

# PERENCANAAN TATA RUANG BERBASIS PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM MITIGASI BENCANA ALAM DI KELURAHAN LAKSANA KOTA BANDA ACEH

**Ahmad Rozi**

Kelurahan Laksana Kota Banda Aceh

## *Participatory Spatial Planning in Mitigating Natural Disaster in Banda Aceh City*

*The research aims at studying participatory spatial planning in mitigating natural disaster in Banda Aceh City. It employs inductive-qualitative, phenomenological method in which the researcher tries to recognize and identify the meanings of realities, then illustrate them into a conceptual construction.*

*The result of the research at Kelurahan Laksana Banda Aceh City shows that participatory spatial planning in mitigating natural disaster does not work well due to several obstacles such as lack of coordination. Good coordination only occurs among government officers at sub-district level but not at the village (kelurahan) level. Donor bodies in the rehabilitation and reconstruction process tend to be merely project accomplishment-oriented. They are concerned about physical aspects but not social, psychological and cultural aspects. Spatial planning following tsunami disaster does not cover cultural, social, and religious aspects and norms of local people.*

*At the same time, local people participation in the spatial planning is not optimal yet. Although local people contribute ideas, development agents (donors and government) do not take them into account. As a result, the spatial planning does not answer local needs.*

*Keywords: planning, spatial planning, participation, natural disaster*

### **A. LATAR BELAKANG**

Bencana gempa dan tsunami yang telah meluluhlantakkan sebagian besar wilayah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) pada tanggal 26 Desember 2004 menimbulkan kerusakan fisik dan non fisik (ekonomi, sosial, dan budaya) pada seluruh area permukiman yang terletak di sepanjang pantai di wilayah NAD, khususnya pada kawasan dalam jarak sampai dengan lima kilo meter dari garis pantai. Jumlah desa dan kelurahan yang mengalami kerusakan sebanyak lima puluh empat desa/kelurahan, dimana salah satu kelurahan yang mengalami kerusakan infrastruktur adalah Kelurahan Laksana. Infrastruktur yang mengalami kerusakan berat yaitu jaringan jalan, jaringan telepon, listrik, jaringan air, perumahan dan pertokoan. Kondisi rusak sedang adalah rumah peribadatan. Hal ini tentu menuntut adanya suatu penataan kembali yang mengikuti kaidah-kaidah tata ruang yang ada, dengan memasukkan aspek mitigasi terhadap bencana alam dengan tujuan untuk meminimalkan risiko dari bencana tersebut.

Perencanaan tata ruang yang nampaknya perlu digalakkan adalah rencana tata ruang yang sesuai dengan prinsip-prinsip perencanaan tata ruang yang berbasis pada partisipasi masyarakat. Dengan berbasis partisipasi masyarakat, diharapkan pembangunan kawasan dan lingkungannya dilakukan secara terpadu. Jenis partisipasi masyarakat dalam perencanaan tata ruang daerah menyangkut pemberian usulan serta saran yang berlaku sesuai dengan ketentuan perundangan serta disampaikan baik secara tertulis maupun lisan kepada menteri.

Kegiatan dan program perencanaan desa dan kelurahan berdasarkan pembangunan

berbasis masyarakat (*community based development*) atau CBD difokuskan pada lokalitas spesifik dan dibuat berdasarkan arahan dari penduduk. Dalam perencanaan yang ada mengacu pada pembangunan fisik infrastruktur dan pembangunan sosial, budaya dan ekonomi. Kerangka kerja perencanaan berbasis masyarakat distrukturkan berdasarkan dua prinsip yaitu adanya jaminan bagi semua orang untuk berpeluang berpartisipasi dan adanya kemudahan akses pada sumber daya.

Berdasarkan pengamatan awal di lapangan, ternyata masih terjadi fenomena-fenomena sebagai berikut: (1) Komunikasi antara pelaksana program tata ruang dengan masyarakat masih belum memadai sehingga pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi masih berjalan sendiri-sendiri; (2) Realisasi pemberian bantuan rehabilitasi dan rekonstruksi pasca tsunami, belum sesuai dengan rencana awal yang sudah ditetapkan, misalnya alokasi dana yang direalisasikan belum sesuai dengan pembangunan infrastruktur; (3) Belum adanya wadah dan format komunikasi antara pemerintah, masyarakat, dan *stakeholder* lainnya; (4) Pemerintah kurang memberikan ruang gerak kepada masyarakat untuk berpartisipasi dalam perencanaan tata ruang seperti usulan dan saran dari masyarakat hanya ditampung akan tetapi tidak ada tindak lanjut mengenai usulan tersebut.

Berdasarkan fenomena-fenomena yang terjadi maka dapat disimpulkan sementara bahwa perencanaan tata ruang berbasis partisipasi masyarakat dalam mitigasi bencana alam di Kelurahan Laksana Kota Banda Aceh, masih belum optimal. Mengacu pada permasalahan di atas, maka fokus permasalahan yang dikaji berkaitan dengan: "Metode perencanaan tata ruang yang mampu mendorong partisipasi masyarakat dalam mitigasi bencana alam di Kelurahan Laksana Kota Banda Aceh".

Dari fokus permasalahan tersebut dapat diuraikan identifikasi masalah sebagai berikut: (1) Bagaimanakah gambaran pelaksanaan perencanaan Tata Ruang dalam Mitigasi Bencana Alam di Kelurahan Laksana Kota Banda Aceh?; (2) Bagaimana partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan Perencanaan Tata Ruang dalam Mitigasi Bencana Alam di Kelurahan Laksana Kota Banda Aceh?; (3) Apa saja hambatan dan upaya dalam pelaksanaan Perencanaan Tata Ruang Berbasis Partisipasi Masyarakat dalam Mitigasi Bencana Alam di Kelurahan Laksana Kota Banda Aceh?; (4) Metode perencanaan yang bagaimana yang perlu dilakukan untuk mendorong pelaksanaan pada Perencanaan Tata Ruang Berbasis Partisipasi Masyarakat dalam Mitigasi Bencana Alam di Kelurahan Laksana Kota Banda Aceh?

## **B. LANDASAN TEORITIS**

Dalam penelitian ini penulis akan mengulas beberapa teori yang dirasakan relevan dengan variabel yang diteliti.

### **1. Manajemen Bencana**

Manajemen menurut Terry (Handyaningrat, 1996 : 20) adalah sebagai berikut: "*Management is a distinct process consisting of planning, organizing, actuating and controlling, utilitting in each both science and art, and followed in order to accomplish determined objective*". Dari pendapat tersebut jelas terlihat bahwa dalam pencapaian tujuan, maka sangat dibutuhkan keterampilan tersendiri yang dikatakan sebagai ilmu dan seni guna menjalankan kegiatan yang diawali dengan perencanaan dan diakhiri oleh pengawasan yang saling terpadu. Sementara itu, Stoner (1982: 8), mengemukakan batasan manajemen sebagai berikut: "*Management is the process of planning, organizing, leading and controlling the effort of organization member and of using all other organizational resources to achieve stated organizational goals*". Sedangkan menurut Siagian (1997: 5) yaitu: "Manajemen dapat didefinisikan sebagai kemampuan atau keterampilan untuk memperoleh sesuatu hasil

dalam rangka pencapaian tujuan melalui kegiatan-kegiatan orang lain". Berdasarkan pengertian tersebut dapat dipahami bahwa manajemen merupakan praktik kegiatan-kegiatan operasional, yang diterapkan melalui tindakan-tindakan sekelompok orang (bawahan). Dengan demikian fungsi dari manajemen adalah melakukan kegiatan yang telah ditetapkan guna mencapai tujuan bersama.

Manajemen berkaitan erat dengan kolektivitas, baik kolektivitas orang-orangnya maupun kegiatannya. Hal ini sesuai dengan pendapat Komaruddin (1994: 1) sebagai berikut : "Manajemen adalah para pemimpin, penyelia dan eksekutif yang mengendalikan utusan bersama secara kolektif". Manajemen merupakan pengalokasian dan pengintegrasian input organisasi dalam suatu lingkungan melalui fungsi-fungsi yang didasarkan kepada norma-norma tertentu dengan jalan memproduksi output yang dibutuhkan masyarakat agar tujuan organisasi itu dapat dicapai. Kemudian Nitisemito (1996: 11) mengatakan sebagai berikut: "Manajemen banyak diartikan sebagai ilmu dan seni untuk mencapai suatu tujuan melalui kegiatan orang lain". Dengan demikian arti dari definisi manajemen menegaskan bahwa untuk mencapai suatu tujuan, mutlak harus dilakukan melalui kerja sama dengan orang lain dan seseorang tidak dapat bertindak sendirian dalam pencapaian tujuan tersebut, karena kemampuan manusia pada dasarnya itu terbatas. Oleh sebab itu agar orang lain rela bekerja sama, maka seseorang harus memiliki kemampuan, keterampilan dan seni tersendiri sehingga orang lain yakin dan percaya bahwa apa yang dikerjakan akan dapat digunakan untuk mencapai tujuan bersama yang ditetapkan sebelumnya.

Dengan menacu pada beberapa pendapat tersebut dan dikaitkan dengan bencana, dapat dikatakan bahwa manajemen bencana adalah suatu tindakan untuk mengembalikan kondisi wilayah, sarana dan prasarana serta infrastruktur yang ada yang terkena bencana dengan memperkuat bagian-bagian tertentu sehingga lebih tahan menghadapi bencana alam seperti gempa bumi dan tsunami.

## **2. Konsep Perencanaan**

O'Donel (1995:73) menyatakan: "*Planning is determining in advance what is to be done, how it is to be done, and who is to do it*". Sedangkan menurut Ernest (1992: 122): "*Planning is process of selecting and developing the best course of action to accomplish an objective*". Adapun menurut Drucker (1998: 88): "*Planning is deciding in advance what is to be done , that is a plan, it is projected a course of action*". Selanjutnya Wirijadinata (1999:7) menyatakan bahwa: "Perencanaan pada dasarnya yaitu suatu proses kegiatan analisis situasi baik sekarang, masa lalu atau perkiraan di masa datang dalam rangka penentuan berbagai macam alternatif dan pemeliharannya guna mencapai sasaran atau tujuan tertentu secara efisien dan efektif". Dari beberapa pengertian tersebut dapat dikatakan bahwa perencanaan merupakan suatu usaha atau kegiatan yang terintegrasi dengan tujuan untuk memperoleh efektifitas setiap usaha sebagai suatu sistem sesuai dengan tujuan.

Dalam konteks perencanaan operasional, Tjokroamidjojo (1995: 34) mengatakan sebagai berikut: pertama, berorientasi pada tujuan; bisa bersifat ekonomis, politik, sosial bahkan tujuan-tujuan ideologis atau bahkan kombinasi dari pada berbagai hal tersebut. Kombinasi ini akan memunculkan sesuatu hal penting yang menjadi tujuan utama dalam kegiatan tata ruang. Kedua, berorientasi pada pelaksanaannya; perencanaan bukan hanya merumuskan tujuan tetapi diarahkan untuk merealisasikan. Oleh karena itu perlu dikembangkan dalam perencanaan kemampuan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan guna mencapai tujuan. Kemudian perlu difikirkan pula konsekwensi dari kegiatan-kegiatan tersebut. Ketiga, pemilihan dari berbagai alternatif mengenai tujuan mana yang lebih diinginkan; adanya skala prioritas pencapaian tujuan-tujuan dalam waktu. Demikian

pula pemilihan cara-cara untuk mencapainya menyetarakan kombinasi yang terbaik mengenai tujuan mana yang akan dicapai dan cara mencapainya dalam tahap-tahap waktu tertentu. Keempat, ketepatan waktu; pencapaian tujuan-tujuan tertentu mungkin perlu dilaksanakan secara bertahap. Penetapan mana yang harus didahulukan, penjadwalan kegiatan-kegiatan dan lain-lain. Kelima, perencanaan harus merupakan kegiatan kontinu dan terus menerus dari formulasi rencana dan pelaksanaannya; dalam proses ini sering diperlukan tahap-tahap dan pelaksanaan dari rencana.

Wirijadinata (1999: 55) menyatakan bahwa dari segi fasenya, perencanaan dilakukan melalui tahapan-tahapan sebagai berikut: pertama, perumusan tujuan dan sasaran (*definition of objectives*), pada tahap ini maka tujuan-tujuan dan sasaran dapat ditetapkan sesuai dengan kepentingan para manajer atau para pengambil keputusan, kearah mana kegiatan masa yang akan datang diarahkan. Kedua, analisis masalah (*problem analysis*), merumuskan berbagai macam alternatif (*search for alternatives*), dapat berupa kajian-kajian dalam objek permasalahannya yang menyangkut sosial, ekonomi, politik, keamanan, ataupun lingkungan. Ketiga, peramalan (*forecasting*), merupakan kegiatan untuk memperkirakan kecenderungan-kecenderungan dimasa yang akan datang, sangat diperlukan agar rencana disesuaikan dengan kemungkinankemungkinan dimasa yang akan datang, sangat diperlukan agar rencana disesuaikan dengan kemungkinan-kemungkinan dimasa yang akan datang, dengan demikian diperlukan penyesuaian-penyesuaian diri, demikian pula pada saat fase evaluasi suatu rencana, maka bila diperlukan rencana yang ada harus ditinjau kembali (*review*). Keempat, pengambilan keputusan (*decision making*), merupakan fase penetapan rencana yang nanti harus dilaksanakan (*implementation*) yang dalam pelaksanaannya perlu dikendalikan dan perlu dipantau (*monitoring and control*) agar dapat diketahui apakah rencana tersebut dapat berjalan dengan baik, atau bila tidak seberapa jauh penyimpangannya atau deviasinya (*analysis of deviations*).

Selanjutnya (Ginting: 5-6) merinci tahap-tahap proses perencanaan antara lain: pertama, penyusunan rencana yang terdiri dari: (a) tinjauan keadaan hal ini dapat berupa tinjauan sebelum memulai rencana (*review before take off*) atau suatu pelaksanaan rencana sebelumnya (*review of performance*); (b) perkiraan keadaan waktu yang akan dilalui atau sering juga disebut *forecasting*, untuk itu diperlukan data-data statistik dari berbagai hasil penelitian dan teknik-teknik proyeksi pendukung; (c) identifikasi kebijaksanaan atau usaha-usaha yang perlu dilakukan bagi rencana. Dalam suatu kebijaksanaan perlu didukung oleh program-program tertentu atau dilandasi (seperti kebijaksanaan perizinan, larangan, kewajiban dan sebagainya); dan (d) susunan pengesahan rencana. Pengesahan rencana adalah merupakan kegiatan penutupan dari rangkaian perumusan perencanaan dan seringkali disertai dengan suatu *flowcharts, operations, network planning* dan sebagainya. Kedua, penyusunan program rencana yang merupakan penjabaran dari rincian kegiatan, jumlah pembiayaan dan penemuan bagian/sub bagian yang akan dilakukan menurut urutan skala prioritas sesuai dengan apa yang direncanakan. Ketiga, pelaksanaan rencana yang merupakan penyelerasan kegiatan-kegiatan operasi dengan apa yang telah direncanakan dan diprogramkan. Selama pelaksanaan berlangsungnya, dilakukan pula penilaian, penyempurnaan, dan pemeliharaan. Keempat, pengawasan terhadap pelaksanaan rencana. Kelima, evaluasi terhadap proses perencanaan. Kegiatan evaluasi harus dilakukan secara terus menerus mulai dari awal perencanaan sampai pada hasil akhir yang dicapai. Kegiatan ini disebut *concurrent review* (tinjauan berlanjut). Evaluasi juga sebagai pendukung terhadap tahap penyusunan rencana, yakni evaluasi terhadap situasi dan kondisi sebelum rencana dimulai pelaksanaannya, serta evaluasi terhadap rencana itu sendiri.

### 3. Pengertian dan Ruang Lingkup Tata Ruang

Sujarto (2003) mengungkapkan bahwa secara harfiah tata ruang berasal dari kata *spatial*, yaitu segala sesuatu yang mendasarkan kepada pertimbangan dan kaidah keruangan. Sementara itu Chadwick mengartikan suatu tata ruang (*spatial arrangement*) sebagai suatu tatanan berbagai unsur kegiatan pada atau di dalam ruang. Kemudian Mc.Loughlin (Sujarto, 2003: 16), mengemukakan pengertian tata ruang sebagai: "Perwujudan perilaku manusia kedalam tatanan kegiatan atau aktifitas yang satu sama lain mempunyai hubungan fungsional di dalam ruang. Dalam hal ini terkandung dua pengertian yaitu tata ruang sebagai wadah dan komponen-komponen (*spatial components*) sebagai pembentuk tata ruang. Jadi penataan ruang merupakan penataan segala sesuatu yang berhubungan dengan perikehidupan manusia di dalam ruang sebagai wadah penyelenggaraan kehidupan dan penghidupan secara fisik maupun fungsional".

Donald Foley (1990), mengembangkan suatu pola pikir yang mengkaitkan antara tiga pertimbangan utama di dalam perencanaan fisik yaitu adanya pertimbangan normatif, pertimbangan fungsional dan pertimbangan fisik. Ketiga pertimbangan ini perwujudannya adalah berupa suatu wujud yang bukan keruangan atau a-spasial dan yang bersifat keruangan atau spasial. Secara diagramatik hubungan pertimbangan dan wujud fisik ini dapat dilihat pada tabel berikut.

**Tabel 1**  
**Tiga Pertimbangan dalam Perencanaan Fisik**

Aspek Pertimbangan	Perwujudan	
	A-Spasial	Spasial
Normatif	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tata nilai</li> <li>2. Pola sosial budaya</li> <li>3. Adat istiadat</li> <li>4. Agama dan kepercayaan</li> <li>5. Peraturan perundangan</li> <li>6. Hubungan antara kelompok atau individu</li> <li>7. Tradisi</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Persyaratan geografis</li> <li>2. Persyaratan letak bangunan dan lingkungan</li> <li>3. Pengelompokan etnik</li> <li>4. Kebutuhan ruang sehubungan dengan tata nilai dan budaya</li> <li>5. Sifat ruang suatu kegiatan</li> </ol>
Fungsional	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Lingkup dan sifat kegiatan fungsional</li> <li>2. Esensi kegiatan fungsional</li> <li>3. Hubungan fungsional antar kelompok manusia</li> <li>4. Kebutuhan dasar atas suatu fungsi tertentu</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Hubungan keruangan antar fungsi eksternal</li> <li>2. Hubungan keruangan antar fungsi internal</li> <li>3. Pengelompokan fungsi-fungsi kegiatan sesuai dengan sifatnya</li> <li>4. Karakteristik penempatan kegiatan fungsional</li> <li>5. Fungsi-fungsi ruang</li> </ol>
Fisik	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kemampuan atau kualitas tanah dan ruang berdasarkan sifat fisik dasarnya</li> <li>2. Hubungan antara kehidupan manusia dengan sifat fisik dasar lingkungan</li> <li>3. Karakteristik dasar alam (tanah, iklim)</li> <li>4. Kebutuhan dasar atas lingkungan fisik biologis</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Penataan ruang makro</li> <li>2. Jaringan sirkulasi</li> <li>3. Modul ruang</li> <li>4. Tata lingkungan</li> <li>5. Tata letak</li> <li>6. Tata landscape</li> </ol>

Ketiga rangkaian pertimbangan ini merupakan suatu rangkaian yang esensial di dalam perencanaan tata ruang. Suatu produk akhir perencanaan harus sesuai dengan norma-norma serta fungsi yang diharapkan dapat dicapai. Sekalipun demikian, proses pertimbangan perencanaan memang tidak selalu harus mempertimbangkan ketiga unsur tersebut melainkan tergantung kepada kebutuhan perencanaan.

#### 4. Partisipasi Masyarakat

Dalam pandangan Adimihardja (2004: 23), konsep partisipasi dalam pemberdayaan masyarakat dilatarbelakangi sebagai berikut: Latar belakang pemikiran partisipasi adalah program, proyek atau kegiatan pelaksanaan perencanaan tata ruang pada masyarakat yang datang dari atas atau dari luar komunitas yang sering gagal dan tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat lokal. Para praktisi kegiatan pelaksana rencana tata ruang juga sering mengalami frustrasi terhadap kegagalan program tersebut. Oleh karena itu, reorientasi ulang terhadap strategi kegiatan pelaksana rencana tata ruang pada masyarakat muncul dengan mengedepankan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat sebagai strategi dalam kegiatan pelaksanaan perencanaan tata ruang masyarakat. Berdasarkan pengertian di atas dapat dikatakan bahwa partisipasi pembangunan dilatarbelakangi oleh tidak sesuainya program pembangunan dengan kebutuhan masyarakat. Maka dengan demikian maka muncul partisipasi masyarakat dalam pembangunan sehingga diharapkan pembangunan sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat.

Selanjutnya, Ndraha (1990 : 103-107) menyatakan: "Partisipasi merupakan suatu tanda permulaan tumbuhnya masyarakat yang mampu berkembang secara mandiri". Kemampuan tersebut dapat ditumbuhkan melalui partisipasi, sebab partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan pelaksanaan kegiatan rencana tata ruang dapat meningkatkan rasa percaya diri pada kemampuan sendiri (*self reliance*) masyarakat. Rasa ini mendorong tumbuhnya prakarsa dan kegiatan bersama, dan dengan demikian kualitas masyarakat berkembang tatkala yang bersangkutan secara sadar dan bebas memilih dan menyetujui suatu hal, menyerap suatu nilai, atau berkesempatan memutuskan sendiri apa yang dikehendakinya.

Kemudian, berdasarkan hasil penelitiannya, Mubyarto (1984: 36) mengatakan bahwa kemampuan masyarakat untuk berkembang secara mandiri berkorelasi positif dengan kemampuannya untuk berpartisipasi dan juga kemampuannya untuk meningkatkan taraf hidupnya sendiri. Dengan demikian, partisipasi masyarakat berkaitan erat dengan kesadaran tanggung jawab masyarakat terhadap hasil-hasil kegiatan pelaksanaan perencanaan tata ruang.

Menurut Ndraha (1990: 150-151), langkah-langkah untuk mengembangkan kemampuan partisipasi masyarakat dalam rangka meningkatkan rasa tanggung jawab masyarakat terhadap proses kegiatan pelaksanaan perencanaan tata ruang, dapat dilakukan dengan beberapa cara sebagai berikut: pertama, kemampuan masyarakat untuk berpartisipasi dapat ditumbuhkan melalui upaya perbaikan kondisi dan peningkatan taraf hidup masyarakat melalui pendekatan kebutuhan dasar (*basic needs*) masyarakat dan kelompok sasaran (*target groups*) yaitu kelompok miskin. Kedua, kemampuan masyarakat untuk berpartisipasi yang ditumbuhkan melalui pendekatan dan strategi pertama akan bermakna jika dalam masyarakat tumbuh kesediaan untuk berpartisipasi. Kesediaan tersebut dapat ditumbuhkan jika program/proyek/kegiatan pelaksanaan perencanaan tata ruang mengandung atau menawarkan kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi. Penggerakan partisipasi tidak dimaksudkan untuk meringankan beban pemerintah melainkan untuk menunjukkan bahwa semua aspek kegiatan pelaksanaan perencanaan tata ruang menyangkut kepentingan dan keinginan mereka. Ketiga, kesediaan masyarakat untuk berpartisipasi yang ditumbuhkan melalui usaha penerapan demokrasi dalam kegiatan pelaksanaan perencanaan tata ruang dapat menumbuhkan kemampuan masyarakat untuk berkembang secara mandiri jika kepada masyarakat diberi kepercayaan untuk memegang peranan desisif atas hal-hal yang menyangkut kepentingan mereka. Keempat, prakarsa pemerintah haruslah bersifat tawaran berbentuk aneka

alternatif, agar masyarakat tidak merasa seakan-akan dipaksa atau berada di bawah tekanan atau diasingkan. Kelma, masyarakat haruslah bebas memilih dan memutuskan apa yang dikehendaknya, baik diantara alternatif pemerintah maupun dari alternatif masyarakat sendiri. Keenam, kepada anggota masyarakat diberi kesempatan yang sama dalam memilih dan menyatakan kehendaknya. Ketujuh, setiap keputusan masyarakat sepanjang mengenai kepentingan mereka, harus dihormati dan diakui. Kedelapan, kepada masyarakat diberi kesempatan untuk belajar dari pengalaman, baik dari keberhasilan maupun dari kegagalan program dan cara yang mereka pilih dan mereka tempuh (learning process).

Selanjutnya, Koentjaraningrat (1994: 15) mengemukakan dua tipe partisipasi masyarakat dalam kegiatan pelaksanaan perencanaan tata ruang, yaitu: (1) partisipasi dalam aktivitas-aktivitas bersama dalam proyek/kegiatan pelaksanaan tata ruang yang khusus; dan (2) partisipasi sebagai individu di luar aktivitas-aktivitas bersama dalam kegiatan pelaksanaan perencanaan tata ruang. Dua tipe partisipasi ini dibedakan berdasarkan pada aktivitas yang dilakukan oleh masyarakat dalam berpartisipasi yaitu secara kelompok dan secara individu. Kedua tipe partisipasi ini dibutuhkan dalam kegiatan pelaksanaan perencanaan tata ruang di segala bidang, sebab dalam suatu kegiatan atau proyek/kegiatan dibutuhkan tipe pertama, sedangkan tipe kedua dibutuhkan pada saat kesadaran masyarakat sudah tinggi, sehingga aktivitas pribadinya akan mampu mendukung proses kegiatan pelaksanaan perencanaan tata ruang.

Sementara itu Siagian (1984: 32-33) mengemukakan sebagai berikut: "Partisipasi masyarakat dapat berbentuk pasif dan aktif". Partisipasi pasif dapat berarti bahwa dalam sikap, perilaku dan tindakannya, masyarakat tidak melakukan hal-hal yang dapat menghalangi kelancaran jalannya roda kegiatan pelaksanaan perencanaan tata ruang nasional. Sedangkan partisipasi aktif terwujud dalam beberapa bentuk sebagai berikut: (1) Turut memikirkan nasib sendiri dengan memanfaatkan lembaga-lembaga sosial politik yang ada di masyarakat sebagai saluran aspirasi; (2) Menunjukkan adanya kesadaran bermasyarakat dan bernegara yang tinggi dengan tidak menyerahkan penentuan nasibnya kepada orang lain, seperti kepada pimpinan dan tokoh masyarakat yang ada baik yang bersifat formal maupun informal; (3) Memenuhi kewajiban sebagai warga negara yang bertanggung jawab seperti membayar pajak secara jujur serta kewajiban lain; (4) Ketaatan kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan (5) Kerelaan melakukan pengorbanan yang dituntut oleh kegiatan pelaksanaan perencanaan tata ruang demi kepentingan bersama lebih luas dan lebih penting.

Untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam kegiatan pelaksanaan perencanaan tata ruang, terdapat ada empat aspek yang perlu diperhatikan, sebagaimana pendapat Tjokroamidjojo (1993 : 222) yaitu: pertama, terlibat dan ikut sertanya rakyat tersebut sesuai dengan mekanisme proses politik dalam suatu negara turut menentukan arah, strategi dan kebijaksanaan pelaksanaan rencana tata ruang yang dilakukan pemerintah. Dalam masyarakat demokratis maka arah dan tujuan kegiatan pelaksanaan perencanaan tata ruang hendaknya mencerminkan kepentingan masyarakat. Kedua, meningkatkan artikulasi (kemampuan) untuk merumuskan tujuan-tujuan dan terutama cara-cara dalam merencanakan tujuan itu yang sebaiknya. Oleh karena itu pada umumnya pemerintah perlu memberikan pengarahan mengenai tujuan dan cara-cara mencapai tujuan kegiatan pelaksanaan perencanaan tata ruang tersebut. Ketiga, partisipasi masyarakat dalam kegiatan-kegiatan nyata yang konsisten dengan arah, strategi, dan rencana yang telah ditentukan dalam proses politik. Dalam hal ini tergantung dari sistem dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan yang berlaku bagi suatu negara. Adakalanya pemerintah mengambil kebijaksanaan yang lebih bersifat mobilisasi daripada partisipasi. Keempat,

adanya perumusan dan pelaksanaan program-program partisipasi dalam kegiatan tata ruang yang berencana. Program-program ini pada suatu tingkat tertentu memberikan kesempatan langsung kepada masyarakat untuk berpartisipasi dalam rencana yang menyangkut kesejahteraan mereka, dan juga secara langsung melaksanakan sendiri serta memetik hasil program tersebut.

Keempat aspek tersebut merupakan bentuk-bentuk dari berbagai upaya guna mendorong peningkatan peran serta masyarakat yang bertumpu pada kemampuan dan potensi yang dimiliki oleh masyarakat sendiri. Hal tersebut menjadi penting mengingat untuk mendorong partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan kegiatan pelaksanaan perencanaan tata ruang, masyarakat perlu diberikan keleluasaan dalam mengambil keputusan yang menyangkut hajat hidup mereka sendiri.

Pada dasarnya, keterlibatan aktif masyarakat dalam proses aplikasi perencanaan tata ruang merupakan faktor yang sangat esensial bagi tercapainya keberhasilan program dan pelaksanaan kegiatan pelaksanaan perencanaan tata ruang. Dalam hal ini, Conyer (1991: 154-155) mengemukakan tiga alasan utama mengapa partisipasi masyarakat mempunyai sifat yang sangat penting, yaitu: Pertama, partisipasi masyarakat merupakan suatu alat guna memperoleh informasi mengenai kondisi, kebutuhan dan sikap masyarakat setempat yang tanpa kehadirannya dapat menyebabkan program kegiatan pelaksanaan perencanaan tata ruang serta proyek-proyek akan dihadapkan pada kegagalan. Kedua, masyarakat akan lebih mempercayai proyek atau program kegiatan pelaksanaan perencanaan tata ruang apabila merasa dilibatkan dalam proses persiapan dan perencanaannya, karena mereka akan lebih mengetahui seluk beluk proyek atau program kegiatan pelaksanaan perencanaan tata ruang tersebut dan akan mempunyai rasa memiliki terhadap pelaksanaan kegiatannya. Alasan ketiga, yang mendorong adanya partisipasi umum di banyak negara karena timbul anggapan bahwa merupakan suatu hak untuk demokrasi bila masyarakat dilibatkan dalam kegiatan pelaksanaan perencanaan tata ruang masyarakat mereka sendiri.

Prinsip masyarakat sebagai subyek dan obyek kegiatan pelaksanaan perencanaan tata ruang, disamping dijabarkan melalui pengembangan inisiatif dan kreativitas masyarakat, juga dilaksanakan melalui pengembangan partisipasi masyarakat. Uphoff (dalam Kaho, 1995: 115) mengemukakan bahwa: "Partisipasi dalam kegiatan pelaksanaan perencanaan tata ruangan dapat dilakukan melalui keikutsertaan masyarakat dalam memberikan kontribusi guna menunjang pelaksanaan rencana tata ruang yang berwujud tenaga, uang, barang, material, ataupun informasi yang berguna bagi pelaksanaan rencana tata ruang".

Dari beberapa pengertian tersebut terlihat bahwa pada hakekatnya partisipasi bukan dipaksakan tetapi atas kemauan dan kemampuan masing-masing, walaupun sisi lainnya mengharap agar masyarakat ikut berpartisipasi dalam kegiatan pelaksanaan perencanaan tata ruang yang berarti perlu digerakkan. Dalam hal ini Soetomo (1990: 205), berpendapat: "Kurangnya keterlibatan dalam memanfaatkan berbagai peluang kegiatan pelaksanaan perencanaan tata ruang akan mengakibatkan kurangnya intensitas dalam ikut mengambil bagian dari hasil-hasil kegiatan pelaksanaan perencanaan tata ruang. Hal ini sekaligus menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat sangat penting dalam proses kegiatan pelaksanaan perencanaan tata ruang".

Berdasarkan uraian yang telah disampaikan sebelumnya, maka yang dimaksud dengan partisipasi masyarakat dalam penelitian ini adalah keikutsertaan warga masyarakat dalam kegiatan-kegiatan pelaksanaan perencanaan tata ruang. Indikatornya diukur dari: (1) Partisipasi dalam proses pembuatan keputusan berupa sumbangan pikiran dan gagasan perencanaan tata ruang dalam mitigasi bencana alam; (2) Partisipasi dalam pelaksanaan program perencanaan tata ruang dalam mitigasi bencana alam; dan (3) Partisipasi dalam



pemanfaatan hasil dan pemeliharaan hasil perencanaan tata ruang dalam mitigasi bencana alam.

## 5. Pemberdayaan Masyarakat

Menurut Stewart (1998: 2), pemberdayaan adalah: "*Empowerment seeks to eliminate all the unnecessary rules, procedures, standing orders, etc. which actually stand between the organization and its goals. The aim is to remove as many restrictions as possible in order to unblock the organisation and the people who work in it, liberating them from unnecessary limitations which slow their responses and constrain their action*". Sedangkan Kartasasmita (1996: 146) mengemukakan: "Pemberdayaan adalah upaya untuk membangun daya dengan mendorong, memotivasi dan membangkitkan kesadaran akan potensi yang dimilikinya serta berupaya untuk mengembangkannya". Merriam Webster (Priyono, 1996: 45), menguraikan lebih lanjut bahwa: "Memberdayakan (*empower*) mengandung dua arti. Pengertian pertama adalah *to give power or authority to* (memberi kekuasaan, mengalihkan kekuatan atau mendelegasikan otoritas ke pihak lain), dan pengertian kedua adalah *to give ability to or enable* (upaya untuk memberikan kemampuan atau keberdayaan)".

Sejalan dengan pengertian tersebut, maka dalam pemberdayaan terletak pemahaman perencanaan. Kemudian dalam pelaksanaan perencanaan, masyarakat dapat ikut serta dalam proses pemeliharaan dan pengawasan perencanaan. Hal ini memberikan arti bahwa pemberdayaan itu harus diawali dengan penyebaran informasi yang ditindaklanjuti dengan proses pembinaan terhadap masyarakat tersebut. Dalam memberdayakan harus ada perlindungan kepada masyarakat lemah dalam arti masyarakat mempunyai hak yang sama dapat mendapatkan kekuatan, sehingga tidak berlaku lagi yang kuat bertambah kuat dan yang lemah bertambah lemah.

Oakley dan Mersen (Priyono dan Pranaka, 1996: 57) menyebutkan bahwa proses pemberdayaan mengandung dua kecenderungan sebagai berikut: pertama, kecenderungan primer, yaitu proses pemberdayaan yang menekankan pada proses memberikan atau mengalihkan sebagian kekuasaan, kekuatan atau kemampuan kepada masyarakat agar individu lebih berdaya. Proses ini berupaya membangun kemandirian melalui organisasi. Kedua, kecenderungan sekunder. Pada kecenderungan ini, pemberdayaan menekankan pada proses menstimulasi, mendorong atau memotivasi individu agar mempunyai kemampuan dan keberdayaan untuk apa yang menjadi pilihan hidupnya melalui proses dialog. Selain itu, pemberdayaan dipandang sebagai suatu upaya membangkitkan potensi yang kita miliki dengan cara memberikan sebagian kekuasaan agar dirinya mempunyai kemandirian dengan cara memotivasi.

Lebih lanjut Kartasasmita (1997: 159-160) menyebutkan bahwa upaya pemberdayaan masyarakat harus dilakukan melalui tiga hal, yaitu: pertama, menciptakan suasana iklim yang kondusif yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang (*enabling*), yaitu dengan mendorong (*encourage*), memotivasi dan membangkitkan kesadaran (*awareness*) akan potensi yang dimilikinya. Kedua, memperkuat potensi atau daya yang dimiliki oleh masyarakat (*empowering*). Upaya yang amat pokok adalah peningkatan taraf pendidikan, dan derajat kesehatan serta akses kepada sumber-sumber kemajuan Ekonomi seperti modal, teknologi, informasi, lapangan kerja dan pasar. Pemberdayaan ini menyangkut kegiatan pelaksanaan perencanaan tata ruang prasarana dan sarana dasar, baik fisik seperti sekolah dan fasilitas pelayanan kesehatan yang dapat diakses oleh masyarakat pada lapisan bawah. Ketiga, memberdayakan mengandung pula arti melindungi, melindungi harus dilihat sebagai upaya untuk mencegah terjadinya persaingan yang tidak seimbang serta eksploitasi yang kuat atas yang lemah.

## 6. Metode Pemberdayaan Masyarakat secara Partisipatif

Latar belakang pemikiran partisipatif dalam memberdayakan masyarakat yaitu adanya program, proyek, atau kegiatan perencanaan tata ruang yang tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat lokal. Praktisi juga sering mengalami frustrasi terhadap kegagalan program tersebut. Oleh karena itu, reorientasi ulang terhadap strategi dengan lebih mengedepankan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat sebagai peran utama dalam perencanaan tata ruang mitigasi bencana alam. Untuk itu diperlukan seperangkat lunak teknik-teknik yang dapat menciptakan kondisi adanya keberdayaan masyarakat melalui proses pemberdayaan masyarakat secara partisipatif.

Masyarakat sebenarnya memiliki banyak potensi baik dilihat dari sumber daya alam, maupun dari sumber daya sosial dan budaya. Cara menggali dan mendayagunakan sumber-sumber daya yang ada pada masyarakat inilah yang menjadi inti dari pemberdayaan masyarakat. Di dalam pemberdayaan masyarakat yang penting adalah bagaimana menjadikan masyarakat pada posisi yang aktif dan bukan penerima pasif. Konsep gerakan pemberdayaan masyarakat dalam perencanaan tata ruang mitigasi bencana alam, mengutamakan inisiatif dan kreasi masyarakat, dengan strategi pokok memberi kekuatan (power) kepada masyarakat.

Masyarakat yang lebih memahami kebutuhan dan permasalahan harus diberdayakan agar lebih mampu mengenali kebutuhan-kebutuhan mereka sendiri. Merumuskan rencana-rencana serta melaksanakan perencanaan tata ruang mitigasi bencana alam secara mandiri dan swadaya. Dengan kata lain gerakan pemberdayaan masyarakat merupakan konsep dari, oleh, dan untuk masyarakat.

Partisipasi warga masyarakat dalam melaksanakan gerakan tersebut harus selalu ditumbuhkan, didorong dan dikembangkan secara bertahap, serta berkelanjutan. Jiwa partisipasi warga masyarakat tersebut adalah semangat solidaritas sosial, yaitu hubungan sosial yang selalu didasarkan pada perasaan moral bersama, kepercayaan bersama dan cita-cita bersama. Oleh karena itu, seluruh warga masyarakat harus selalu bekerja bahu-membahu, saling membantu dan mempunyai komitmen moral dan sosial yang tinggi.

Sementara itu, untuk memasyarakatkan gerakan pemberdayaan, ada beberapa aspek dan tingkatan yang perlu diperhatikan, yaitu: perumusan konsep, penyusunan model, proses perencanaan, pelaksanaan gerakan pemberdayaan, pemantauan dan penilaian hasil pelaksanaan, dan pengembangan pelestarian gerakan pemberdayaan. Dalam konteks penamaan, banyak istilah/nama yang digunakan diantaranya menurut Adimiharja (2004: 25) adalah *Participatory Rural/Urban Appraisal* (PRA/PUA) yang merupakan nama yang khas dalam bekerja dan berperan bersama masyarakat desa atau kota.

Lebih lanjut, Adimiharja (2004:31) menyatakan bahwa prinsip-prinsip penerapan PRA adalah: (1) masyarakat dipandang sebagai subjek bukan objek; (2) praktisi berusaha menempatkan posisi sebagai *insider* bukan *outsider*; (3) lebih baik mendekati benar dari pada benar-benar salah untuk menentukan parameter yang standar; (4) masyarakat yang membuat peta, model, diagram, pengurutan, memberi angka/nilai, mengkaji/menganalisis, memberikan contoh, mengidentifikasi dan menyeleksi prioritas masalah, menyajikan hasil, mengkaji ulang dan merencanakan kegiatan aksi; dan (5) pemberdayaan dan partisipatif masyarakat dalam menentukan indikator sosial (indikator evaluasi partisipatif).

Dari beberapa pengertian tersebut, dapat dikatakan bahwa partisipasi masyarakat menempatkan masyarakat dalam subjek yaitu sebagai pelaksana dan ikut serta dalam proses penyusunan program sampai tahap evaluasi. Dengan keterlibatan dari awal hingga akhir, diharapkan hasil pembangunan sesuai dengan keinginan dan aspirasi masyarakat.

## 7. Mitigasi Bencana Alam

Mitigasi bencana adalah istilah yang dipergunakan untuk memetakan semua tindakan dan langkah mengurangi dampak dari terjadinya bencana yang dapat dilakukan dalam membuat sistem kesiapan bencana dan pengurangan resiko jangka panjang mengacu pada terjadinya bencana di suatu lokasi *disaster*. Mitigasi bencana mencakup tindakan perencanaan dan pelaksanaan tindakan-tindakan untuk mengurangi resiko-resiko terkait dengan bahaya-bahaya karena kesalahan sistem pada kebijaksanaan pemerintah, ulah masyarakat yang didasari oleh tuntutan ekonomis, dan proses perencanaan dalam pengembangan suatu wilayah untuk lebih mempersiapkan apabila bencana itu terjadi di kemudian hari.

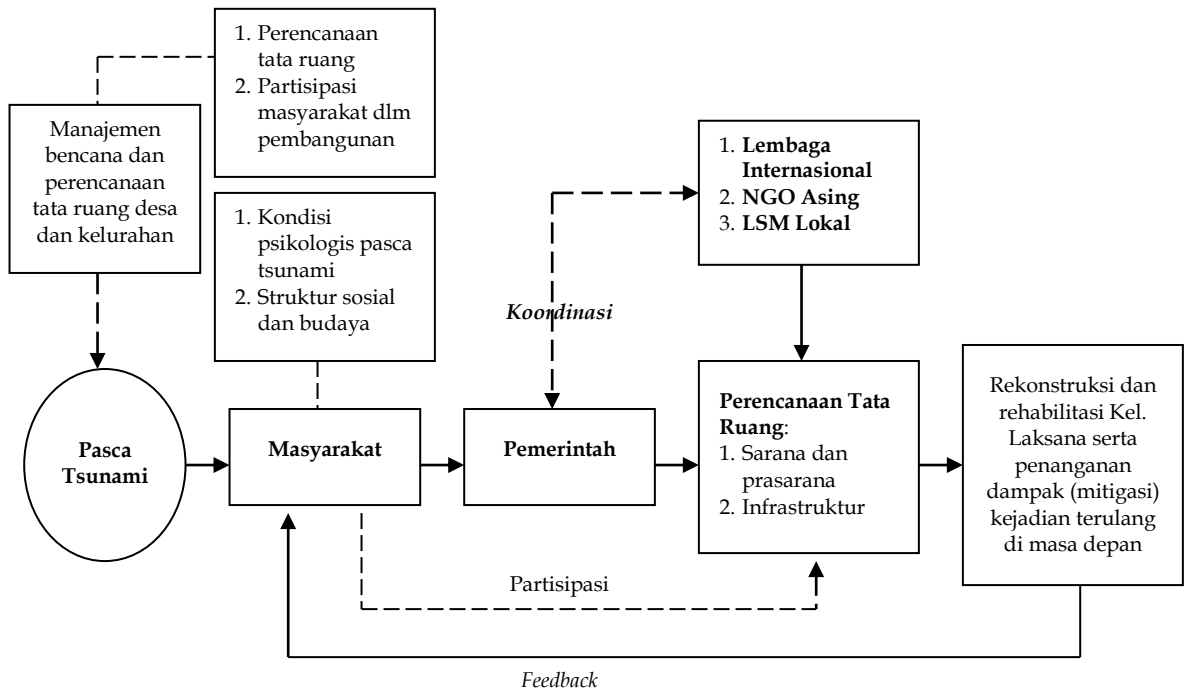
Meninjau acuan dasar dari penanggulangan bencana, sudah sering terjadi bahwa mekanisme mitigasi bencana yang dalam terapan pensosialisasiannya masih terkesan menjadi isu dikalangan kalangan tertentu saja, yang ternyata hanya mewujudkan semacam wacana-wacana yang apabila di lihat dari realitas proses dilapangan adalah sangat kondisional. Masyarakat Aceh memiliki sisi budaya yang beragam yang mencerminkan karakteristik daerah yang tergolong mampu untuk *survive*. Pada dasarnya banyak kalangan cenderung apriori dengan kondisi dan sikap masyarakat Aceh yang majemuk dan heterogen dalam pembakuan mekanisme prosedur mitigasi bencana.

Masing-masing elemen masyarakat dalam mengangkat isu kebencanaan kerap bukan malah membakukan solusi melainkan lebih pada penginformasian tata laksana penanganan bencana yang sepotong dan tidak memiliki fleksibilitas tinggi dalam pengkajian berdasarkan realitas yang ada. Dari sinilah permasalahan mitigasi bencana dimulai dengan memahami karakteristik budaya yang beragam untuk mencari dan membakukan suatu rumusan teknis untuk bisa menjadikan sistem penanganan bencana lebih mudah untuk disosialisasikan dengan sistem penanganan berbasis budaya masyarakat Aceh yang beragam.

## 8. Model Berpikir

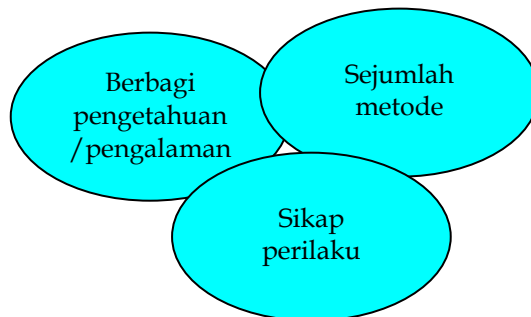
Pelaksanaan perencanaan tata ruang desa dan kelurahan melibatkan banyak pihak, diantaranya adalah Pemerintah, Lembaga Internasional, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) lokal dan LSM asing (NGO) yang menawarkan berbagai rancangan mengenai pola atau bentuk tata ruang desa dan kelurahan yang akan dibangun. Namun pada dasarnya pelaksanaan perencanaan tata ruang tersebut dikendalikan oleh pemerintah sehingga pihak-pihak yang terlibat dalam kegiatan perencanaan tata ruang harus melakukan koordinasi terlebih dahulu dengan pemerintah sebelum melaksanakan kegiatan.

Dari berbagai landasan konseptual yang telah disebutkan sebelumnya, penulis mencoba menyederhanakannya dalam suatu kerangka konseptual berikut ini.



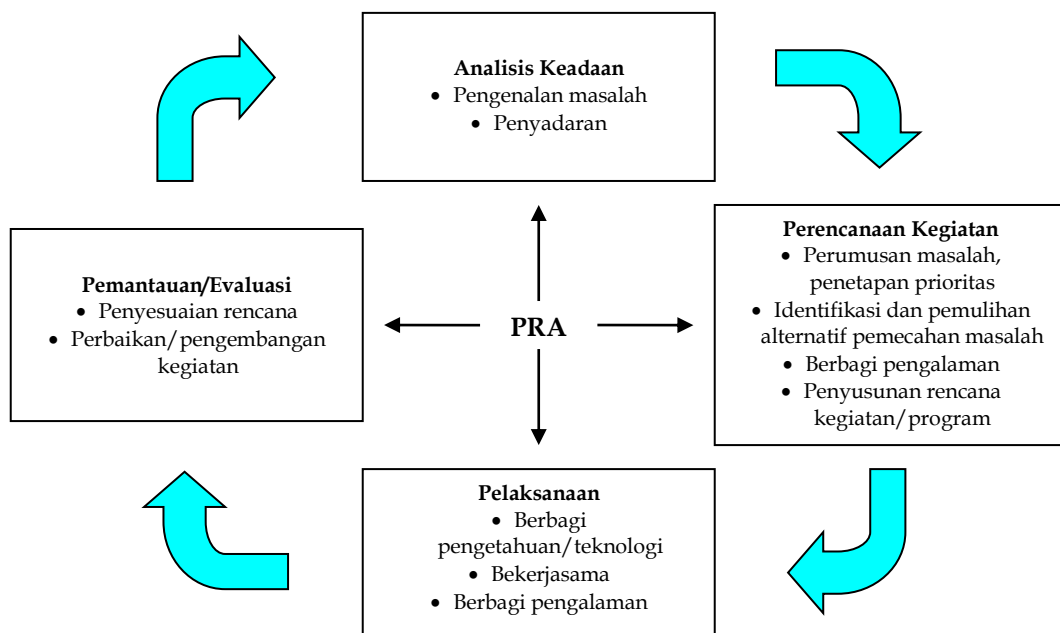
**Gambar 1**  
**Kerangka Konseptual**

Dalam kaitannya dengan partisipasi masyarakat dalam perencanaan, pendekatan yang penulis gunakan adalah (*Participatory Rural Appraisal*) yang jika diterjemahkan diartikan ke dalam bahasa Indonesia yaitu aplikasi pada masyarakat secara partisipatif, dan didefinisikan sebagai suatu pendekatan dan kumpulan teknik untuk memberdayakan pelaku dalam menganalisa, mengembangkan dan berbagi pengetahuan tentang kehidupan setempat, keadaan, dan sumber daya untuk bertindak dengan lebih baik (R. Chambers, 1992). Menurut Chambers (1992) PRA mempunyai unsur-unsur utama yang dalam bentuk bagan dapat dilihat pada Gambar 2.



**Gambar 2**  
**Unsur Utama PRA**

Sebagai suatu pendekatan, PRA mempunyai daur proses yang dapat dilihat pada Gambar 3 berikut ini.



**Gambar 3**  
**PRA dalam Daur Program**

### C. METODE

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode induktif-kualitatif dengan paradigma fenomenologi, yaitu berusaha memahami makna atas realitas suatu peristiwa terhadap pendapat atau pemikiran subyek yang kemudian mengabstraksikannya ke dalam konstruksi konseptual. Metode ini dimaksudkan untuk menggambarkan pandangan masyarakat terhadap perencanaan tata ruang pasca tsunami melalui pikiran-pikiran maupun pendapat-pendapat. Sehingga penelitian ini bersifat deskriptif yang menyajikan data dalam bentuk kata-kata maupun gambar, dimana hal ini merupakan salah satu ciri penelitian kualitatif (Moleong, 2007).

Selanjutnya Moleong (2007: 5) menjelaskan sebagai berikut: Pertama, proses induktif lebih dapat menemukan kenyataan-kenyataan ganda sebagai yang terdapat dalam data; kedua, analisis induktif lebih dapat membuat hubungan peneliti-responden menjadi eksplisit, dapat dikenal dan akuntabel; ketiga, analisis demikian lebih dapat menguraikan latar secara penuh dan dapat membuat keputusan-keputusan tentang dapat tidaknya pengalihan kepada suatu latar lainnya; keempat, analisis induktif lebih dapat menemukan pengaruh bersama yang mempertajam hubungan-hubungan; dan terakhir, analisis demikian dapat memperhitungkan nilai-nilai secara eksplisit sebagai bagian dari struktur analitik.

Dalam penelitian ini, peneliti merupakan instrumen yang termasuk dalam penelitian didukung dengan data dokumentasi, observasi, dan wawancara. Hal ini dilakukan karena sebagai instrumen penelitian, peneliti dapat lebih responsif, adaptatif, menekankan pada keutuhan konteks, mendasarkan pada perluasan pengetahuan yang diperoleh sebelumnya, memproses data secepatnya, memanfaatkan kesempatan untuk mengklarifikasi, dan mengikhtisarkan serta memanfaatkan kesempatan untuk menggali informasi yang tidak lazim.

Data yang diperoleh kemudian diolah dengan menggunakan metode memotong dan memasukkan (*cut and fill*) unit-unit informasi ke dalam tabel. Dalam mengolah informasi tersebut, peneliti menggunakan bantuan komputer untuk memotong informasi dan kemudian memasukkannya ke dalam tabel. Unit-unit informasi yang masih dalam bentuk kutipan wawancara tersebut kemudian diabstraksikan menjadi sub-sub tema.

Selanjutnya dilakukan pengelompokkan sub-sub tema yang mirip atau saling berhubungan (kategorisasi) untuk menemukan tema-tema. Kemudian mendeskripsikan makna atau nilai dibalik tema-tema tersebut yang akhirnya diangkat menjadi suatu konsep. Konsep-konsep yang telah teridentifikasi dalam penelitian ini selanjutnya dikategorisasikan lagi sehingga menghasilkan konseptualisasi.

#### **D. HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS**

Melihat kondisi secara umum, besarnya korban jiwa dan kerusakan fisik dan non fisik pada desa dan kelurahan wilayah bencana (pada areal rural/kota) dikarenakan tidak adanya perencanaan mitigasi bencana pada wilayah terbangun, sehingga untuk melakukan proses perencanaan dengan konsep perencanaan spasial bottom up pada wilayah yang terkena bencana, dengan melakukan pendekatan berbasis partisipasi masyarakat dan mitigasi bencana guna menata ulang, mengembangkan desa dan kelurahan yang lebih baik sebagai dasar membentuk masa depan masyarakat, serta memberikan arahan spasial lebih lanjut hingga tingkat implementasi fisik.

##### **1. Kondisi Pembangunan yang Sudah dan Sedang Berjalan**

Salah satu kelurahan yang terkena bencana gempa dan tsunami adalah Kelurahan Laksana yang berada pada pusat kota (*central business district*) dimana sebagian besar wilayahnya, terutama yang berada pada bagian selatan mengalami kerusakan. Gambaran kerusakan fisik komponen permukiman yang terjadi di Kelurahan Laksana, diantaranya: (a) bangunan rumah, fasilitas umum, dan fasilitas sosial; (b) prasarana perhubungan berupa jalan; (c) prasarana dasar lainnya, seperti: drainase banyak yang tidak berfungsi lagi; dan (d) sarana penghidupan (*livelihood*) banyak yang hilang, seperti: warung dan toko, yang menyebabkan terganggunya mata pencaharian warga.

Dengan memperhatikan kondisi tersebut, nampaknya diperlukan suatu rencana tata ruang berbasis partisipasi masyarakat dalam mitigasi bencana alam. Dengan adanya rencana tata ruang dalam mitigasi bencana alam yang baik dan terinci yang berbasis pada partisipasi masyarakat, diharapkan pembangunan kawasan dan lingkungan dilakukan tidak sembarangan yang tidak akan menyebabkan atau meminimalisir kondisi lingkungan tidak teratur, berpotensi menjadi kumuh, tidak menampakkan citra estetis serta menampung dari aspirasi masyarakat itu sendiri.

Namun demikian, pada kenyataannya perencanaan tata ruang di Kelurahan Laksana belum berjalan dengan baik, dimana salah satunya yaitu perbaikan sarana dan prasarana seperti saluran drainase tidak berfungsi dengan baik sehingga terjadi banjir terutama pada saat hujan. Permasalahan drainase ini diakibatkan: (a) drainase dipadati lumpur tsunami dan sampah, sehingga aliran tersumbat; (b) drainase rusak dan tidak berfungsi; dan (c) drainase belum ada dan belum permanen.

Informasi tersebut didukung dengan hasil wawancara dengan Hendra yaitu warga Jalan Emas Nomor 3 yang diwawancarai pada tanggal 22 Mei 2008. Sehubungan dengan drainase, Hendra menyatakan sebagai berikut:

“Saluran tak berfungsi dengan baik, kalau datang hujan sampai melebar ke jalan. Karena saluran dibuat, tidak sesuai usulan dengan ukuran yang direncanakan sebelumnya yaitu lebih kurang panjang lima puluh meter dan

lebar empat puluh centimeter”.

Informasi lain diperoleh dari Maulizarsyah, warga Jalan Tongkol Nomor 22, yang mengatakan:

“Pembangunan saluran terkesan asal-asalan, yang mana pondasi saluran sering jebol terutama pada saat terjadi hujan sehingga membanjiri areal kawasan perumahan dan pemukiman”.

Dari keterangan warga tersebut dapat dikatakan bahwa perencanaan pembangunan drainase kurang berjalan selama ini, baik dari segi pengukuran, *bouwplank*, galian, pemadatan, urugan kembali serta pada saat pekerjaan konstruksi. Dimana pembangunan tersebut belum mengacu kepada ketentuan sesuai dengan usulan dari warga mengenai panjang dan lebar drainase yang dibangun.

Selain itu, pembangunan ruas jalan pasca tsunami juga belum memperlihatkan hasil yang menggembirakan, dimana masih ada beberapa ruas jalan yang rusak akibat tsunami, belum direkonstruksi dan rehabilitasi dan ada beberapa jalan yang belum diaspal. Informasi mengenai hal tersebut diperoleh dari Ongko Pudjo selaku Lurah Laksana, sebagai berikut:

“Ruas jalan yang rusak pasca tsunami belum ditangani sepenuhnya oleh pemerintah daerah maupun oleh *stakeholder* lainnya. Padahal di dalam perencanaan hal tersebut sudah ditetapkan sebelumnya”.

Salah seorang aparat kelurahan yang lain yaitu Firman menyatakan:

“Pembangunan ruas jalan mengalami hambatan dalam pelaksanaannya terutama tidak terealisasinya semua program yang ada sehingga pembangunan baru sebagian daerah yang dilakukan rehabilitasi dan rekonstruksi ruas jalan”.

Berdasarkan informasi tersebut dapat dikatakan bahwa ruas jalan yang rusak akibat tsunami belum ditangani sepenuhnya oleh pemerintah daerah sehingga hal ini mengganggu aktivitas jalan darat yang menghubungkan antar wilayah di Kelurahan Laksana. Selain itu, beberapa ruas jalan yang sudah diperbaiki belum memiliki penerangan, berupa lampu jalan.

Pembangunan gedung sekolah, puskesmas dan fasilitas lainnya, juga mengalami hal yang sama. Pembangunan tersebut tidak berjalan sepenuhnya, dimana pembangunan hanya dilaksanakan di beberapa lingkungan Kelurahan Laksana. Hal tersebut diungkapkan oleh Zainal Abidin sebagai berikut:

“Ada itu NGO dan BRR mengajukan proyek bangun puskesmas dan GSG malah tidak jalan, jalan setengah baru selesai, sekarang tinggal bekasnya saja,....” (Wawancara tanggal 22 Mei 2008)

Hal senada juga diungkapkan Nurdin. AR, ketua pemuda di Kelurahan Laksana yang mengatakan:

“Kami diundang oleh NGO tuk ikut dalam bangun sarana seperti puskesmas, dan GSG, namun pembangunan tidak jalan sesuai rencana, dana pembangunan tidak jelas kemana ....” (Wawancara tanggal 22 Mei 2008)

Pelaksanaan dalam perencanaan tata ruang masih belum berjalan dengan baik, dimana rekonstruksi dan rehabilitasi yang sedang berjalan, hasilnya masih kurang memuaskan masyarakat dimana banyaknya kerusakan infrastruktur yang sudah direkonstruksi dan direhabilitasi karena pelaksanaan kegiatan yang terkesan asal jadi. Selain itu, rekonstruksi yang dilaksanakan belum sesuai dengan waktu yang direncanakan sebelumnya seperti rekonstruksi sarana jalan, yang seyogyanya dapat diselesaikan selama kurun waktu tiga bulan, sampai saat ini hasilnya baru 60%. Padahal hitungan waktunya sudah mencapai hampir empat tahun (Desember 2004 - 2008). Hal inipun dipicu oleh seperti kurang

seriusnya penanganan yang dilakukan oleh pemerintah maupun lembaga donor untuk menyelesaikan sisa pekerjaan yang ada, dimana pemerintah dan lembaga donor lebih memprioritaskan pembangunan yang sudah dilakukan oleh lembaga bantuan lainnya, seperti rehabilitasi perumahan penduduk. Padahal rehabilitasi perumahan tersebut sudah dilakukan dan sedang dikerjakan oleh lembaga bantuan lainnya.

## **2. Partisipasi Masyarakat dalam Perencanaan Tata Ruang**

Keterlibatan masyarakat dalam perencanaan tata ruang pasca tsunami di Kelurahan Laksana Kota Banda Aceh merupakan suatu bentuk keikutsertaan (partisipasi) masyarakat dalam merehabilitasi dan merekonstruksi kelurahan mereka yang telah mengalami kerusakan parah akibat tsunami. Adanya partisipasi masyarakat tersebut dipengaruhi oleh faktor kebutuhan dan keinginan dari masyarakat yang terlihat dari motivasi mereka yang tinggi untuk kembali ke tempat asal mereka meskipun masih dalam keadaan porak poranda.

Keterlibatan masyarakat terkait dengan perencanaan tata ruang pasca tsunami meliputi tahapan: penjajagan awal, koordinasi pelaku/*stakeholder*, rebug persiapan para tokoh masyarakat, penjajagan partisipatif para *stakeholder* dalam perencanaan, rebug perencanaan tindak (RPT), dan lokakarya antar pelaku.

Tahap penjajagan dilakukan melalui serangkaian survei, wawancara, dan observasi di lapangan untuk mendapatkan gambaran umum (*base line data*) dari kelompok sasaran program. Selanjutnya hasil penjajagan awal tersebut dipaparkan dalam sesi pengenalan program terhadap para tokoh masyarakat (*stakeholder*). Dalam sesi ini dilihat tanggapan dari para tokoh terhadap gambaran yang diperoleh oleh pihak luar melalui jajak pendapat para tokoh masyarakat di sekitar perencanaan.

Kegiatan koordinasi pelaku/*stakeholder* dilakukan dalam bentuk *workshop*. Sasaran *workshop* diarahkan pada para pelaku kunci yang akan terlibat dalam proses perencanaan. Para pelaku kunci sangat berpengaruh terhadap bagaimana rencana tata ruang akan disusun. Para pelaku kunci ini terdiri dari berbagai kelompok di antaranya adalah kelompok konsultan, unsur-unsur pemerintah, kader-kader/tokoh internal dari kalangan warga masyarakat, dan pihak-pihak swasta yang akan terlibat dalam rehabilitasi dan rekonstruksi

Tahap berikutnya adalah rebug diantara para tokoh masyarakat untuk memperkenalkan program rencana tata ruang yang akan disusun. Setelah para tokoh masyarakat memahami maksud dan tujuan program, para *stakeholder* akan diajak merumuskan pandangan dasar (*principle*) program ini.

Setelah rebug dilakukan, maka tahap berikutnya adalah penjajagan partisipatif para *stakeholder* dalam perencanaan. Pada tahap ini, struktur program kegiatan lapangan dikembangkan berdasarkan rumusan kebutuhan para *stakeholder* yang akan dituangkan dalam perencanaan dijajagi dengan metoda *Participatory Rapid Appraisal* (PRA) atau penjajagan partisipatif, suatu cara yang cepat untuk mendapatkan peta dasar kebutuhan, potensi, dan masalah kawasan wilayah perencanaan. Dalam pekerjaan ini metoda PRA akan dikombinasikan dengan metoda *Community Self Survey* (Survei Kampung Sendiri) dengan menggunakan peta dasar yang telah tersedia.

Setelah memperoleh peta dasar kebutuhan, potensi, dan masalah kota, dilakukan rebug perencanaan tindak yang menggunakan metoda *Community Action Planning* (CAP) yang dimodifikasi sesuai dengan kondisi lokal. Rebug perencanaan tindak ini diharapkan dapat menghasilkan program-program rehabilitasi dan rekonstruksi yang dihasilkan oleh masyarakat di Kelurahan Laksana. Urutan kegiatan pada RPT adalah identifikasi masalah, membuat strategi, membuat pilihan, merencanakan pembuatan



program. Seluruh rangkaian kegiatan tersebut dilakukan dalam forum rembug para *stakeholder* yang mewakili penduduk berdasarkan: jenis kelamin, usia, suku, agama, profesi, penghasilan, dan status sosial.

Tahap akhir adalah lokakarya antar pelaku yang diharapkan dapat dihadiri oleh konsultan, tokoh masyarakat, aparat pemerintah baik tingkat kecamatan, pemda maupun tokoh partai-partai, beberapa organisasi LSM dan Perguruan Tinggi. Dalam lokakarya ini, setelah warga dan praktisi melakukan pemaparan mengenai masalah-masalah pokok tata ruang dan konsep, strategi dan draft rencana, kemudian seluruh peserta lokakarya diajak keliling lokasi untuk melihat sendiri beberapa titik kritis yang segera akan terjadi. Pada kesempatan berikutnya, seluruh peserta dibagi kedalam kelompok-kelompok diskusi pemecahan masalah dan pematangannya. Dalam diskusi ini, kelompok pemerintah dibagi menurut bidang teknis yang ditangani, dan diharapkan dapat memberikan masukan dan kontribusi yang jelas serta aplikatif.

Dukungan pemerintah maupun lembaga-lembaga donor lainnya dengan program-program pemberdayaan masyarakat juga telah ikut menumbuhsuburkan partisipasi masyarakat. Sebagian dari bentuk keterlibatan serta partisipasi dalam rehabilitasi dan rekonstruksi tata ruang pasca tsunami tersebut telah tumbuh di dalam diri masyarakat karena memang masyarakat setempatlah yang lebih mengetahui kondisi di kelurahan mereka dimana rehabilitasi dan rekonstruksi tersebut dilaksanakan. Bentuk-bentuk keterlibatan masyarakat dalam rehabilitasi dan rekonstruksi infrastruktur pasca tsunami antara lain berupa informasi pendataan kepemilikan lahan, pembersihan lahan dari puing-puing bekas tsunami.

Keterlibatan masyarakat dalam tata ruang pasca tsunami sudah terlihat dalam inisiatif masyarakat untuk membantu mencari informasi mengenai kerusakan infrastruktur dan struktur pasca tsunami. Inisiatif masyarakat melakukan membantu secara tenaga yang dimilikinya sangat membantu dalam meringankan pencarian informasi yang dibutuhkan oleh pemerintah mengenai kerusakan pasca tsunami guna perencanaan tata ruang infrastruktur tersebut.

Tidak hanya berhenti sampai pada pemberian informasi saja, masyarakat setempat juga melakukan upaya pembuatan peta kelurahan yang dapat merefleksikan kondisi sekarang dan kondisi yang akan datang dari wilayah mereka sendiri. Upaya tersebut adalah dengan melakukan pengukuran dan pemetaan di wilayah mereka sendiri dengan asumsi bahwa hanya warga sendirilah yang mengerti tentang kondisi lahan yang ada di wilayah mereka sendiri. Masyarakat setempat secara bersama-sama melakukan kesepakatan mengenai inventarisasi dan batas-batas kelurahan.

Selama proses perencanaan tata ruang, masyarakat juga ikut terlibat di dalamnya. Dalam hal perencanaan tata ruang, masyarakat selalu diikutsertakan dalam pertemuan-pertemuan yang digelar baik oleh pemerintah maupun lembaga-lembaga donor. Selain merencanakan tata ruang, pertemuan-pertemuan tersebut juga membahas tentang mekanisme distribusinya, mengingat banyaknya usulan masyarakat yang ingin didahulukan rehabilitasi dan rekonstruksi sarana dan prasarana di wilayahnya. Untuk mendapatkan bantuan misalnya rumah, masyarakat juga harus mengajukan permohonan kepada lembaga donor dan perangkat kelurahan. Sedangkan untuk penyeleksian permohonan yang masuk dari masyarakat dilakukan oleh lembaga donor bersama perangkat kelurahan dan juga melalui musyawarah antara perangkat kelurahan dengan masyarakat.

Masyarakat selalu aktif, memberikan usulan program kepada pemerintah mengenai rehabilitasi dan rekonstruksi yang mereka inginkan, seperti yang dikemukakan oleh Bapak Azhari. A yang mengatakan sebagai berikut:

“Masyarakat selalu aktif memberikan usul rehab dan rekon program kepada pemerintah. Namun saja usulan tidak diperhatikan oleh pemerintah dan terkesan tidak peduli pada aspirasi masyarakat. Nyatanya program sudah ditetapkan dari pusat”.

Senada dengan pendapat di atas, warga lain, Idris, mengatakan bahwa:

“Masyarakat jarang diikutsertakan dalam pembicaraan mengenai program. Masyarakat sebagai pendengar saja dan menerima hasil akhir”.

Hal ini menggambarkan bahwa peran serta masyarakat pada peninjauan awal masih kurang. Hal ini dikarenakan pelaksana teknis lapangan (pemerintah dan lembaga donor) mempunyai rancangan kerja sendiri dan hasil survey yang dilakukan kurang dikomunikasikan kepada masyarakat terutama dalam hal penyesuaian informasi di lapangan dengan harapan dan keinginan masyarakat terhadap pelaksanaan program.

Meskipun dalam peraturannya masyarakat diikutsertakan dalam pelaksanaan program, namun keberadaannya kurang dihargai sebagai ‘tuan rumah’ yang setidaknya mempunyai pandangan mengenai kondisi lapangan (lingkungan) dan mengetahui lingkungan sekitarnya. Peran serta masyarakat tersebut tentunya sangat bermanfaat apabila diberdayakan karena arah rencana tata ruang akan jelas sesuai dengan harapan dan keinginan masyarakat.

Kondisi yang dilihat dan dirasakan oleh masyarakat selama proses perencanaan tata ruang di Kelurahan Laksana pasca tsunami telah menimbulkan krisis kepercayaan di kalangan masyarakat, terutama terhadap kebijakan-kebijakan pemerintah yang cenderung tidak memihak kepada masyarakat. Kebijakan pemerintah yang cenderung lambat dan kurang tegas dalam mengantisipasi kebutuhan masyarakat korban tsunami membuat masyarakat menaruh rasa ketidakpercayaan terhadap pemerintah. Kesimpangsiuran informasi mengenai kepastian lokasi rehabilitasi dan rekonstruksi terutama kebutuhan masyarakat akan perumahan dari pemerintah menjadikan proses rencana tata ruang pasca tsunami terhambat.

Ketidakpercayaan masyarakat terhadap pemerintah terungkap dalam pernyataan Usman berikut ini:

“Dulu daerah ini disebut sebagai Zona A di dalam *Blue Print*, kalau menurut petunjuk *Blue Print*, daerah kita tidak bisa tinggal, entah dari mana mereka kemudian tahu-tahu dari Jakarta mengeluarkan larangan tempat tinggal penduduk, dikhawatirkan kalau terjadi tsunami di masa datang akan lebih banyak korban, namun setelah mengikuti beberapa kali pengarahan dari ahli gempa, dia pernah menyampaikan minimal katanya tsunami akan terulang dua ratus sampai enam ratus tahun mendatang”. (Wawancara tanggal 24 Mei 2008)

Bahkan keinginan masyarakat untuk memiliki rumah yang permanen hanya tinggal angan-angan belaka. Hal ini dikarenakan kebijakan Pemerintah dalam menentukan status bangunan rumah di daerah pesisir yang tidak jelas, sebagaimana yang diutarakan juga oleh Bahar sebagai berikut:

“Yang aneh, kenapa setelah setengah perjalanan pemerintah memberikan izin tanpa ada surat bisa dirikan rumah permanen, sehingga saya yang sudah dapat rumah semi permanen, NGO lain tidak bisa masuk, tetap semi permanen. Jadi itu kebijakan pemerintah yang tidak akurat, tidak bisa dipertanggungjawabkan”. (Wawancara tanggal 28 Mei 2008)

Ketidakpercayaan masyarakat terhadap Pemerintah juga dialamatkan kepada Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi (BRR) Wilayah Aceh dan Nias. BRR sebagai lembaga yang dibentuk oleh pemerintah pusat seharusnya menjadi fasilitator antara masyarakat dengan

lembaga-lembaga donor yang ingin memberikan bantuan rehabilitasi dan rekonstruksi wilayah yang terkena tsunami. Namun menurut masyarakat, BRR tidak mampu menjembatani konsep-konsep dari lembaga-lembaga donor baik dari lokal maupun NGO dalam rehabilitasi dan rekonstruksi infrastruktur dengan keinginan masyarakat. Disamping itu, seolah-olah tidak adanya aturan yang jelas mengenai mekanisme rehabilitasi dan rekonstruksi dari pemerintah membuat seperti adanya perbedaan sistem perencanaan tata ruang wilayah antara satu wilayah dengan wilayah lainnya baik dari segi kuantitas maupun kualitasnya. Hal tersebut menimbulkan kekecewaan masyarakat, sebagaimana diungkapkan oleh Zulkarnain sebagai berikut:

“BRR sebenarnya sebagai penengah antara NGO dengan masyarakat seharusnya, tapi nggak, sekarang dia sudah bersifat seperti NGO. Kami sering ngadu-ngadu kesana tapi mentok, ngapain ribut masalah penataan, ngapain ribut lagi sudah dibangun, apa kita hancurin kan nggak mungkin, apa masyarakat dipenjarain kan nggak mungkin. Sebenarnya masyarakat asal ada aturan yang jelas...bersama ya pasti terima, tapi jangan disini buat sistem disana nggak buat sistem, akhirnya ribut, sana kok bisa banyak-banyak rumah, sini kok nggak bisa”. (Wawancara tanggal 30 Mei 2008)

Hampir senada dengan kekecewaan yang diungkapkan Zulkarnain, Cut Diana, seorang perangkat Kelurahan Laksana menyatakan sebagai berikut:

“Ada itu NGO lagi, orang BRR, ini kan di Kampung Laksana ini misalnya ada dibangun jalan, itupun mereka nggak seleksi, sekarang yang disalahkan orang kelurahan, orang kelurahan ya demi masyarakat, kenapa orang BRR nggak seleksi....” (Wawancara tanggal 30 Mei 2008)

Kekecewaan masyarakat terhadap kebijakan maupun kinerja pemerintah yang berujung pada rasa ketidakpercayaan kepada pemerintah merupakan efek domino dari timbulnya konflik antara masyarakat dengan lembaga donor serta konflik antara sesama masyarakat itu sendiri. Hal tersebut menjadi salah satu faktor yang menghambat kelancaran merekonstruksi dan merehabilitasi wilayah pasca tsunami di Kota Banda Aceh.

### **3. Peranan Pemerintah dan Lembaga Donor**

Program rehabilitasi dan rekonstruksi pasca tsunami di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam telah dicanangkan oleh pemerintah dengan membentuk Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah Aceh dan Nias (BRR NAD-Nias). Badan otonom tersebut bertugas untuk mengimplementasikan Blue Print atau Rencana Induk Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah Aceh dan Nias, dimana permasalahan perumahan menjadi prioritas utamanya. Sebagai tindak lanjut program rehabilitasi dan rekonstruksi pasca tsunami di Aceh, Pemerintah telah menawarkan bantuan rehabilitasi dan rekonstruksi sarana dan prasarana bagi masyarakat di daerah pesisir.

Banyaknya sarana dan infrastruktur yang hancur akibat tsunami telah menarik empati berbagai pihak untuk ikut berperan dalam program rehabilitasi dan rekonstruksi. Berbagai lembaga donor baik lembaga pemerintahan dan non-pemerintahan Indonesia maupun Internasional telah mengambil prakarsa untuk memberikan bantuan pelaksanaan rencana tata ruang berbagai sarana, terutama sarana pokok yaitu tempat tinggal. Peranan lembaga donor tersebut sangat penting karena masyarakat benar-benar membutuhkan bantuan agar bisa kembali beraktivitas di tempat asal mereka.

Peranan lembaga donor tersebut dijelaskan oleh Ongko Pudjo selaku Geuchik/Lurah Kelurahan Laksana berikut ini:

“Pada Januari kosong lima kami didatangi tamu-tamu kita dari NGO Mercy dan Habitat mempertanyakan masalah seperti rumah rusak, fasilitas dan

sarana yang rusak, kemudian mereka siap membantu. Dalam pada itu ada beberapa NGO lain datang dengan maksud yang sama, yang pertama datang dari PU dalam hal ini Perkim (PU Perumahan dan Permukiman) ikut menawarkan tahap awal tiga puluh lima kemudian ditambah dua puluh jadi lima puluh lima. Terus dari NGO Turkiye, semula Turkiye akan membangun keseluruhan daripada rumah hancur di Emperoom seperti Bitai, karena antara Bitai dan Emperoom bagi bangsa Turki itu mempunyai nilai historisnya tapi kemudian beberapa saat sudah bergeser ke Lampoh Daya, jadi akhirnya tinggalah di Emperoom itu sebanyak dua puluh dua unit yang kesemuanya itu terletak di perbatasan Bitai-Emperoom. Kemudian Peduli Bangsa siap membantu kita dan menawarkan tahap awal sepuluh kemudian ditambah sepuluh jadi dua puluh. Sebenarnya semuanya sudah kami serahkan pada Habitat dan Mercy sebanyak seratus sembilan puluh lima unit jadi karena kemudian datang NGO tersebut terkurangilah, sehingga tinggal seratus lima belas unit yang dilaksanakan oleh Mercy dan Habitat. Dalam hal ini mereka berdua, Mercy menangani pembiayaan, Habitat menangani pelaksanaan lapangan, kemudian datang lagi IOM". (Wawancara tanggal 17 Mei 2008).

Hal senada dikemukakan juga oleh Nurdin AR, Kepala Lingkungan Tiga Kelurahan Laksana, sebagai berikut :

"Jadi Oxfam lah yang pertama kami dengan Oxfam yang mendirikan kelurahan, memberikan pekerjaan kami sendiri sebagai *cash empowerment*, itulah NGO pertama Oxfam bersedia, kami mengurus oleh Pak Mawardi waktu itu pj walikota, surat yang dikeluarkan oleh Pak Mawardi intinya tidak menyebutkan untuk pembangunan di kelurahan ini, tidak boleh pada posisi beliau, beliau tidak mendisposisikan". (Wawancara tanggal 20 Mei 2008).

Dengan banyaknya lembaga donor yang memberikan bantuan dalam pelaksanaan kegiatan rencana tata ruang infrastruktur, diperlukan suatu kerja sama dan koordinasi antara lembaga donor, pemerintah setempat dan masyarakat. Koordinasi tersebut berupa musyawarah dengan menggelar rapat yang mempertemukan lembaga donor, pemerintah setempat dan masyarakat untuk membahas proses pelaksanaan kegiatan rencana tata ruang. Hal tersebut diutarakan oleh Maulizarsyah sebagai berikut:

"Mengingat hal semacam itu, tidak terlepas dari koordinasi dengan kecamatan, kami melakukan lobi, sehingga datanglah Muslim Aid dengan sistem ya bantuan, adanya peta yang telah kami siapkan, disusunlah dan dibuatlah suatu rekontruksi ruas jalan dan drainase. Setelah itu barulah kami bermusyawarah, bagaimana mekanisme dalam pemberian bantuan ini. Kami antara pemerintah dengan Gampong Jawa membuat suatu kriteria, karena mengingat kerusakan infrastruktur cukup banyak tapi ini hanya ada bantuan yang sedikit, untuk menghindari dari proses terjadinya kesalahpahaman dari warga, maka kami melakukan rapat secara umum. Pada saat itu rehabilitasi dan rekontruksi terus berjalan sampai P2KP pun melakukan koordinasi dengan badan-badan atau donatur yang ada seperti MDTF". (Wawancara tanggal 23 Mei 2008).

Dari musyawarah yang membahas tentang perencanaan tata ruang kelurahan tersebut melahirkan komitmen antara masyarakat dan lembaga donor. Komitmen tersebut benar-benar dijaga oleh kedua pihak, sebagaimana yang diutarakan Mugihabdi berikut ini:

"Ada dua puluh dua NGO yang membantu gampong kami, bantuan yang pertama mengenai perumahan, ada NGO lain tapi karena kontrak kami

dengan habitat sudah jelas nggak mungkin itu..." (Wawancara tanggal 2 Juni 2008)

Komitmen antara lembaga donor dengan masyarakat memang benar-benar dijaga, meskipun komitmen awal antara keduanya akhirnya menimbulkan rasa ketidakpuasan masyarakat, salah satunya pada rehabilitasi sarana perumahan sebagaimana diungkapkan oleh Rahmadna sebagai berikut:

"Dari pihak geuchik kemaren, ya geuchik-geuchik di sekitar sini, Deah Glumpang, Deah Baro, Deah Teungoh sudah pernah mengajukan ke Oxfam bahwasanya kalau bisa rumah ini dipermanenkan tapi dari pihak Oxfam dia membantah, bahwasanya orang tu tidak bisa memberikan dana lagi untuk rehab katanya karena pada saat itu perjanjian dengan masyarakat cuma rumah setengah permanen". (Wawancara tanggal 18 Mei 2008).

Pasca bencana tsunami di Aceh, perhatian yang begitu besar diperlihatkan oleh dunia dengan memberikan bantuan finansial yang terus mengalir ke Bumi Serambi Mekkah. Derasnya aliran dana untuk pemulihan Aceh tersebut menjadi salah satu faktor adanya persaingan antar lembaga-lembaga donor yang ikut berperan dalam merehabilitasi dan merekonstruksi wilayah pasca tsunami. Hal tersebut disebabkan karena orientasi berbagai lembaga donor dalam merehabilitasi dan merekonstruksi wilayah tersebut masih pada taraf *project oriented*. Disamping itu, lembaga-lembaga donor tersebut ingin menunjukkan eksistensinya pada dunia internasional.

Beberapa lembaga donor saling berlomba untuk memperoleh wilayah kerja dengan mendatangi serta menawarkan bantuan kepada desa-desa/kelurahan-kelurahan yang membutuhkan. Kebutuhan memiliki rumah, fasilitas umum dan sarana perbaikan jalan yang sudah sangat mendesak bagi masyarakat memaksa mereka untuk menerima lembaga donor mana saja yang datang ke tempat mereka, sebagaimana diutarakan oleh Husni berikut ini:

"Untuk rumah, kita itu awal-awalnya pada Januari itu sepertinya siapa yang cepat, jadi NGO-NGO dan LSM masuk ke desa kami siapa yang cepat dan semua yang masuk kami tampung, makanya tadi kan seharusnya semuanya diserahkan pada Mercy dan Habitat seratus sembilan puluh lima unit tapi karena ada teman-teman dari NGO, maka ambilah berapa mau, IOM dua puluh, Turki dua puluh dua, PU lima puluh lima". (Wawancara tanggal 1 Juni 2008)

Begitupun apa yang diutarakan oleh Nurdin Sabil:

"Untuk perbaikan ruas jalan saja banyak yang berebut lahan objek. Sepertinya mereka yang cepat dapat proyek jalan dan ambil bagian pembangunan". (Wawancara tanggal 22 Mei 2008)

Lembaga-lembaga donor dalam mengorganisir program-programnya lebih mengedepankan hegemoni dan ego sektoral dalam memonopoli wilayah kerja mereka. Sehingga setelah mereka mendapatkan wilayah kerja, mereka berusaha membuat komitmen kepada masyarakat untuk tidak menerima lembaga donor lain. Bahkan beberapa lembaga donor telah lebih dahulu mengkapling wilayah kerja mereka dengan memasang patok-patok sebagai batas wilayah kerja mereka, sedangkan rehabilitasi dan rekonstruksi seperti perbaikan jalan, drainase, pemasangan lampu jalan dan perumahan itu sendiri baru dilaksanakan dalam rentang waktu yang cukup lama. Hal tersebut tersirat dalam pernyataan Wildan berikut ini:

"Saya minta ijin Pak Geuchik nggak dikasih, nggak dikasih gini apabila masuk NGO lagi orang Habitat ini mengundurkan diri, tapi nyatanya nggak. Saya kelabuin dikit orang IOM, saya bilang Pak Geuchik udah ijin, memang

Pak Geuchik nggak kasih ijin tapi saya bilang udah ijin, berani tanggung jawab...berani saya bilang, orang itu langsung. Pertama yang masuk itu PU, PU cuman dipatok aja dulu, dikapling dulu tapi lama, nggak kuat. Kemudian masuk IOM, seminggu langsung proses". (Wawancara tanggal 8 Juni 2008)

Kebutuhan akan perbaikan sarana dan prasarana yang cukup banyak bagi masyarakat korban tsunami dalam suatu wilayah memberikan peluang kepada beberapa lembaga donor mendapatkan wilayah kerja yang sama. Namun, lembaga donor yang lebih dahulu mendapatkan wilayah kerja tersebut mendapatkan jatah lebih banyak, sedangkan kekurangan jumlah rumah diberikan kepada lembaga donor berikutnya. Bahkan masuknya suatu lembaga donor ke dalam wilayah kerja lembaga donor lainnya terkadang di luar pengawasan aparat kelurahan. Hal tersebut dituturkan oleh Cut Diana, perangkat Kelurahan Laksana, berikut ini:

"Lantas datang Habitat. Habitat katanya menangani semua yang hancur, itu ada seratus sembilan puluh sekian rumah, sekian puluh bangunan kantor dan sekian puluh parasarana jalan dan jembatan. Udah itu masuk IOM, IOM waktu itu sepuluh". (Wawancara tanggal 9 Juni 2008)

Pernyataan senada diungkapkan oleh M. Nasir sebagai berikut:

" ....ada NGO lain tapi karena kontrak kami dengan Habitat sudah jelas nggak mungkin itu. Sementara BRR masuk itu di luar sepengetahuan saya ". (Wawancara tanggal 2 Juni 2008).

Kompleksitas permasalahan yang dihadapi pada rehabilitasi dan rekonstruksi wilayah pasca tsunami membutuhkan manajemen yang aplikatif. Banyaknya rumah yang harus direhabilitasi dan direkonstruksi, jalan dan drainase yang harus diperbaiki serta fasilitas kesehatan, pendidikan perkantoran dengan cakupan wilayah yang sangat luas serta keterlibatan demikian banyak lembaga donor merupakan bentuk kompleksitas tersebut.

Koordinasi menjadi kata kunci sekaligus tantangan bagi terselenggaranya perencanaan tata ruang pasca tsunami di Aceh. Koordinasi antara pemerintah, lembaga-lembaga donor dan masyarakat setempat sangat berpengaruh terhadap kelancaran pelaksanaan rencana kegiatan tata ruang wilayah pasca tsunami tersebut.

Pada awal dimulainya perencanaan tata ruang wilayah pasca tsunami, koordinasi antara pemerintah, lembaga-lembaga donor sangat lemah. Hal ini terlihat dari kesimpangsiuran informasi mengenai kebijakan pemerintah mengenai penetapan zona wilayah rencana kegiatan tata ruang terutama penetapan bebas hunian di lokasi permukiman yang terkena tsunami serta ketidakjelasan standar bangunan rumah membuat masyarakat yang ingin kembali ke daerah asalnya resah, padahal berbagai lembaga donor sudah siap untuk membantu. Kebijakan pemerintah yang akhirnya memberikan izin untuk melaksanakan rekonstruksi dan rehabilitasi sarana dan prasarana umum serta pendirian bangunan rumah di lokasi bekas tsunami setelah mendengar aspirasi dari masyarakat yang ingin kembali ke tempat asal mereka disambut baik oleh pihak lembaga donor yang segera melakukan koordinasi dengan masyarakat setempat melalui perangkat kelurahan mengenai pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi di kelurahan mereka.

Sebenarnya pemerintah telah membentuk Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi (BRR) Wilayah Aceh dan Nias sebagai lembaga independen yang salah satu fungsinya adalah untuk mengkoordinir rehabilitasi dan rekonstruksi wilayah yang dilaksanakan oleh berbagai lembaga donor. Namun, kompleksitas permasalahan yang telah diungkapkan di atas memang menjadi tantangan tersendiri bagi pemerintah, lembaga-lembaga donor dan masyarakat untuk saling berkoordinasi demi kelancaran rehabilitasi dan rekonstruksi prasarana dan sarana pasca tsunami.

#### **4. Hambatan yang Dihadapi dalam Pelaksanaan Perencanaan Tata Ruang Berbasis Partisipasi Masyarakat dalam Mitigasi Bencana Alam di Kelurahan Laksana Kota Banda Aceh**

Berdasarkan hasil wawancara dan pengamatan di lapangan, hambatan yang terjadi dalam pelaksanaan perencanaan tata ruang berbasis partisipasi masyarakat dalam mitigasi bencana alam di Kelurahan Laksana Kota Banda Aceh, sebagai berikut: (a) Keikutsertaan masyarakat dalam perencanaan teknis, masih kurang. Hal ini dikarenakan adanya anggapan bahwa masyarakat hanya sebagai pelengkap dalam pertemuan-pertemuan yang membahas mengenai perencanaan tersebut. Sehingga aspirasi yang disampaikan kurang ditanggapi oleh pihak pelaksana (lembaga donor ataupun pemerintah); (b) Sulitnya menetapkan prioritas lokasi program rencana tata ruang, dikarenakan banyaknya usulan program perencanaan tata ruang di Kelurahan Laksana; (c) Adanya unsur kepentingan tiap lembaga donor dalam melaksanakan perencanaan tata ruang di Kelurahan Laksana sehingga menimbulkan konflik diantara lembaga donor tersebut. Kurang harmonisnya hubungan antar lembaga donor tersebut berakibat pada rehabilitasi dan rekonstruksi yang kurang berjalan dengan baik; (d) Kurangnya koordinasi antara pemerintah dengan pihak swasta (lembaga donor) sehingga perencanaan tidak tersusun dengan baik, terutama terjadinya rehabilitasi dan rekonstruksi hanya di satu lingkungan saja oleh pihak pemerintah dan donor; (e) Kurangnya tindakan pengawasan dari pihak pemerintah sebagai pengendali rencana tata ruang sehingga terjadinya banyak penyelewengan dan program oleh pelaksana lapangan.

#### **5. Upaya-Upaya Dilakukan untuk Menghadapi Hambatan pada Perencanaan Tata Ruang Berbasis Partisipasi Masyarakat dalam Mitigasi Bencana Alam di Kelurahan Laksana Kota Banda Aceh**

Upaya-upaya yang dilakukan dalam mengatasi hambatan pada pelaksanaan perencanaan tata ruang desa berbasis partisipasi masyarakat dalam mitigasi bencana alam di Kelurahan Laksana Kota Banda Aceh antara lain: (a) Pihak pelaksana, baik dari pemerintah maupun lembaga donor, lebih terbuka dan bersikap demokrasi pada saat pelaksanaan rapat mengenai perencanaan melalui undangan kepada tokoh masyarakat dari masing-masing lingkungan di Kelurahan Laksana; (b) Melakukan cross check.(tinjauan ulang) untuk setiap usulan program yang diusulkan dari masyarakat sehingga adanya penilaian layak tidaknya program yang diusulkan tersebut sebagai prioritas utama untuk dilaksanakan; (c) Memberikan pengarahan kepada lembaga donor akan pentingnya keberadaan mereka untuk membantu masyarakat dengan tujuan dan niat yang baik sehingga setiap bantuan yang diberikan betul-betul tulus tanpa ada niat untuk sekedar mencari uang dan orientasi proyek semata; (d) Melakukan koordinasi yang intensif, baik oleh pemerintah, masyarakat maupun lembaga donor sehingga tidak terjadi kesimpangsiuran informasi mengenai pelaksanaan program rehabilitasi dan rekonstruksi; (e) Memfungsikan peran Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi (BRR) sebagai koordinator untuk melakukan pengawasan yang lebih intensif terhadap rencana kegiatan tata ruang wilayah yang dilaksanakan oleh berbagai lembaga donor.

### **E. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI**

Berdasarkan analisis data, dirumuskan beberapa kesimpulan sebagai berikut: pertama, Perencanaan Tata Ruang dalam Mitigasi Bencana Alam di Kelurahan Laksana Kota Banda Aceh belum berjalan dengan baik, dimana terdapat kendala antara lain: (a) Implementasi rencana tata ruang wilayah pasca tsunami dilaksanakan melalui suatu koordinasi yang

dilakukan antara pemerintah, lembaga-lembaga donor dan masyarakat setempat, baik koordinasi yang menyangkut identifikasi wilayah, tahapan-tahapan perencanaan, sampai dengan penyediaan sarana dan prasarana pendukung. Namun, koordinasi yang dilakukan oleh pemerintah cukup baik hanya pada tingkat kecamatan, sedang pada tingkat kelurahan masih lemah. Selain itu, lembaga donor dan pemerintah hanya menampung aspirasi masyarakat tersebut akan tetapi pelaksanaannya disesuaikan dengan keinginan pelaksana teknis lapangan (lembaga donor dan pemerintah).

Kedua, partisipasi masyarakat dalam perencanaan tata ruang masih belum optimal, meskipun masyarakat selalu aktif memberikan usulan program serta membantu dalam pelaksanaan kegiatan tata ruang, namun aspirasi yang disampaikan masyarakat mengenai program kurang ditanggapi oleh pihak pelaksana (lembaga donor ataupun pemerintah) sehingga pada akhirnya program perencanaan tata ruang kurang sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat.

Ketiga, perencanaan tata ruang belum dapat berjalan sesuai dengan yang diharapkan karena masih cukup banyaknya kendala yang dihadapi. Sekalipun demikian, telah dilakukan upaya-upaya untuk meminimalisir hambatan yang ada. Salah satu yang telah dilakukan adalah dengan mencari dan menerapkan metode yang dapat menumbuhkan partisipasi masyarakat.

Berdasarkan kesimpulan yang didapatkan dari hasil penelitian tersebut di atas serta menyikapi perkembangan kondisi saat ini, maka rekomendasi yang dapat diberikan penulis adalah sebagai berikut: pertama, perencanaan tata ruang dalam mitigasi bencana alam sedapat mungkin dilakukan secara integral dan peka terhadap isu-isu konflik guna menjamin bahwa bantuan rehabilitasi dan rekonstruksi tersebut tidak memperburuk tekanan yang dapat menimbulkan konflik.

Kedua, perlu intensitas keterlibatan masyarakat agar dapat membangun rasa memiliki dan menimbulkan penerimaan jika ada ketidaksesuaian antara hasil dengan rencana.

Ketiga, lembaga-lembaga donor tersebut harus fokus pada strategi bersama dan bukan hanya pemberian informasi tentang konsep masing-masing. Lembaga-lembaga donor yang beroperasi dalam sebuah komunitas sebaiknya berkoordinasi untuk memastikan kesamaan ukuran dan kualitas rehabilitasi dan rekonstruksi sarana dan prasarana, sehingga tidak menimbulkan kecemburuan sosial di kalangan masyarakat yang disebabkan oleh perbedaan perlakuan dari masing-masing lembaga donor tersebut.

Keempat, perlu pengawasan terhadap perencanaan tata ruang yang lebih sistematis dan terstruktur serta melibatkan masyarakat terutama masalah penggunaan dana program kegiatan tata ruang sehingga kegiatan tata ruang dapat berjalan dengan lancar.

Kelima, perencanaan tata ruang dalam mitigasi bencana alam hendaknya dilaksanakan secara terintegrasi dengan sarana dan prasarana penunjang lingkungan serta tidak mengesampingkan kultur dan nilai-nilai sosial dalam masyarakat Aceh.

## REFERENSI

### Buku

- Adimihardja K. 2004. *PRA: Participatory Research Appraisal, dalam Pelaksanaan Pengabdian kepada Masyarakat*. Bandung: Humaniora Utama Press.
- Kaho JR. 1995. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.



- Kartasasmita G. 1996. *Administrasi Pembangunan (Pembangunan Pemikiran dan Praktiknya di Indonesia)*. Jakarta: LP3ES.
- Koentjaraningrat. 1994. *Metode-metode Penelitian Masyarakat*. Jakarta: Gramedia.
- Koontz & O'Donnel. 1995. *Principles of Management 2nd edition*. MC.Graw Hill Book Coop.
- Komaruddin. 1994. *Manajemen Kantor Teori dan Praktik*. Bandung: Trigenda Karya.
- Moleong LJ. 2002. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.
- Nitisemito AS. 1996. *Manajemen Personalia*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Ndraha T. 1990. *Partisipasi Masyarakat Desa Dalam Pembangunan di Beberapa Desa*. Jakarta: Karya Dharma.
- Siagian. 1997. *Filsafat Administrasi*. Jakarta: PT. Gunung Agung.
- Stewart AM. 1998. *Empowering People (Pemberdayaan Sumber Daya Manusia)*. Edisi Terjemahan oleh Agus M. Hardjana. Yogyakarta: Kanisius.
- Tjokroamidjojo B. 1995. *Pengantar Administrasi Pembangunan*. Jakarta: LP3ES.
- Wirijadinata JJ. 1999. *Transformasi Bisnis dalam Model Perencanaan: Anggaran Publik dan Organisasi Non Profit*. Bandung: Ilham Jaya.

### **Lain-lain**

- Ikbal MB. 2006. *Metode Perencanaan Partisipatif Dalam Pembangunan Masyarakat*. Tersedia di situs google. diakses tanggal 7 Januari 2008.
- Undang-undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007. <http://www.bktrn.org>. Diakses pada tanggal 7 Januari 2008;
- Ismail B. 2006. *Wujud Budaya Aceh Yang Ideal: Dilihat Dari Aspek Pendekatan Adat*. Tersedia di: [http://www.acehinstitute.org/opini\\_badr\\_ud\\_budaya\\_acehideal.htm](http://www.acehinstitute.org/opini_badr_ud_budaya_acehideal.htm). Diakses tanggal 7 Januari 2008;
- Rencana Induk Rencana Induk Rehabilitasi dan Rekonstruksi Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah Aceh Dan Nias, Sumatera Utara: Rencana Bidang Tata Ruang dan Pertanahan, Badan Rehabiltasi dan Rekonstruksi Aceh dan Nias, Banda Aceh. 2005.
- Rencana Induk Rencana Induk Rehabilitasi dan Rekonstruksi Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah Aceh Dan Nias, Sumatera Utara: Rencana Bidang Infrastruktur dan Perumahan, Badan Rehabiltasi dan Rekonstruksi Aceh dan Nias, Banda Aceh. 2005.