

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pembangunan adalah sebagai suatu proses multidimensial yang mencakup berbagai perubahan mendasar atas struktur sosial, sikap-sikap masyarakat dan institusi-institusi nasional. Di samping itu pembangunan juga mengejar akselerasi pertumbuhan ekonomi, penanganan ketimpangan pendapatan serta pengentasan kemiskinan. Pembangunan di Indonesia sendiri sebagai suatu proses perubahan sosial dengan partisipatori yang luas dalam suatu masyarakat yang di maksudkan untuk mencapai kemajuan sosial dan material (termasuk bertambah besarnya keadilan, kebebasan dan kualitas lainnya) untuk mayoritas rakyat melalui kontrol yang lebih besar yang mereka peroleh terhadap lingkungan mereka. Pada hakekatnya pembangunan harus mencerminkan perubahan total masyarakat atau penyesuaian sistem sosial secara keseluruhan, tanpa mengabaikan keragaman kebutuhan dasar dan keinginan individual maupun kelompok-kelompok sosial yang ada di dalamnya untuk bergerak maju menuju suatu kondisi kehidupan yang lebih baik secara material maupun spiritual (Todaro, 2000 : 20).

Di Indonesia pendekatan pembangunan dengan mengikutsertakan warga mulai tumbuh mulai awal pelita VI yang ditandai dengan munculnya program-program penanggulangan kemiskinan yang menggunakan pola atau skema tindakan serangan langsung yang lebih substansial terhadap permasalahan. Proses perencanaan pembangunan di Indonesia dimulai dengan informasi tentang ketersediaan sumber daya dan arah pembangunan nasional, sehingga perencanaan bertujuan untuk menyusun hubungan optimal antara input, proses,

dan output/outcomes atau dapat dikatakan sesuai dengan kebutuhan, dinamika reformasi dan pemerintahan yang lebih demokratis dan terbuka, sehingga masyarakatlah yang paling tahu apa yang dibutuhkannya. Jadi partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan sangat penting karena dapat menumbuhkan sikap memiliki dan rasa tanggung jawab masyarakat terhadap pembangunan.

Sebenarnya salah satu persoalan mendasar dalam kehidupan bernegara dalam proses penyelenggaraan pemerintah, baik di tingkat pusat maupun daerah adalah bagaimana membangun atau menciptakan mekanisme pemerintahan yang dapat mengemban misinya untuk mewujudkan *Raison De'etre* pemerintahan yaitu mensejahterakan masyarakat secara berkeadilan. Untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat tersebut, pemerintah harus melaksanakan pembangunan. Selain untuk memelihara keabsahannya (legitimasi), pemerintah juga akan dapat membawa kemajuan bagi masyarakatnya sesuai dengan perkembangan jaman.

Era reformasi juga berbuah pada perubahan sistem perencanaan pembangunan. Melalui Undang-undang No. 25 Tahun 2000 Tentang Program Pembangunan Nasional (Propernas), partisipasi masyarakat mulai diakomodasikan dalam proses perencanaan dan pelaksanaan program-program pembangunan pemerintah. Penyusunan program-program pembangunan dilakukan secara *bottom up*, yang dimulai dari struktur organisasi yang paling rendah yaitu kelurahan.

Studi empiris menunjukkan adanya banyak kegagalan pembangunan atau pembangunan tidak dapat memenuhi sasaran karena kurangnya partisipasi (politik) masyarakat, bahkan banyak kasus menunjukkan rakyat menentang

upaya pembangunan. Keadaan ini dapat terjadi karena beberapa hal: 1). Pembangunan hanya menguntungkan segolongan kecil orang dan tidak menguntungkan rakyat banyak bahkan pada sisi ekstrem dirasakan merugikan, 2). Pembangunan meskipun dimaksudkan menguntungkan rakyat banyak, tetapi rakyat kurang memahami maksud tersebut, 3). Pembangunan dimaksudkan untuk menguntungkan rakyat dan rakyat memahaminya, tetapi cara pelaksanaannya tidak sesuai dengan pemahaman tersebut, 4). Pembangunan dipahami akan menguntungkan rakyat tetapi rakyat tidak diikutsertakan

Terdapat dua hal yang harus dilaksanakan oleh pemerintah. Pertama, : perlu suatu responsif terhadap aspirasi-aspirasi yang disampaikan oleh masyarakatnya, dan perlu sensitive terhadap kebutuhan rakyatnya. Pemerintah perlu mengetahui apa yang dibutuhkan oleh rakyatnya serta mau mendengarkan apa kemauannya. Kedua, pemerintah perlu melibatkan segenap kemauan dan kemampuan yang dimiliki oleh masyarakat dalam melaksanakan pembangunan. Dengan kata lain pemerintah perlu menempatkan rakyat sebagai subjek pembangunan, bukan hanya sebagai objek pembangunan.

Sejalan dengan hal tersebut, dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Bab II pasal 2 ayat 4 di sebutkan bahwa sistem perencanaan nasional bertujuan untuk:

1. Mendukung koordinasi antar pelaku pembangunan.
2. Menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antar daerah, antar ruang, antar waktu, antar fungsi pemerintah maupun antar pusat dan daerah.
3. Manjamin keterkaitan dan konsistensi antar perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan.

4. Mengoptimalkan partisipasi masyarakat
5. Menjamin terciptanya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan dan berkelanjutan.

Undang-undang tersebut secara luas menyatakan bahwa salah satu tujuan dari sistem perencanaan pembangunan nasional adalah dapat mengoptimalkan partisipasi masyarakat dan menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan dan berkelanjutan. Artinya adalah bahwa sistem perencanaan pembangunan menekankan pendekatan partisipatif masyarakat atau yang biasa disebut perencanaan partisipatif. Namun dalam penelitian ini pendekatan perencanaan pembangunan partisipatif untuk menjangkau aspirasi masyarakat menggunakan pendekatan teknokratis, karena pendekatan teknokratis yang baru mengandung dimensi partisipasi dan deliberasi sangat penting untuk di kedepankan agar kebijakan, perencanaan, penganggaran dan implementasi pembangunan benar-benar efektif dalam menyelesaikan persoalan publik. Di sisi yang lain memasukkan partisipasi dalam proses teknokrasi akan membuahkan perencanaan yang lebih *legitimate* dengan didukung *trust* yang kuat dari masyarakat. Di dalam arena partisipasi pasti terjadi banyak kepentingan dan perspektif dalam memahami masalah, yang membuat pendekatan teknokrasi menjadi lebih kaya, dan sebaliknya pendekatan teknokrasi juga membantu menentukan perspektif yang tepat untuk memilih dan menjawab masalah

Perencanaan pembangunan dan pelaksanaannya harus berorientasi ke bawah dan melibatkan masyarakat luas, melalui pemberian wewenang perencanaan dan pelaksanaan pembangunan di tingkat daerah. Dengan cara ini pemerintah makin mampu menyerap aspirasi masyarakat banyak, sehingga

pembangunan yang dilaksanakan dapat memberdayakan dan memenuhi kebutuhan rakyat banyak. Rakyat harus menjadi pelaku dalam pembangunan, masyarakat perlu dibina dan dipersiapkan untuk dapat merumuskan sendiri permasalahan yang dihadapi, merencanakan langkah-langkah yang diperlukan, melaksanakan rencana yang telah diprogramkan, menikmati produk yang dihasilkan dan melestarikan program yang telah dirumuskan dan dilaksanakan.

Partisipasi masyarakat dalam pembangunan akan mendorong terwujudnya akuntabilitas publik dan *good governance* pemerintahan. Akuntabilitas adalah salah satu ciri terapan *good governance* yaitu pengelolaan pemerintahan yang baik dari tindakan seseorang/badan hukum suatu organisasi yang merupakan issue utama pencapaian *clean governance*. Partisipasi publik akan mampu mendorong adanya proses pengendalian kegiatan pemerintahan. Akuntabilitas juga berarti menyelenggarakan penghitungan *account* atas sumberdaya atau kewenangan yang digunakan. Akuntabilitas merupakan konsep yang berkenaan dengan standard eksternal yang menentukan kebenaran suatu tindakan oleh administratur negara. Akuntabilitas ini yang menilai adalah orang atau institusi diluar dirinya. Maka akuntabilitas disebut tanggung jawab objektif yang bersumber dari pengendalian dari luar (*external control*) yang mendorong dan memotivasi aparat untuk bekerja lebih keras.

Partisipasi masyarakat dalam pembangunan tersebut sudah seharusnya juga dapat diterapkan dalam perencanaan dan pelaksanaan pelayanan publik. Ketidadaan akomodasi atas pelayanan publik akan dapat berakibat pada ketidaktepatan sistem pelayanan publik yang benar-benar sesuai dengan kebutuhan dan sistem normal sosial masyarakat. Bahkan dalam hal ini kesesuaian pelayanan publik dengan kebutuhan dan sistem tata nilai dan budaya

masyarakat setempat menjadi salah satu indikator penting untuk mengukur kualitas kinerja pelayanan yang dilakukan oleh lembaga pemerintah.

Keberhasilan pelaksanaan pembangunan masyarakat sangat bergantung kepada peranan pemerintah dan masyarakatnya. Tanpa melibatkan masyarakat, pemerintah tidak akan dapat mencapai hasil pembangunan secara optimal. Pembangunan hanya akan melahirkan produk-produk baru yang kurang berarti bagi masyarakatnya, tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakatnya. Demikian pula sebaliknya, tanpa peran yang optimal dari pemerintah, pembangunan akan berjalan secara tidak teratur dan tidak terarah. Selain memerlukan keterlibatan masyarakat, pembangunan juga membutuhkan strategi yang tepat agar dapat lebih efisien dari segi pembiayaan dan efektif dari segi hasil. Pemilihan strategi pembangunan ini penting karena akan menentukan dimana peran pemerintah dan dimana peran masyarakat, sehingga kedua pihak mampu berperan secara optimal dan sinergis.

Uraian tersebut di atas menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan pelaksanaan pelayanan publik akan mampu mendorong proses akuntabilitas pelayanan publik. Berdasarkan uraian latar belakang di muka, maka perlu bagi Pemerintah Kabupaten Sumenep untuk melakukan studi terkait dengan pengembangan partisipasi masyarakat dalam pembangunan dan pelayanan publik. Partisipasi ini bukan hanya dalam pelaksanaannya tetapi juga sejak dirumuskannya.

Kabupaten Sumenep merupakan salah satu wilayah yang memiliki pembangunan yang cukup baik, dengan demikian pemerintah harus mempertahankan sumber daya alam serta mengelola potensi yang ada agar dapat meningkatkan perekonomiannya, hal tersebut tentunya membutuhkan

kualitas sumber daya manusia yang canggih dan kreatif. Pembangunan tersebut ditunjukkan oleh pertumbuhan ekonomi Kabupaten Sumenep yang semakin meningkat tiap tahun. Tabel 1.1 memperlihatkan kontribusi dan pertumbuhan sektoral Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) di Kabupaten Sumenep.

Tabel 1.1 Kontribusi dan Pertumbuhan Sektoral PDRB Berdasarkan Harga Konstan Kabupaten Sumenep Tahun 2010-2012

Lapangan Usaha		Tahun					
		2010		2011		2012	
		Kontribusi	Pertumbuhan	Kontribusi	Pertumbuhan	Kontribusi	Pertumbuhan
1	Pertanian	48,66	2,37	47,31	3,29	46,08	3,55
2	Pertambangan dan Penggalian	9,88	6,37	9,77	5,14	9,67	5,22
3	Industri Pengolahan	2,17	6,41	2,19	6,93	2,22	7,75
4	Listrik, Gas, dan Air	0,11	5,79	0,11	6	0,11	6,38
5	Bangunan	1,68	8,38	1,71	7,87	1,74	8,05
6	Perdagangan, Hotel, dan Restoran	21,31	12,97	22,66	12,98	23,74	11,42
7	Pengangkutan dan Komunikasi	2,54	7,04	2,58	7,99	2,63	8,48
8	Keuangan, Persewaan dan Jasa	4,69	8,19	4,78	8,41	4,9	8,86
9	Jasa-jasa	8,92	4,43	8,84	5,32	8,87	6,69
Jumlah		100	5,59	100	6,24	100	6,33

Sumber : BPS Kabupaten Sumenep, 2013, Diolah

Berdasarkan tabel di atas, kontribusi terbesar dinominasi oleh sektor pertanian yaitu sebesar 48,66 % pada tahun 2010, kemudian pada tahun 2011 dan tahun 2012 yaitu sebesar 47,31 % dan 46,08 %. Sedangkan untuk pertumbuhan ekonomi dinominasi oleh sektor Perdagangan, Hotel dan Restoran

yaitu sebesar 12,97 % pada tahun 2010, pada tahun 2011 mengalami peningkatan yaitu sebesar 12,98 %, namun pada tahun 2012 mengalami penurunan yaitu sebesar 11,42 %. Keadaan ini mengharuskan pemerintah Kabupaten Sumenep perlu membuat suatu perubahan serta adanya suatu inovasi baru untuk mendorong sektor yang tertinggal agar dapat menambah kontribusi serta dapat meningkatkan perekonomiannya, seperti sektor pertambangan dan penggalian yang sebetulnya sudah menjadi pusat perhatian pemerintah Kabupaten Sumenep dalam peningkatannya. Tidak menutup kemungkinan hal tersebut dipicu oleh berbagai problematika yang muncul dari luar daerah, namun permasalahan tersebut bukanlah kendala dalam meningkatkan perekonomiannya. Kontribusi serta pertumbuhan ekonomi diatas yang cukup pesat menunjukkan bahwasanya pembangunan yang akan berlangsung kedepannya akan segera terealisasi dengan baik, pertumbuhan ekonomi di Kabupaten Sumenep menjadi dasar dalam proses pembangunan, selain itu fakta tersebut merupakan bukti bahwasanya di wilayah daratan Kabupaten Sumenep layak untuk di jadikan sebagai daerah penelitian ini.

Secara geografis wilayahnya terbagi menjadi dua bagian, yaitu wilayah daratan (Pulau Madura) seluas 1.146,93 km² (57,61%) dan kepulauan seluas 946,53 Km² (45,21%). Hal ini menunjukkan bahwa wilayah Kabupaten Sumenep memiliki peran yang cukup besar untuk membangun suatu perekonomian (RTRW Kabupaten Sumenep, 2007).

Wilayah daratan Kabupaten Sumenep yang cukup luas dan panjang dari pada wilayah kepulauan yang menjadi salah satu lokasi yang strategis untuk pengembangan ekonomi yang berbasis sumberdaya lokal (masyarakat). Karakteristik penduduk menurut latar belakangnya cenderung sama antar

wilayah daratan. Masyarakat Kecamatan Pragaan, Bluto, Saronggi, Batuan, Lenteng, Ganding, Guluk-guluk, Pesongsongan, Ambunten, Rubaru, Manding, Batuputih, Manding, Dasuk, Batang-batang, Gapura, Dungkek, Kalianget serta Kecamatan kota Sumenep adalah Suku Madura dan Bahasa Madura sebagai bahasa pengantar kehidupan masyarakatnya dengan berbagai keragaman sosial budayanya. Kecamatan Batang-batang dan kecamatan Dasuk sendiri merupakan kecamatan yang menaungi tempat wisata yakni Pantai Lombang dan Pantai Slopeng yang menjadi daya tarik bagi wisatawan baik lokal maupun internasional untuk berkunjung dan juga banyak peneliti yang sudah melakukan penelitian dari berbagai disiplin ilmu pengetahuan. Tabel 1.2. memperlihatkan luas wilayah daratan Kabupaten Sumenep berdasarkan tingkat kecamatan:

Tabel 1.2 Luas Wilayah Daratan Kabupaten Sumenep Berdasarkan Tingkat Kecamatan 2013

No	Kecamatan	Luas Area (Ha)	Persentase
1	Pragaan	57,84	2,76
2	Bluto	51,25	2,45
3	Saronggi	67,71	3,23
4	Kalianget	30,19	1,44
5	Kota Sumenep	27,84	1,33
6	Batuan	27,1	1,29
7	Lenteng	71,41	3,41
8	Ganding	53,97	2,58
19	Guluk-Guluk	59,57	2,85
10	Pasongsongan	119,03	5,69
11	Ambunten	50,54	2,41
12	Rubaru	84,46	4,03
13	Dasuk	64,5	3,08
14	Manding	68,88	3,29
15	Batuputih	112,31	5,36
16	Gapura	65,78	3,14
17	Batang Batang	80,36	3,84
18	Dungkek	63,35	3,03
Jumlah		1206,36	57,61

Sumber : BPS Kabupaten Sumenep, 2013

Tabel diatas menunjukkan bahwasanya di wilayah daratan Kabupaten Sumenep luas area dinominasi oleh Kecamatan Pesongsongan yang mencapai 119,03 hektar atau sekitar 5,69%, kemudian disusul oleh Kecamatan Batuputih yang mencapai 112,31 Hektar atau sekitar 5,36%, Kecamatan Rubaru menduduki posisi nomer tiga yang ini sebesar 84,46 Hektar atau sekitar 4,03%, selanjutnya diposisi keempat diduduki oleh Kecamatan Batang batang yakni sebesar 80,36 Hektar atau sebesar 3,84%. Selain itu Kecamatan lainnya berada dibawah Kecamatan yang telah disebutkan sebelumnya yakni 80 kebawah atau sekitar 3% kebawah. Hal ini menunjukkan bahwa banyaknya potensi lahan dibidang pertaniannya untuk dikembangkan menjadi bahan berbasis kearifan lokal dan juga sebagai dasar dalam pengembangan perekonomian di wilayah daratan Kabupaten Sumenep.

Berdasarkan UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah Daerah Kabupaten Sumenep mempunyai kewenangan yang lebih luas untuk mengatur dan mengelola berbagai urusan penyelenggaraan pemerintah bagi kepentingan dan kesejahteraan masyarakatnya. Sedangkan dalam hal pembiayaan dan keuangan daerah diatur dalam UU No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah menuntut kesiapan aparat pemerintah dan masyarakat Kabupaten Sumenep untuk mendukung pelaksanaan Otonomi Daerah dengan pemanfaatan sumber-sumber daya secara optimal.

Program pembangunan yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Sumenep terutama dalam mengikutsertakan masyarakat dalam proses pembangunan serta pengelolaan potensi diharapkan mampu meningkatkan kinerja perekonomian

daerah sehingga dampaknya akan memperluas lapangan kerja yang tersedia, meningkatkan pendapatan orang perorang, rumah tangga dan dunia usaha.

Kecenderungan untuk menerapkan prinsip desentralisasi membuat daerah-daerah lebih memperhatikan aspirasi masyarakat lokal, khususnya di wilayah daratan Kabupaten Sumenep dalam pembangunan daerah fokus perhatian pemerintah (eksekutif) pun mulai memberikan peluang yang sangat yang sangat besar untuk munculnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Secara eksplisit di tegaskan bahwa penerapan otonomi daerah secara mendasar adalah mendorong pemberdayaan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreatifitas serta meningkatkan peran masyarakat. Dalam kajian mengenai partisipasi masrakat dalam otonomi daerah mengungkapkan bahwa partisipasi masyarakat merupakan hal yang krusial dan penting dalam pelaksanaan otonomi daerah.

1.2 Rumusan masalah

Dari latar belakang di atas dapat di ambil permasalahan dalam penelitian ini adalah bagaimana tingkat partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan di wilayah daratan Kabupaten Sumenep?

1.3 Tujuan penelitian

Adapun dari tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui tingkat partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan di wilayah daratan Kabupaten Sumenep.

1.4 Manfaat Penelitian

Dengan diadakannya penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara akademik maupun non akademik, adapun manfaatnya sebagai berikut:

1.4.1 Manfaat Teoritis

1. Pengembangan penelitian tentang partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan
2. Memberikan tambahan wawasan mengenai penelitian yang di lakukan

1.4.2 Manfaat praktis

1. Sebagai bahan instansi bagi masyarakat proses perencanaan pembangunan
2. Sebagai alternatif kebijakan
3. Sebagai bahan rekomendasi kebijakan
4. Memberikan pemahaman mengenai partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan pada tahun berikutnya