. 2013.

Brenner, Neil. *Cities for People, Not for Profit: Critical Urban Theory and the Right to the City*. Edited by Margit Mayer, Neil Brenner and

Peter Marcuse. New York: Routledge. 2012.

Brown, Alison, and Annali Kristiansen. *Urban Policies and the Right to the City: Rights, Responsibilities, and Citizenship*. Geneva: UNESCO and UN Habitat. 2009.

Cartwright, Nancy. *Evidence for Policy and Wheresoever Rigor is a Must*. London: The London School of Economics and Political Science. 2012.

Certau, Michel de. *The Practice of Everyday Life*. Berkeley: University of California Press. 1984.

Chadwick, George. *A Systems View of Planning Theory: Towards a Theory of the Urban and Regional Planning Process*. Oxford: Pengamon Press. 1981.

Craig(ed.), Calhoun. *Habermas and the Public Sphere*. Cambridge, MA: MIT Press. 1992.

Goldblum, Charles. *Urban Policies in South-East Asia: Questioning the Right to the City*. Geneva: UNESCO and UN Habitat. 2006.

- Habermas, Jürgen. *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge, MA: MIT Press. 1996.
- _____. *Postmetaphysical Thinking*. Cambridge, MA: MIT Press. 1994.
- Harding, Alan, and Talja Blokland. *Urban Theory: A Critical Introduction to Power, Cities, and Urbanism in the 21st Century*. London: Sage Publisher. 2014.
- Harvey, David. *Justice, Nature, and the Geography of Difference*. Oxford: Blackwell. 1996.
- _____. *Social Justice and the City*. Revised Edition. London: The University of Georgia Press. 2009.
- _____. *Spaces of Capital: Towards a Critical Geography*. Edinburgh: Edinburgh University Press. 2001.
- Hubbard, Phil. et. al. *Thinking Geographically: Space, Theory and Contemporary Human Geography*. London: Bloomsbury Publishing. 2002.
- Hunter, Floyd. *Community Power Structure: A Study of Decision Makers*. Chapel Hill: University of North Carolina Press. 1953.
- Jasanoff, Sheila. *States of Knowledge: The Co-Production of Science and Social Order*. New York: Routledge. 2004.
- Jasanoff, Sheila. "The Idiom of Co-Production ." In *States of Knowledge: The Co-Production of Science and Social Order*, by Sheila Jasanoff (ed.). New York: Routledge. 2004.
- Latour, Bruno. *Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Network-Theory*. New York: Oxford University Press. 2007.
- Lefebvre, Henri. *Metaphilosophy*. London: Verso. 2016.
- _____. *The Production of Space*. Massachusetts: Blackwell. 1991.
- Marx, Karl. *Capital: Critic of Political Economy*. London: Penguin Classics. 2004.
- Merrifield, Andy, and Erik Swyngendouw (eds.). *The Urbanization of Injustice*. New

- York: New York University Press. 1997.
- Nursadi, Harsanto. *Hukum Administrasi Negara Sektoral*, Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia. 2016.
- Palermo, Pier Carlo, dan David Ponzini. *Spatial Planning and Urban Development: Critical Perspectives*. New York: Springer. 2010.
- Robet, Robertus, and Hendrik Boli Tobi. *Pengantar Sosiologi Kewarganegaraan: Dari Marx sampai Agamben*. Tangerang Selatan: Marjin Kiri. 2017.
- Sager, Tore. *Collective Action: Balancing Public and Particularistic Interests*. dalam *The Oxford Handbook of Urban Planning*, by Rachel Weber and Randall Crane, 26-41. New York: Oxford University Press. 2012.
- Sen, Amartya. *Identity and Violence*. London: Penguin Books. 2006.
- Soja, Edward. *Seeking Spatial Justice*. Minneapolis: University of Minnesota Press. 2010.
- Spinoza, Benedict. *Theological-Political Treatise*. Edited by Jonathan Israel. Translated by Michael Silverthorne and Jonathan Israel. Cambridge: Cambridge University Press. 2007.
- Tonkiss, Fran. *Space, the City and Social Theory: Social Relations and Urban Forms*. Cambridge: Polity. 2005.
- Weber, Rachel, and Randall Crane. *The Oxford Handbook of Urban Planning*. New York: Oxford University Press. 2012.
- Artikel**
- Agger, B. (1998). *Critical Social Theories: An Introduction*. Boulder: Westview Press.
- Allmendinger, P. (2001). *Planning in Post Modern Time*. New York: Routledge.
- Bassett, S. M. (2013). *The Role of Spatial Justice in The Regeneration of Urban Spaces*. Illinois: University of Illinois.
- Blomley, N. (2006). Uncritical Critical Geography? *Progress in Human Geography*, 30, 87-94.
- Brenner, N., & Schmid, C. (2015). Towards a New Epistemology of the Urban? *City: Analysis of Urban Trends, Culture, Theory,*

- Policy, and Action, 19(2-3), 151-182.*
- Brown, A., & Kristiansen, A. (2009). *Urban Policies and the Right to the City: Rights, Responsibilities, and Citizenship*. Geneva: UNESCO and UN Habitat.
- Calhoun, C. (1998, August). Community without Propinquity Revisited: Communications Technology and the Transformation of the Urban Public Sphere. *Sociological Inquiry, 68(3), 373-397.*
- Cartwright, N. (2012). *Evidence for Policy and Wheresoever Rigor is a Must*. London: The London School of Economics and Political Science.
- Certau, M. d. (1984). *The Practice of Everyday Life*. Berkeley: University of California Press.
- Chadwick, G. (1981). *A Systems View of Planning Theory: Towards a Theory of the Urban and Regional Planning Process*. Oxford: Pengamon Press.
- Craig(ed.), C. (1992). *Habermas and the Public Sphere*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Elliott, M. (2014). History and Theories of Planning. *School of City and Regional Planning Georgia Technological University*. Atlanta.
- Fainstein, S. (1997). Justice, Politics and the Creation of Urban Space. In A. Merrifield, & E. Swyngendouw (eds.), *The Urbanization of Injustice* (pp. 18-44). New York: New York University Press.
- Ferree, M. M., Gamson, W. A., Gerhards, J., & Rucht, D. (2002). Four Models of the Public Sphere in Modern Democracies. *Theory and Society, 31, 289-324.*
- Goldblum, C. (2006). *Urban Policies in South-East Asia: Questioning the Right to the City*. Geneva: UNESCO and UN Habitat.
- Habermas, J. (1994). *Postmetaphysical Thinking*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Habermas, J. (1996). *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Harding, A., & Blokland, T. (2014). *Urban Theory: A Critical Introduction to Power, Cities, and Urbanism in the 21st Century*. London: Sage Publisher.
- Harvey, D. (1996). *Justice, Nature, and the Geography of Difference*. Oxford: Blackwell.
- Harvey, D. (2001). *Spaces of Capital: Towards a Critical Geography*. Edinburgh: Edinburgh University Press.

- Harvey, D. (2009). *Social Justice and the City* (Revised Edition ed.). London: The University of Georgia Press.
- Hubbard, P., Bartley, B., Fuller, D., & Kitchin, R. (2002). *Thinking Geographically: Space, Theory and Contemporary Human Geography*. London: Bloomsbury Publishing.
- Hunter, F. (1953). *Community Power Structure: A Study of Decision Makers*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Jasanoff, S. (2004). *States of Knowledge: The Co-Production of Science and Social Order*. New York: Routledge.
- Jasanoff, S. (2004). The Idiom of Co-Production . In S. J. (ed.), *States of Knowledge: The Co-Production of Science and Social Order*. New York: Routledge.
- Latour, B. (2007). *Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Network-Theory*. New York: Oxford University Press.
- Lefebvre, H. (1991). *The Production of Space*. Massachusetts: Blackwell.
- Lefebvre, H. (2016). *Metaphilosophy*. London: Verso.
- Marx, K. (2004). *Capital: Critic of Political Economy*. London: Penguin Classics.
- Merrifield, A. (2011, June-August). The Right to the City and Beyond: Notes on a Lefebvrian Reconceptualization. *City*, 15(3-4), 468-476.
- Merrifield, A., & Swyngendouw (eds.), E. (1997). *The Urbanization of Injustice*. New York: New York University Press.
- Nursadi, H. (2016). Hukum Administrasi Negara Sektoral: Tindakan Administrasi Negara. In H. N. (ed.), *Hukum Administrasi Negara Sektoral*. Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Palermo, P. C., & Ponzini, D. (2010). *Spatial Planning and Urban Development: Critical Perspectives*. New York: Springer.
- Robet, R., & Boli Tobi, H. (2017). *Pengantar Sosiologi Kewarganegaraan: Dari Marx sampai Agamben*. Tangerang Selatan: Marjin Kiri.
- Sager, T. (2012). Collective Action: Balancing Public and Particularistic Interests. In R. Weber, & R. Crane, *The Oxford Handbook of Urban Planning* (pp. 26-41). New York: Oxford University Press.
- Sen, A. (2006). *Identity and Violence*. London: Penguin Books.

Soja, E. (2010). *Seeking Spatial Justice*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Spinoza, B. (2007). *Theological-Political Treatise*. (J. Israel, Ed., M. Silverthorne, & J. Israel, Trans.) Cambridge: Cambridge University Press.

Tonkiss, F. (2005). *Space, the City and Social Theory: Social Relations and Urban Forms*. Cambridge: Polity.

Weber, R., & Crane, R. (2012). *The Oxford Handbook of Urban Planning*. New York: Oxford University Press.