



LAPORAN PENELITIAN
DIPA UNIVERISTAS AIRLANGGA
TAHUN 2005

IDENTIFIKASI POTENSI DAERAH DALAM MENDUKUNG PERENCANAAN PARTISIPATIF DI JATIM

Oleh:

Ika Atma Kurniawanti, SE.,M.Si.
Lilik Sugiharti, SE.,M.Si.

LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT
UNIVERSITAS AIRLANGGA

Dibiayai oleh Dana DIPA Universitas Airlangga Tahun 2005,
Surat Keputusan Rektor Universitas Airlangga
Nomor 5633/J03/PP/2005
Tanggal 28 Juli 2005
Nomor Urut : 12

FAKULTAS EKONOMI
UNIVERSITAS AIRLANGGA

November, 2005



LAPORAN PENELITIAN
DIPA UNIVERSITAS AIRLANGGA
TAHUN 2005

IDENTIFIKASI POTENSI DAERAH DALAM MENDUKUNG PERENCANAAN PARTISIPATIF DI JATIM

KKB
KK-2
LP 24/08
kur
i

Oleh:

Ika Atma Kurniawanti, SE.,M.Si.
Lilik Sugiharti, SE.,M.Si.

LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT
UNIVERSITAS AIRLANGGA

Dibiayai oleh Dana DIPA Universitas Airlangga Tahun 2005,
Surat Keputusan Rektor Universitas Airlangga
Nomor 5633/J03/PP/2005
Tanggal 28 Juli 2005
Nomor Urut : 12

FAKULTAS EKONOMI
UNIVERSITAS AIRLANGGA

November, 2005

IR-PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA
DEPARTEMEN PENDIDIKAN NASIONAL
UNIVERSITAS AIRLANGGA
LEMBAGA PENELITIAN DAN
PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT

Kampus C Unair, Jl. Mulyorejo Surabaya 60115 Telp. (031) 5995246, 5995248, 5995247 Fax. (031) 5962066
E-mail : infolemlit@unair.ac.id - http: //lppm.unair.ac.id

IDENTITAS DAN PENGESAHAN
LAPORAN AKHIR HASIL PENELITIAN

Judul Penelitian	:	IDENTIFIKASI POTENSI DAERAH DALAM Mendukung PERENCANAAN PARTISIPATIF DI JATIM
a. Macam Penelitian	:	<input type="checkbox"/> Fundamental <input type="checkbox"/> Terapan <input type="checkbox"/> Pengembangan
b. Katagori Penelitian	:	<input type="checkbox"/> I <input type="checkbox"/> II <input type="checkbox"/> III
Kepala Proyek Penelitian	:	
a. Nama lengkap dan Gelar	:	Ika Atma Kurniawati, SE., M.Si.
b. Jenis Kelamin	:	Perempuan
c. Pangkat/Golongan/NIP	:	Penata Muda / IIIA / 132 230 686
d. Jabatan Sekarang	:	Asisten Ahli Madya
e. Fakultas/Puslit/Jurusan	:	Ekonomi
f. Univ./Ins/Akademi	:	Universitas Airlangga
g. Bidang ilmu yang diteliti	:	Ekonomi
Jumlah Tim Peneliti	:	2 (Dua) orang
Lokasi Penelitian	:	Jawa Timur
Kerjasama dengan Instansi Lain	:	
a. Nama Instansi	:	-
b. A l a m a t	:	-
Jangka waktu penelitian	:	6 (Enam) bulan
Biaya yang diperlukan	:	Rp 3.000.000,00 (Tiga Juta Rupiah)
Seminar Hasil Penelitian	:	
a. Dilaksanakan Tanggal	:	16 Januari 2006
b. Hasil Penelitian	:	() Baik Sekali (V) B a i k () S e d a n g () Kurang

Surabaya, 20 Januari 2006

Mengetahui/Mengesahkan
a.n. Rektor

Ketua Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat
Universitas Airlangga,



Prof. Dr. H. Sarmanu, M.S.
NIP 130 701 125

Identifikasi Potensi Daerah dalam Mendukung Perencanaan Partisipatif di, Jawa Timur

(Ika Atma Kurniawanti, dan Lilik Sugiharti)

Abstrak

Guna mendukung pelaksanaan manajemen pembangunan daerah dalam rangka Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999, tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, upaya mutlak adalah peningkatan kapasitas aparat pemerintahan daerah serta organisasi masyarakat agar dapat mengambil peranan yang tepat dalam interaksi demokratis dan proses pembangunan secara komprehensif. Pada penelitian ini akan mencoba mengkaji aspek perencanaan partisipatif untuk pembangunan di Jawa Timur, dan melihat faktor-faktor penghambat dan pendukung perencanaan partisipatif di Jawa Timur. Selain itu studi ini juga akan membahas aspek-aspek yang penting terutama terkait dengan potensi wilayah, potensi ekonomi dan potensi sosial budaya. Hasil penelitian dengan menggunakan pendekatan secara deskriptif menunjukkan bahwa secara ekonomi Jawa Timur mempunyai potensi yang cukup besar jika dilihat dari pertumbuhan ekonomi sekitar 8% sebelum krisis ekonomi 1997, dan cenderung mengalami penurunan menjadi sekitar hanya 3% pada masa setelah krisis ekonomi. Namun demikian jika dilihat kontribusi per wilayah kabupaten/kota, maka penyumbang terbesar berasal dari koridor Utara-Selatan hampir sebesar 55% pertahun. Potensi budaya yang dimiliki oleh propinsi Jawa Timur dengan segala keanekaragaman budaya yang ada, merupakan aset untuk pengembangan perencanaan partisipatif. Sedangkan faktor penghambat perencanaan partisipatif terutama adalah kurang terintegrasinya perencanaan pembangunan daerah, dan kurang jelasnya peran, fungsi, serta kontribusi pemerintah propinsi dalam perencanaan di wilayahnya.

Kata Kunci: *Perencanaan Partisipatif*

DAFTAR ISI

	Halaman
BAB I: PENDAHULUAN	
1.1. Latar Belakang Permasalahan	1
1.2. Permasalahan	2
1.3. Tujuan Penelitian	2
1.4. Kontribusi Penelitian	2
BAB II: TINJAUAN PUSTAKA	
2.1. Beberapa Definisi Tentang Partisipasi	4
2.2. PRA (Participatory Rural Appraisal)	8
2.3. ZOPP (Ziel Orientierte Projekt Planung)	8
BAB III: METODE PENELITIAN	
3.1. Sumber Data	13
3.2. Metode Analisis	13
BAB IV: ANALISIS DATA DAN PEMBAHASAN	
4.1. Karakteristik Ekonomi	14
4.2. Karakteristik Budaya	16
BAB V: KESIMPULAN DAN SARAN	
5.1. Kesimpulan	24
5.2. Saran	24
DAFTAR PUSTAKA	

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Permasalahan

Formulasi kebijakan pembangunan di Jawa Timur tidak terlepas dari konteks kehidupan kenegaraan dewasa ini. Dalam proses demokratisasi dan desentralisasi saat ini prinsip-prinsip pemerintahan yang baik diangkat sebagai paradigma baru, terutama prinsip partisipasi, transparansi dan akuntabilitas.

Guna mendukung pelaksanaan manajemen pembangunan daerah dalam rangka Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999, tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, upaya mutlak adalah peningkatan kapasitas aparat pemerintahan daerah serta organisasi masyarakat agar dapat mengambil peranan yang tepat dalam interaksi demokratis dan proses pembangunan secara komprehensif.

Kebijaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah yang mulai dilaksanakan sejak tahun anggaran 2000 merupakan peluang bagi pemerintah daerah di Indonesia untuk melaksanakan serta membiayai sendiri kemajuan pembangunan di daerahnya masing-masing. Sesuai dengan hasil penelitian serta evaluasi terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tahun 2001 dan 2002, hanya ada beberapa daerah yang tergolong kaya dan mampu membiayai sendiri proyek-proyek pembangunannya seperti propinsi Riau, kabupaten Bengkalis, propinsi Sulawesi Selatan, dan propinsi Kalimantan Selatan.

Dalam rangka mendukung pelaksanaan manajemen pembangunan daerah upaya upaya yang dapat dilakukan adalah peningkatan kapasitas aparat pemerintah daerah serta



organisasi masyarakat agar dapat mengambil peran yang tepat dalam proses pembangunan secara komprehensif. Secara lebih spesifik bahwa pembangunan dalam era desentralisasi ini harus lebih memiliki dimensi peningkatan sumber daya manusia, sehingga dapat memberikan pelayanan yang tepat kepada masyarakat dan mampu mengelola sumber daya alam secara berkelanjutan.

Pada penelitian ini akan mencoba mengkaji aspek perencanaan partisipatif untuk pembangunan di Jawa Timur, dan melihat faktor-faktor penghambat dan pendukung perencanaan partisipatif di Jawa Timur. Selain itu studi ini juga akan membahas aspek-aspek yang penting terutama terkait dengan potensi wilayah, potensi ekonomi dan potensi sosial budaya.

1.2 Perumusan Masalah

Permasalahan yang muncul berdasarkan latar belakang permasalahan di atas adalah:

1. Bagaimanakah karakteristik daerah di Jawa Timur atas dasar potensi ekonomi, dan potensi sosial budaya?
2. Faktor-faktor apa saja yang mendukung dan menghambat perencanaan pembangunan partisipatif di Jawa Timur?

1.3. Tujuan Penelitian

1. Mengidentifikasi daerah-daerah di Jawa Timur atas dasar potensi ekonomi, dan potensi sosial budaya.

2. Mengidentifikasi faktor-faktor pendukung dan penghambat perencanaan pembangunan partisipatif di Jawa Timur.

1.4 Kontribusi Penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan akan dapat bermanfaat sebagai tambahan informasi bagi pengambil keputusan dalam rangka pelaksanaan perencanaan partisipatif di Jawa Timur.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

Wacana tentang partisipasi publik dalam perencanaan dan pengelolaan sektor publik sebenarnya telah lama mendapat perhatian. Di Amerika, wacana ini muncul sejak akhir tahun 1950-an, sementara di Inggris sejak awal tahun 1960-an, dan Australia menyusul pada tahun 1970-an. Pada praktiknya konsep perencanaan pembangunan partisipatif dilatarbelakangi oleh peran dan fungsi daerah otonom yang harus menentukan sendiri strategi perencanaan daerahnya.

Pada tahun 2003, tepatnya tanggal 5 Mei 2003 dan 11 Agustus 2003, telah diedarkan surat Menteri Dalam Negeri ditujukan kepada Gubernur dan Bupati/Walikota, perihal Pedoman Penyelenggaraan Forum Koordinasi Pembangunan Partisipatif (FKPP) dan Panduan Penyusunan Program Dasar Pembangunan Partisipatif (PDPP). Pedoman Penyelenggaraan FKPP diedarkan untuk lebih mengefektifkan dan mengoptimalkan proses perencanaan dan pengendalian pembangunan daerah sebagai bagian dari perencanaan pembangunan nasional (koordinasi perencanaan tahunan pembangunan). Sementara, PDPP, sebagai suatu pendekatan partisipatif untuk rancangan program jangka menengah, yang disusun secara partisipatif, konseptual dan terencana.

Sebagai alternatif dimunculkan apa yang kini disebut pendekatan partisipatif. Kepentingan pendekatan ini adalah emansipasi/pelibatan masyarakat. Metode-metode yang menggunakan pendekatan yang partisipatif ini (misalnya *Participatory Rural Appraisal* dan *Participatory Action Research*) bukanlah pendekatan yang *ahistoris* (terlepas dari pendekatan-pendekatan sebelumnya). Pendekatan ini banyak menggunakan

metode-metode yang sudah ada, yakni menggunakan cara-cara yang digunakan dalam teori-teori antropologi, komunikasi, dan sosiologi. Menurut pendekatan ini, tujuan harus ditentukan oleh subyek untuk meniadakan penindasan ideologis. Pendekatan ini menekankan pentingnya proses *sharing of knowledge* antara peneliti dengan masyarakat di lokasi penelitian. Proses analisa dilakukan bersama peneliti dan masyarakat setempat. Hasil analisa tersebut langsung dikembalikan kepada masyarakat untuk selanjutnya disusun rencana tindakan bersama (oleh karena itu pendekatan ini disebut juga *riset aksi*). Ukuran dari pendekatan ini adalah terjadinya perubahan sosial.

Implementasi perencanaan partisipatif dalam pembangunan daerah masih diperlukan upaya untuk mendisain model partisipasi public yang sesuai dengan kebutuhan terutama menyangkut lingkup partisipasi yang sesuai. Di sisi lain implementasi konsep perencanaan partisipatif juga tidak akan berhasil tanpa didukung oleh sejumlah prasyarat yang mencakup pembangunan struktur dan kultur dalam masyarakat daerah antara lain:

1. Adanya upaya pelibatan seluruh *stakeholders*
2. Adanya upaya pembangunan institusi masyarakat yang kuat dan *legitimate*
3. Adanya proses politik melalui upaya negosiasi yang pada akhirnya mengarah pada pembentukan kesepakatan bersama (*collective agreement*)
4. Adanya usaha pemberdayaan masyarakat sehingga masyarakat dapat menyesuaikan kebutuhannya, kapasitas yang dimilikinya, mampu mengidentifikasi alternative solusi untuk memenuhi kebutuhannya tersebut, serta memilih alternative terbaik yang paling sesuai dengan keputusannya.

2.1. Beberapa Definisi Tentang Partisipasi

2.1.1 In development projects

- With regard to rural development... participation includes people's involvement in decision-making processes, in implementing programmes, their sharing in the benefits of development programmes and their involvement in efforts to evaluate such programmes (Cohen and Uphoff 1977)
- Community participation (is) an active process by which beneficiary or client groups influence the direction and execution of a development project with a view of enhancing their well-being in terms of income, personal growth, self-eliance or other values they cherish (Paul 1987).
- Participatory development stands for partnership which is built upon the basis of dialogue among the various actors, during which the agenda is jointly set, and local views and indigenou knowledge are deliberately sought and respected. This implies negotiation rather than the dominance of an externally set project agenda. Thus people become actors instead being beneficiaries (OECD 1994).

2.1.2 Political definitions

- Participation can be seen as a process of empowerment of the derived and the excluded. This view is based on the recognition of differences in political and economic power among different social groups and classes. Participation in this sense necessitates the creation of organizations of the poor which are democratic, independent and self-reliant (Ghai 1990).
- Participation is concerned with... the organized efforts to increase control over resources and regulative institutions in given social situations on the part of groups

and movements or those hitherto excluded from such control (Pearse and Stifel 1979)

- Participation is a process through which stakeholders influence and share control over development initiatives and the decisions and resources which affect them (World Bank 1994).

Proses perencanaan dan pengambilan keputusan dalam program pembangunan kerap kali dilakukan dari atas ke bawah (*top-down*). Rencana program pengembangan masyarakat biasanya dibuat di tingkat pusat (atas) dan dilaksanakan oleh Instansi Propinsi dan Kabupaten. Masyarakat sering kali diikutkan tanpa diberikan pilihan dan kesempatan untuk memberi masukan atau berperan. Hal ini biasanya disebabkan adanya anggapan untuk mencapai efisiensi dalam pembangunan bagi masyarakat serta masyarakat tidak mempunyai kemampuan sendiri untuk menganalisa kondisi dan merumuskan persoalan serta kebutuhan-kebutuhannya. Dalam visi ini masyarakat ditempatkan pada posisi yang membutuhkan bantuan dari luar. Program yang dilakukan dengan pendekatan dari atas ke bawah sering tidak berhasil dan kurang memberi manfaat kepada masyarakat, karena masyarakat kurang terlibat sehingga mereka merasa kurang bertanggung jawab terhadap rencana program dan pelaksanaannya.

Dari kondisi ini, pendekatan dikembangkan dengan menempatkan masyarakat sebagai pihak utama atau pusat pengembangan. Pendekatan tersebut lebih bersifat memberdayakan masyarakat, yaitu model 'Pemberdayaan Masyarakat' (PM). Dasar proses pemberdayaan masyarakat adalah pengalaman dan pengetahuan masyarakat tentang keberadaannya yang sangat luas dan berguna serta kemauan mereka untuk menjadi lebih

baik. Proses ini bertitik tolak untuk memandirikan masyarakat agar dapat meningkatkan taraf hidupnya, menggunakan dan mengakses sumber daya setempat sebaik mungkin, baik sumber daya alam maupun sumber daya manusia.

Perencanaan partisipatif adalah satu tahap dalam proses pemberdayaan masyarakat, di mana proses dimulai dengan tahap kajian keadaan pedesaan secara partisipatif. Tahap perencanaan partisipatif melanjutkan dari informasi yang dikumpulkan pada kajiannya. Perencanaan partisipatif bermanfaat kepada masyarakat untuk mengarahkan kegiatan atau program mereka dan juga untuk mengukur keberhasilan kegiatan atau program tersebut (monitoring dan evaluasi). Kalau masyarakat sendiri berpartisipasi, yaitu melaksanakan proses perencanaan partisipatif, kegiatan selanjutnya akan dilaksanakan atas kemauan masyarakat sendiri yang menjadi satu faktor sangat mempengaruhi dalam minat dan kesuksesan pelaksanaannya.

Titik berat program partisipatif adalah pemberdayaan masyarakat dengan prinsip kemitraan yang berfungsi sebagai penggerak awal (prime mover) dalam pembangunan ekonomi rakyat untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara berkesinambungan. Untuk itu prinsip-prinsip yang digunakan dalam pengelolaan partisipatif adalah :

- *demokratis*, yaitu setiap pilihan program berdasarkan musyawarah yang disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat;
- *transparan*, yaitu pengelolaan program dilakukan secara terbuka sehingga dapat diketahui secara luas oleh masyarakat;
- *akuntabilitas*, yaitu pengelolaan program harus dapat dipertanggungjawabkan secara teknis dan finansial; dan

- *responsif*, yaitu pemilihan program sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Program partisipatif di suatu daerah dapat dilakukan apabila memenuhi kriteria sebagai berikut :

- Adanya keinginan dan kebutuhan dari sebagian besar masyarakat lokal;
- Adanya dukungan sosial kapital masyarakat;
- Adanya peranserta masyarakat yang maksimal mulai dari perencanaan, pelaksanaan sampai dengan pemantauannya; dan
- Adanya program pengembangan dari Pemda setempat, yaitu program partisipatif harus sinergi dengan program Pemerintah Daerah setempat

Metode yang digunakan dalam pelaksanaan partisipatif Pembangunan Daerah adalah metode partisipatif. Yang dimaksud dengan metode partisipatif adalah suatu cara untuk menumbuhkembangkan potensi daerah (sumber daya alam, sumber daya manusia dan kelembagaan) yang ada secara swadaya agar masyarakat dapat meningkatkan kemampuan, penghasilan dan kemakmuran secara berkelanjutan. Untuk menumbuhkan partisipasi masyarakat dapat dilakukan melalui pendekatan pendekatan terhadap pemimpin formal (kepala desa, pamong desa dan sebagainya), pemimpin non-formal (tokoh masyarakat) dan pendekatan langsung kepada masyarakat atau kelompok-kelompok masyarakat. Pendekatan ini dapat dilakukan oleh Pemerintah Daerah setempat dan atau Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM). Ada beberapa teknik pendekatan partisipasi yang dapat digunakan dalam partisipatif, di antaranya adalah metode *PRA (Participatory Rural Appraisal)*, *ZOPP(Ziel Orientierte Projekt Planung)* atau *OOPP (Objective*

Oriented Project Planning- dalam bahasa Inggris), PAR (Participatory Action Research), RRA (Rapid Rural Assesment).

2.2. PRA (Participatory Rural Appraisal)

Pendekatan ini banyak menggunakan metode-metode yang sudah ada, yakni menggunakan cara-cara yang digunakan dalam teori-teori antropologi, komunikasi, dan sosiologi.. Menurut pendekatan ini, tujuan harus ditentukan oleh subyek untuk meniadakan penindasan ideologis. Pendekatan ini menekankan pentingnya proses *sharing of knowledge* antara peneliti dengan masyarakat di lokasi penelitian. Proses analisa dilakukan bersama peneliti dan masyarakat setempat.

2.3 ZOPP(Ziel Orientierte Projekt Planung)

Pada awalnya metode ini dinamakan metode perencanaan proyek yang diorientasikan pada tujuan - *Goal Oriented Project Planning (GOPP)*. Metode ini kemudian berkembang dan juga dipergunakan oleh para perencana proyek-proyek kerjasama Pemerintah German Barat yang ditangani oleh GTZ. Oleh Pemerintah German Barat, metode perencanaan ini disebut dengan *ZOPP (Ziel Orientierte Projekt Planung)* atau *OOPP (Objective Oriented Project Planning- dalam bahasa Inggris)*. Semua proyek-proyek Pemerintah German Barat yang ditangani oleh GTZ diharuskan menggunakan metode ZOPP sebagai pendekatan untuk melakukan perencanaannya. Termasuk juga di Indonesia, di mana proyek-proyek yang dikembangkan oleh GTZ bekerjasama dengan Pemerintah Indonesia juga menggunakan pendekatan/metode ZOPP sebagai pendekatan dalam perencanaannya.

Beberapa proyek yang ditangani oleh Depdagri (Ditjen PMD) bekerjasama dengan GTZ, misalnya proyek P4D (Proyek pendukung Pemantapan Penataan Desentralisasi), secara khusus mengembangkan ZOPP ini sebagai suatu metode perencanaan pembangunan di tingkat desa dalam upaya meningkatkan peran serta masyarakat dalam perencanaan pembangunan. Istilah yang dipakai adalah "ZOPP Desa", dalam arti istilahnya disederhanakan dan disesuaikan dengan situasi dan kondisi masyarakat desa agar lebih mudah dipahami. Kemudian melalui proyek P4D ini, pendekatan ZOPP desa dikembangkan lebih lanjut melalui berbagai uji coba dan lokakarya sampai akhirnya, metode perencanaan pembangunan desa (ZOPP desa) oleh Ditjen Pemberdayaan Masyarakat Desa, diganti istilahnya menjadi metode P3MD (Perencanaan Partisipatif Pembangunan Masyarakat Desa). Dan hal tersebut telah ditetapkan menjadi kebijakan nasional oleh Depdagri (PMD) untuk dipakai sebagai metode perencanaan pembangunan desa. Namun demikian, dalam metode P3MD ini tidak murni menggunakan pendekatan ZOPP saja, melainkan sudah dikombinasikan dengan instrumen dalam metode PRA, seperti kalender musim, analisis kelembagaan, dan sketsa desa.

Paling tidak ada 4 ciri penting yang bisa disampaikan kenapa metode ZOPP ini digunakan sebagai alat perencanaan, antara lain :

1. Prosedur penyusunan rencana dilakukan secara bertahap, artinya tahap demi tahap harus diselesaikan terlebih dahulu, karena tahap sebelumnya merupakan prasyarat untuk melanjutkan ke tahap berikutnya.
2. Menggunakan teknik visualiasi yang menjamin semua peserta dapat mengetahui dan mengikuti perkembangan perencanaan. Selain itu dengan teknik visualisasi

juga mampu membantu meningkatkan efisiensi dan efektifitas proses perencanaan dan pengelolaan proyek.

3. Menggunakan pendekatan kelompok (team approach) dan mengupayakan bahwa pengetahuan dan pengalaman yang ada dalam tim digunakan semaksimal mungkin.
4. Adanya moderasi oleh pihak luar yang tidak terkait langsung dengan proyek untuk membantu memfasilitasi kepentingan yang berbeda-beda dari semua pihak yang terkait sehingga tercapai kesepakatan bersama (mufakat).

Disamping itu, ada beberapa keuntungan menerapkan metode ZOPP dalam menyusun perencanaan secara partisipatif, antara lain:

- Membantu merumuskan tujuan-tujuan yang ingin dicapai secara jelas sehingga ikut mendorong tercapainya mufakat pada saat adanya pendapat dan harapan yang berbeda
- Memberikan gambaran yang jelas kepada para pemimpin proyek tentang batasan tanggung jawab atau ruang lingkup pertanggung jawaban pelaksanaan kegiatan proyek.
- Menyediakan indikator/tolok ukur bersama untuk keberhasilan proyek untuk mempermudah proses pelaksanaan pemantauan dan evaluasi.
- Memfokuskan pada hasil (output) dan dampak, bukan hanya pada kegiatan dan input (masukan-masukan) saja.



Sesuai dengan pengalaman, ternyata ZOPP merupakan sistem perencanaan yang mudah dan terbuka, dalam arti dapat mengakomodasikan berbagai saran dan kritik dari semua pihak (stake holder). Namun demikian, mengingat bahwa sistem perencanaan dilakukan secara bersama-sama dalam satu team work, maka baik buruknya perencanaan yang dihasilkan tergantung dari susunan anggota team worknya.

Sama halnya dengan metode PRA atau metode partisipatif lainnya, sebagai instrumen perencanaan, secara umum ZOPP memiliki beberapa tahapan kegiatan, antara lain tahap penganalisaan dan tahap penyusunan design (rancangan) proyek. Dalam tahap penganalisaan ada beberapa langkah yang dikembangkan di antaranya:

- Tahap analisis masalah
- Tahap analisis tujuan
- Tahap analisis alternatif dan
- Tahap analisis peran (pihak terkait)

Beberapa kekuatan dan kelemahan dari ZOPP antara lain:

<i>Kekuatan</i>	<i>Kelemahan</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Meningkatkan partisipasi aktif peserta perencanaan, dengan menggunakan system metaplan. • Dapat mengatasi rasa malu peserta. Dalam hal ini peserta yang tidak berani bicara dapat diakomodir lewat kartu-kartu metaplan • Dapat membantu menganalisis masalah secara mendalam dan mencari hubungan sebab dan akibatnya • Dapat membantu merumuskan rancangan program secara jelas dan sistematis, antara lain : tujuan, output dan aktivitas maupun input yang dibutuhkan • Bersifat terbuka terhadap kritik sehingga 	<ul style="list-style-type: none"> • Dengan system visualisasi (menggunakan meta plan), seringkali kesulitan untuk mendapat peserta (anggota tim) yang bisa baca tulis secara keseluruhan • Mutu perencanaan ditentukan oleh peserta yang terlibat dalam perencanaan. Semakin baik anggota tim worknya, akan semakin baik mutu perencanaannya. Sebaliknya semakin kurang baik anggota timnya, maka mutu perencanaan juga kurang baik • Cross cek/triangulasinya kurang dengan kondisi yang sebenarnya, karena analisis masalah dirumuskan oleh tim work saja. • Memerlukan banyak biaya karena

- bisa mengakomodir kepentingan berbagai pihak
- Membantu merumuskan indikator/tolok ukur keberhasilan program sehingga mempermudah dalam memantau dan evaluasi.
 - Membantu meningkatkan efisiensi dan efektifitas proses perencanaan dan pengelolaan proyek
 - Dapat menghemat waktu, karena semua masalah ditulis dalam kartu sehingga tidak perlu menunggu setiap orang berbicara satu persatu.
 - Semua tahapan dan hasil-hasil perencanaan tercatat secara jelas.
- banyak menggunakan alat-alat visualisasi, antara lain kertas metaplan, isolasi, jarum pentul, dll.
- Memerlukan fasilitator yang handal dan netral dan bisa mengakomodir adanya perbedaan kepentingan diantara anggota tim perencana.

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1. Sumber Data

Metode yang digunakan dalam studi pengembangan perencanaan partisipatif dalam pembangunan di Jawa Timur ini adalah pengumpulan data dasar (pada tahap awal ini dilakukan identifikasi data dasar yang diperoleh dari data-data sekunder yang ada di instansi-instansi pemerintah terkait di Propinsi Jawa Timur, hasil-hasil studi dan penelitian terdahulu yang terkait dengan pengembangan perencanaan partisipatif di Propinsi Jawa Timur, serta referensi-referensi lain yang menunjang pelaksanaan kegiatan ini.

3.2. Metode Analisis

Penelitian ini dirancang dengan menggunakan pendekatan studi kepustakaan, yang meliputi analisis faktor pendukung, penghambat dan dampak perencanaan partisipatif terhadap masyarakat di Jawa timur. Dalam melakukan identifikasi potensi daerah yang meliputi, potensi ekonomi, dan potensi sosial digunakan analisis deskriptif.

BAB IV

ANALISIS DAN PEMBAHASAN

4.1. Karakteristik Ekonomi

Secara umum untuk melihat potret ataupun kondisi ekonomi makro Jatim dapat dilihat dari perkembangan ataupun pertumbuhan dan distribusi produk domestik regional bruto (PDRB), termasuk PDRB per kapita. Pengukuran PDRB dapat diklasifikasikan dalam 2 (dua) sisi yaitu sisi penawaran (*supply side*) dan sisi permintaan (*demand side*). Sisi penawaran terdiri dari 9 (sembilan) sektor utama menurut lapangan usaha terdiri dari sektor pertanian, pertambangan dan galian, industri manufaktur, LGA (listrik, gas dan air), konstruksi, perdagangan (termasuk hotel dan restoran), transportasi dan komunikasi, keuangan dan jasa-jasa. Sedangkan untuk sisi permintaan dibagi dalam 6 (enam) sektor utama yang mencakup penggunaan untuk konsumsi rumah tangga dan swasta (C), konsumsi pemerintah (G), investasi (I), ekspor (X) yang terdiri dari ekspor internasional, ekspor antar propinsi dan ekspor melalui darat, dan impor (M) yang terdiri dari impor internasional, impor antar propinsi dan impor melalui darat.

Nilai nominal PDRB Jatim pada tahun 1999 diperkirakan mencapai Rp 150,555 trilyun (harga berlaku/*at current price*) sedangkan nilai riilnya (menurut harga konstan tahun 1993) hanya sebesar Rp 55,058 trilyun sehingga kondisi ekonomi riil Jatim pada tahun 1999 hampir sama dengan tahun 1994.

TABEL 4.1

PERTUMBUHAN EKONOMI DAN DISTRIBUSI PDRB JAWA TIMUR TAHUN 1995 – 2001

No	Sektor	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001*
		Pertumbuhan Ekonomi (Harga Konstan Tahun 1993)						
1	Pertanian	2.07	3.93	1.04	(5.02)	2.19	0.69	2.42
2	Pertambangan & Penggalian	1.56	1.27	(10.88)	(42.69)	63.51	38.72	(0.16)
3	Industri Pengolahan	12.95	11.99	9.67	(22.18)	(0.05)	1.73	1.18
4	Listrik, Gas & Air Bersih (LGA)	28.49	12.65	0.29	3.16	13.00	11.31	7.49
5	Konstruksi	12.28	9.98	3.09	(33.22)	(9.91)	(0.81)	0.01
6	Perdagangan, Hotel & Restoran	8.76	9.50	6.43	(17.79)	0.30	4.43	7.80
7	Pengangkutan & Komunikasi	8.43	9.54	1.76	(4.37)	9.65	6.84	0.99
8	Keuangan, Persewaan & Jasa Perusahaan	5.68	5.67	4.17	(20.49)	(6.33)	3.43	5.80
9	Jasa-jasa	3.16	3.28	2.87	(5.32)	0.86	1.69	3.26
Pertumbuhan Ekonomi (PDRB)		8.18	8.26	5.07	(16.12)	1.21	3.26	3.34
		Distribusi PDRB (Harga Berlaku)						
1	Pertanian	16.95	16.78	16.75	21.24	21.77	21.11	21.66
2	Pertambangan & Penggalian	1.84	1.76	1.49	0.93	1.63	2.11	2.02
3	Industri Pengolahan	28.41	28.86	29.68	28.18	27.34	26.88	26.27
4	Listrik, Gas & Air Bersih	1.83	1.82	1.91	1.50	1.88	2.41	2.69
5	Konstruksi	6.74	6.79	6.67	5.35	4.89	4.70	4.33
6	Perdagangan, Hotel & Restoran	21.03	20.86	21.43	23.62	22.90	23.08	23.65
7	Pengangkutan & Komunikasi	6.21	6.50	6.09	6.10	6.03	6.27	5.99
8	Keuangan, Persewaan & Jasa Perusahaan	6.65	6.52	6.14	4.23	4.03	4.02	4.14
9	Jasa-jasa	10.34	10.10	9.84	8.77	9.54	9.42	9.25
PDRB		100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Sumber: BPS-Jawa Timur, *PDRB Propinsi Jawa Timur*, pelbagai seri penerbitan, diolah kembali

Keterangan: *) Angka Sementara

Kegiatan ekonomi Jawa Timur terkait erat dengan perekonomian secara nasional.

Pertumbuhan ekonomi Jawa Timur dan nasional dapat dilihat pada gambar 2.1. Dalam kondisi ekonomi yang relatif stabil, pertumbuhan ekonomi Jawa Timur selalu lebih tinggi daripada pertumbuhan ekonomi nasional. Kondisi ini terjadi pada periode sebelum krisis ekonomi (1987 – 1997), kecuali pada tahun 1985, di mana pertumbuhan ekonomi Jawa Timur (8,18%), lebih rendah daripada pertumbuhan nasional (8,22%). Namun sejak ekonomi Indonesia mulai mengalami krisis pada akhir tahun 1997, ekonomi Jawa Timur mengalami kontraksi yang lebih hebat daripada ekonomi Indonesia. Hal ini terlihat dari tingkat pertumbuhan yang menurun tajam hingga mencapai -16,12% jauh lebih rendah daripada pertumbuhan ekonomi Indonesia yaitu sebesar -13,68%. Pada tahun 1999 kembali pertumbuhan ekonomi Jawa Timur (1,21%) sedikit lebih besar daripada pertumbuhan ekonomi Indonesia (0,58). Pertumbuhan di bawah tingkat pertumbuhan

ekonomi Indonesia kembali terjadi pada tahun 2000 dan 2001 yaitu masing-masing sebesar (3,26%) dan (3,34%) dibanding dengan pertumbuhan Indonesia sebesar (4,47%) dan (3,38%). Secara umum dapat disimpulkan bahwa sejak terjadi krisis ekonomi Jawa Timur mengalami "pukulan" yang lebih berat dibandingkan Indonesia dan mengalami proses pemulihan (*Recovery*) yang lebih lambat.

Pada Tabel 4.1 terlihat perkembangan ekonomi tahun 1998 hampir semuanya negatif dan sebagai penyelamat ekonomi adalah sektor LGA (Listrik, Gas, Dan Air Minum). Pada tahun 1999 untuk beberapa sektor masih Mengalami pertumbuhan negatif, antara lain sektor pertanian (-0,73%), sektor industri pengolahan (-0,65%), dan sektor konstruksi (-6,65%). pertumbuhan negatif dari beberapa sektor ini akibat dampak dari krisis ekonomi yang masih terasa terutama kondisi sosial, ekonomi serta politik yang masih belum kondusif.

Tabel 4.2
PDRB Atas Dasar Harga Konstan Tahun 1993
Kabupaten/Kotamadya di Provinsi Jawa Timur
Tahun 1997-2003

Kab/Kodya	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Kab. Gresik	3705592.31	3005954.69	3117478.29	3302182.77	3451410	3621552.12	3798944.57
Kab. Sidoarjo	5698350.67	4532682.05	4580671.98	4760372.12	4930685.62	5155918.73	5674185.00
Kab. Mojokerto	1222428.25	1041508.54	1078829.82	1103102.03	1159588.21	1182663.04	1226476.42
Kab. Blitar	811643.30	731426.93	755651.02	806239.50	818543.91	850460.56	883909.30
Kab. Malang	2554003.75	2267707.37	2314757.62	2398071.32	2316366.79	2406704.47	2494421.91
Kab. Pasuruan	2813698.03	2429907.37	2461313.90	2541749.58	2654421.11	2758144.18	2879937.45
Kodya. Malang	2653064.65	2074986.17	2075765.61	2120077.32	2188678.55	2260422.91	2347554.30
Kodya. Pasuruan	350721.76	309940.36	315578.39	330537.51	345373.58	361617.66	375628.68
Kodya. Blitar	284910.98	239616.48	243020.16	252008.68	264410.55	275776.03	286752.77
Kodya. Mojokerto	322713.22	282297.34	287862.44	298440.72	317040.14	330867.51	343969.14
Kodya. Surabaya	15373261.89	11933442.11	11903847.82	12311076.00	12821973.92	13445042.44	14107530.78
Kodya. Batu					184428.65	194290.42	203830.02
Koridor Utara Selatan	35790388.81	28849469.41	29134777.05	30223857.55	31452921.03	32843460.07	34623140.34
Kab. Pacitan	403845.17	373386.45	378968.43	393740.00	401335.29	413266.13	426022.27
Kab. Ponorogo	674319.80	622343.44	641025.71	690941.68	795261.37	728971.45	757115.31
Kab. Madiun	574133.98	499565.27	502823.42	510020.34	531580.60	552660.47	574197.91
Kab. Magetan	635805.25	560907.08	568518.05	587958.68	607608.51	629685.98	649876.70
Kab. Trenggalaek	415886.84	382434.78	391734.28	408777.76	421067.10	437416.83	456924.38
Kab. Tulungagung	1341472.73	1130629.43	1148389.65	1228687.73	1265545.92	1515434.93	1362853.50
Kab. Kediri	1519020.64	1309233.03	1352581.70	1419133.11	1161337.71	1512075.17	1566935.90
Kab. Jombang	1079628.65	941323.53	956067.44	979781.85	1013806.50	1053141.36	1085607.48
Kab. Nganjuk	860031.00	746023.21	753867.92	771945.37	791768.04	823016.24	854364.55
Kodya. Madiun	481442.07	393742.29	399873.21	410484.34	428432.96	444868.89	461303.89
Kodya. Kediri	5377234.01	4853529.15	4857796.42	4888528.87	4949498.05	4702189.68	4862440.36
Koridor Barat Daya	13362820.14	11813117.66	11961646.23	12289999.73	12367242.06	12812727.13	13057642.25
Kab. Lumajang	1035409.23	884621.59	896298.84	920175.54	956360.81	985573.88	1024727.40
Kab. Probolinggo	1355183.73	1183332.32	1187118.72	1204777.75	1241527.77	1299246.40	1228682.79
Kab. Banyuwangi	1923242.34	1676582.84	1680755.81	1738888.34	1797170.97	1858168.75	1926836.73
Kab. Jember	2008303.80	1779848.01	1811053.10	1878241.06	1951454.23	2044625.60	2129054.87
Kab. Bondowoso	629089.19	575351.56	582681.20	596379.65	626288.28	647328.42	667226.00
Kab. Situbondo	767884.69	689230.42	698122.81	713913.54	745913.64	775278.61	805160.01
Kodya. Probolinggo	632959.65	515409.00	516376.87	525279.22	529390.69	552648.04	577290.52
Koridor Timur	8352072.63	7304375.74	7372407.35	7577655.10	7848106.39	8162869.70	8358978.32
Kab. Lamongan	978060.37	886854.94	905166.07	931021.45	966945.5	1005067.8	1042934.8
Kab. Bojonegoro	963502.65	850472.27	861736.46	878579.5	904027.72	936954.58	972226.09
Kab. Tuban	1801993.28	1380612.44	1539101.64	1577787.79	1666854.74	1730725.59	1803378.01
Kab. Ngawi	711359.53	639807.35	649685.01	665272.11	693862.75	720181.58	747402.22
Kab. Sampang	672703.11	618389.92	628929.32	638267.75	658943.24	601688.44	705027.45
Kab. Pamekasan	542935.57	481796.08	482180.94	493091.94	498359.93	515629.36	533755.28
Kab. Sumenep	988252.12	944835.53	906991.12	939464.63	854949.6	885729.72	914432.22
Kab. Bangkalan	689487.68	629165.18	629615.99	641523.26	647967.45	670022.5	692211.36
Koridor Utara	7348294.31	6431933.71	6603406.55	6965008.43	6891910.93	7065999.57	7411367.43
Total Jawa Timur	64853575.89	54398896.52	55062237.18	57056520.81	58560180.40	60885056.47	63461128.34

Sumber : BPS Jawa Timur

Sejak tahun 1997 strategi pengembangan wilayah di Jawa Timur mengalami perubahan, sebelumnya menggunakan istilah Satuan Wilayah Pengembangan (SWP), namun kemudian mengalami perubahan menjadi koridor. Secara umum wilayah Jawa Timur dibagi menjadi empat koridor utama, yaitu koridor Utara-Selatan, koridor Barat Daya, Koridor Timur, dan koridor Utara.

Koridor Utara Selatan meliputi Kabupaten Gresik, Sidoarjo, Mojokerto, Blitar, Malang, Pasuruan, Kota Malang, Pasuruan, Blitar, Mojokerto, Surabaya, dan Batu. Bila dilihat dari kontribusi PDRB tiap kabupaten/kota terhadap PDRB Jawa Timur, kontribusi terbesar dari tahun ke tahun dicapai oleh Kota Surabaya dengan rata-rata setiap tahun sebesar 22%, sementara itu kontribusi terkecil adalah kota Pasuruan, Blitar, Mojokerto, dan Batu yang hanya sekitar 0,50 persen pertahun. Hal ini terjadi diduga karena wilayah kotamadia yang relatif kecil bila dibandingkan dengan wilayah kabupaten, terlebih lagi kota Batu hanya berkontribusi sekitar 0.3% terhadap PDRB Jawa Timur. Hal ini terjadi mengingat kota Batu merupakan wilayah pemekaran dan baru menjadi kotamadia sejak tahun 2001.

Koridor Barat Daya meliputi wilayah kabupaten Pacitan, Ponorogo, Madiun, Magetan, Trenggalek, Tulungagung, Kediri, Jombang, Nganjuk, kota Madiun, dan kota Kediri. Seperti terlihat pada Tabel 4.3, total kontribusi koridor Barat Daya terhadap PDRB Jawa Timur sekitar 21% pertahun. Kontribusi terendah di koridor Barat Daya disumbangkan oleh kabupaten Pacitan sekitar 0,65% pertahun, sedangkan kontribusi terbesar di wilayah ini dicapai oleh kota Kediri sebesar hampir 8,5% pertahun. Hal ini diduga karena adanya industri rokok Gudang Garam yang berlokasi di wilayah kota Kediri.

Tabel 4.3
KONTRIBUSI PDRB JAWA TIMUR
ATAS DASAR HARGA KONSTAN TAHUN 1993
BERDASARKAN KAB/KOTA TAHUN 1997 -2003

No	Kab/Kodya	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
1	Kab. Gresik	5,71	5,53	5,66	5,79	5,89	5,89	5,99
2	Kab. Sidoarjo	8,79	8,33	8,32	8,34	8,42	8,42	8,94
3	Kab. Mojokerto	1,88	1,91	1,96	1,93	1,98	1,88	1,93
4	Kab. Blitar	1,25	1,34	1,37	1,41	1,40	1,40	1,39
5	Kab. Malang	3,94	4,17	4,20	4,20	3,96	3,96	3,93
6	Kab. Pasuruan	4,34	4,47	4,47	4,45	4,53	4,53	4,54
7	Kodya. Malang	4,09	3,81	3,77	3,72	3,74	3,74	3,70
8	Kodya. Pasuruan	0,54	0,57	0,57	0,58	0,59	0,59	0,59
9	Kodya. Blitar	0,44	0,44	0,44	0,44	0,45	0,45	0,45
10	Kodya. Mojokerto	0,50	0,52	0,52	0,52	0,54	0,54	0,54
11	Kodya Surabaya	23,70	21,94	21,62	21,58	21,90	21,90	22,23
12	Kodya. Batu					0,31	0,31	0,32
	Utara-Selatan	55,19	53,03	52,91	52,97	53,71	53,71	54,57
13	Kab. Pacitan	0,62	0,69	0,69	0,69	0,69	0,69	0,67
14	Kab. Ponorogo	1,04	1,14	1,16	1,21	1,36	1,36	1,19
15	Kab. Madiun	0,89	0,92	0,91	0,89	0,91	0,91	0,90
16	Kab. Magetan	0,98	1,03	1,03	1,03	1,04	1,04	1,02
17	Kab. Trenggalek	0,64	0,70	0,71	0,72	0,72	0,72	0,72
18	Kab. Tulungagung	2,07	2,08	2,09	2,15	2,16	2,16	2,15
19	Kab. Kediri	2,34	2,41	2,46	2,49	1,98	1,98	2,47
20	Kab. Jombang	1,66	1,73	1,74	1,72	1,73	1,73	1,71
21	Kab. Nganjuk	1,33	1,37	1,37	1,35	1,35	1,35	1,35
22	Kodya Madiun	0,74	0,72	0,73	0,72	0,73	0,73	0,73
23	Kodya. Kediri	8,29	8,92	8,82	8,57	8,45	8,45	7,66
	Barat-Daya	20,60	21,72	21,71	21,54	21,12	21,12	20,58
24	Kab. Lumajang	1,60	1,63	1,63	1,61	1,63	1,63	1,61
25	Kab. Probolinggo	2,09	2,16	2,16	2,11	2,12	2,12	1,94
26	Kab. Banyuwangi	2,97	3,08	3,05	3,05	3,07	3,07	3,04
27	Kab. Jember	3,10	3,27	3,29	3,29	3,33	3,33	3,36
28	Kab. Bondowoso	0,97	1,06	1,06	1,05	1,07	1,07	1,05
29	Kab. Situbondo	1,18	1,27	1,27	1,25	1,27	1,27	1,27
30	Kodya. Probolinggo	0,98	0,95	0,94	0,92	0,90	0,90	0,91
	Timur	12,88	13,43	13,39	13,28	13,40	13,40	13,17
31	Kab. Lamongan	1,51	1,63	1,64	1,63	1,65	1,65	1,64
32	Kab. Bojonegoro	1,49	1,56	1,57	1,54	1,54	1,54	1,53
33	Kab. Tuban	2,78	2,54	2,80	2,77	2,85	2,85	2,84
34	Kab. Ngawi	1,10	1,18	1,18	1,17	1,18	1,18	1,18
35	Kab. Sampang	1,04	1,14	1,14	1,47	1,13	1,13	1,11
36	Kab. Pamekasan	0,84	0,89	0,88	0,86	0,85	0,85	0,84
37	Kab. Sumenep	1,52	1,74	1,65	1,65	1,46	1,46	1,44
38	Kab. Bangkalan	1,06	1,16	1,14	1,12	1,11	1,11	1,09
	Utara	11,33	11,82	11,99	12,21	11,77	11,77	11,88
	Jawa Timur	100	100	100	100	100	100	100

Sumber : BPS Provinsi Jawa Timur, data diolah.

Koridor Timur terdiri dari kabupaten Lumajang, Probolinggo, Banyuwangi, Jember, Bondowoso, Situbondo, dan kota Probolinggo. Kontribusi terbesar berasal dari

kabupaten Jember sekitar 3,3%, sementara itu kontribusi yang paling kecil berasal dari kota Probolinggo hanya sekitar 0,9% pertahun.

Koridor Utara terdiri dari kabupaten Lamongan, Bojonegoro, Tuban, Ngawi, Sampang, Pamekasan, Sumenep, dan Bangkalan. Kontribusi terbesar pada koridor Utara ini berasal dari kabupaten Tuban, rata-rata sebesar 2,7% pertahun, dan Pamekasan merupakan kabupaten dengan kontribusi paling rendah yaitu sekitar 0,85% pertahun.

Apabila dilihat dari kontribusi per koridor, maka kontribusi PDRB terbesar dicapai oleh koridor Utara-Selatan, yaitu sekitar 53% terhadap PDRB Jawa Timur, diikuti oleh koridor Barat-Daya sekitar 21% pertahun, koridorr Timur sekitar 13%,3% pertahun, dan kontribusi terkecil berasal dari koridor Utara, yaitu sekitar 11,8% pertahun.

4.2.1. Karakteristik Budaya

Berdasarkan karakteristik sosial budaya, masyarakat Jawa Timur daratan dan kepulauan teridentifikasi dalam empat tipologi. Tipologi dimaksud adalah :

1. Budaya Pendalungan, terdiri dari Kepulauan Madura yang meliputi Kabupaten Bangkalan, Kabupaten Sampang, Kabupaten Pamekasan, Kabupaten Sumenep; serta sebagian wilayah daratan sebelah timur, yaitu Kabupaten/Kota Pasuruan, Kabupaten/Kota Probolinggo, Kabupaten Jember, Kabupaten Sitobondo, Kabupaten Bondowoso, Kabupaten Banyuwangi, Kabupaten Lumajang.

Secara umum, kondisi sosial budaya pada tipologi ini, dengan membedakan kembali antara masyarakat yang tinggal di wilayah dataran tinggi, perkotaan, dan pesisir, adalah sebagai berikut:

TABEL 4.4 .
KARAKTERISTIK SOSIAL BUDAYA
MASYARAKAT PENDALUNGAN

WILAYAH GEOGRAFIS	MATA PENCAHARIAN	PENDIDIKAN	KESEHATAN	KRIMINALITAS	KEMISKINAN
Daerah atas (dataran tinggi)	Pertanian, perkebunan, peternakan, TKW,TKI	Rendah (formal), dominasi pendidikan pesantren	pelayanan kesehatan rendah, akses sulit, percaya dukun	Kondisi tertentu meningkat, jangkauan keamanan terbatas, kondisi lingkungan menumpang (sepi, bergunung-gunung)	Struktural, terisolir, absolut, alienasi
Daerah Tengah (perkotaan)	Perdagangan, pegawai, buruh industri, sektor informal	Tinggi, variatif/ sedang	mobilitas tinggi, sudah diyakini butuh kesehatan yang baik	Jangkauan keamanan memadai, pelaku para pengangguran	Relatif, absolut
Daerah Pesisir	Nelayan, Perikanan	rendah, non formal/ pesantren tinggi	nilai kesehatan rendah, kesadaran rendah	Saling menjaga, kekerasan muncul akibat adanya fanatisme dan pertengkaran antar desa.	Struktural, Absolut, Alienasi

Sumber: Hasil FGD, Studi Pengembangan Perencanaan Partisipatif Pembangunan Propinsi Jawa Timur

Madura yang berjarak lebih kurang 3 km dari Ujung Surabaya, secara geografis dikelompokkan menjadi Madura Barat dengan pusatnya di Bangkalan dan Madura Timur dengan pusatnya di Sumenep. Pamekasan dan Sampang berada di antara keduanya. Madura Barat mempunyai curah hujan yang lebih tinggi daripada Madura Timur. Pulau Madura mencakup sebelah utara berbatasan dengan laut Jawa; sebelah selatan berbatasan dengan selat Madura; sebelah timur berbatasan dengan laut Jawa; dan sebelah barat berbatasan dengan selat Madura.

2. Budaya Pesisiran, merupakan kelompok budaya yang berada di sebelah utara wilayah Jawa Timur, yaitu terdiri dari Kabupaten Lamongan, Kabupaten Tuban, dan Kabupaten Bojonegoro. Dengan mengidentifikasi kelompok ini dalam pembagian masyarakat yang mendiami wilayah pesisir, kehutanan, dan pertanian, karakter sosial budaya secara umum adalah:

TABEL 4.5

KARAKTERISTIK SOSIAL BUDAYA MASYARAKAT PESISIRAN

WILAYAH GEOGRAFIS	PENDIDIKAN	KESEHATAN	KRIMINALITAS	KEMISKINAN
Pertanian	Orientasi pendidikan lebih tinggi, Orientasi ilmu-Mudyo	Mengutamakan obat tradisional, Akses kesehatan lemah, biaya kurang	Kontrol sosial tinggi-kriminalitas lemah	biaya produksi lebih tinggi dari pada Hasil produksi, teknologi kurang
Pesisir	Kesadaran rendah, Orientasi lebih ke materi	Kumuh (banyak genangan air), Kesehatan reproduksi perempuan rendah, penyakit utama gatal-gatal	Kriminalitas lebih tinggi	Sustainable livelihood kurang, akses informasi kurang
Kehutanan	Pendidikan rendah, wilayahnya sulit	Asma (kondisi lembab), Akses sarana prasarana kesh. sulit	Adanya Blandong atau (pencurian kayu)-miskin	Tergantung pada kekayaan alam sekitar

Sumber: Hasil FGD, Studi Pengembangan Perencanaan Partisipatif Pembangunan Propinsi Jawa Timur

3. Budaya Arek, berdasarkan wilayah geografisnya terdiri dari kelompok masyarakat yang berada di wilayah perkotaan. Wilayah yang bercirikan budaya arek adalah seputar GKS atau di tengah Propinsi Jawa Timur, yaitu Kota Surabaya, Kabupaten/Kota Malang, Kabupaten Sidoarjo, Kabupaten Gresik, dan Kabupaten Jombang. Ciri sosial budaya secara umum adalah:

TABEL 4.6

KARAKTERISTIK SOSIAL BUDAYA MASYARAKAT AREK

EKONOMI	PENDIDIKAN	KESEHATAN	KRIMINALITAS	KEMISKINAN
Tingginya angkatan kerja sektor perdag/jasa. JMR tidak bisa memenuhi kebutuhan hidup Kebutuhan hidup mahal	Rata-rata berpendidikan pada wilayah perkotaan sedangkan pada wilayah perdesaan pendidikan kurang	Gangguan pernafasan akibat asap/polusi kendaraan dan industrialisasi	Tingkat kejahatan tinggi, terutama di wilayah Metropolis yang terkenal dengan bonok	Banyak terdapat PKL. Akibat sulitnya lapangan pekerjaan

Sumber: Hasil FGD, Studi Pengembangan Perencanaan Partisipatif Pembangunan Propinsi Jawa Timur

4. Budaya Mataraman, berdasarkan wilayah geografisnya meliputi bagian barat dari Propinsi Jawa Timur, terdiri dari Kabupaten Ngawi, Kabupaten Magetan,

Kabupaten/Kota Madiun, Kabupaten Ponorogo, Kabupaten Nganjuk, Kabupaten Kediri, Kabupaten Tulungagung, Kabupaten Blitar, Kabupaten Trenggalek, dan Kabupaten Pacitan. Ciri sosial budaya secara umum adalah:

TABEL 4.7

KARAKTERISTIK SOSIAL BUDAYA MASYARAKAT MATARAMAN

AGAMA	EKONOMI	PENDIDIKAN	KEMISKINAN
Terdapat kelompok yang menempatkan keyakinan akhirat lebih penting daripada dunia. Anggapan dengan mematuhi ajaran agamanya berarti kebutuhan dunia sudah tercapai	Adanya TKI dan TKW namun tidak didukung oleh SDM yang memadai. Potensi wisata dikembangkan.	Pendidikan dianggap tidak penting, justru yang dipentingkan adalah pemenuhan kebutuhan sehari-hari	Rendahnya SDM TKI dan TKW membuat mereka lebih konsumtif, tidak menggunakan Hasil dari kerjanya buat modal usaha Kemiskinan budaya

Sumber: Hasil FGD, Studi Pengembangan Perencanaan Partisipatif Pembangunan Propinsi Jawa Timur

Berdasarkan karakteristik daerah di Jawa Timur dan pengalaman penerapan konsep perencanaan partisipatif pembangunan oleh berbagai lembaga dan instansi pemerintah, berikut ini disampaikan hasil analisis yang terkait dengan implementasi/pelaksanaan pendekatan perencanaan partisipatif. Analisis ini meliputi berbagai hal yang menjadi pendukung perencanaan partisipatif, faktor yang menghambat pelaksanaan perencanaan, analisis berdasar proses manajemen, serta analisis keseluruhan yang diintegrasikan melalui diagram atau model integrasi sebagai hasil perumusan pendekatan perencanaan partisipatif pembangunan yang dapat memberikan alternatif pemecahan masalah perencanaan pembangunan Jawa Timur.

Dengan adanya Surat Edaran (SE) No. 050/987/SJ Tahun 2003 ini, diharapkan menjadi dukungan bagi implementasi perencanaan partisipatif pembangunan di Indonesia. Selain itu ada beberapa faktor yang menjadi pendukung pelaksanaan perencanaan partisipatif dari berbagai aspek, yakni:

1. Aspek geografis.

Dari aspek geografis ini, Jawa Timur memiliki Potensi sumberdaya alam yang sangat beraneka ragam, sehingga dalam penerapan perencanaan partisipatif pembangunan sangat memungkinkan untuk dapat memanfaatkan dan mengoptimalkan sumber daya alam yang ada sesuai dengan potensi yang ada di tiap daerah.

2. Aspek Ekonomi.

Dari aspek ini, Jawa Timur mempunyai modal pendanaan dari masyarakat yang sangat besar, pertumbuhan ekonomi yang relatif tinggi (PDRB tinggi), sehingga Keterlibatan pendanaan dari masyarakat sangat mendukung terhadap implementasi pelaksanaan perencanaan partisipatif.

3. Aspek Sosial Budaya

- Jawa Timur mempunyai keunggulan jumlah penduduk. hal ini sangat menguntungkan bila dikelola dengan baik.
- Jawa Timur mempunyai juga mempunyai karakteristik masyarakat yang religius, sehingga hal ini merupakan entry point bagi para pengambil kebijakan untuk melibatkan masyarakat.
- Keanekaragaman budaya yang ada di Jawa Timur, merupakan aset untuk pengembangan perencanaan partisipatif.

Beberapa kendala, sekaligus permasalahan perencanaan partisipatif, baik yang menyangkut proses maupun hasilnya yang selama ini ada adalah sebagai berikut:

1. Adanya monopoli pemerintah dalam proses perencanaan.

Proses perencanaan yang selama ini berlaku, dilakukan secara tertutup yang tidak memberikan kesempatan kepada para pelaku non-pemerintah untuk dapat terlibat. Perencanaan dimaksudkan hanya untuk mendistribusikan kebijakan, program maupun pelayanan yang berasal dari pemerintah saja dan tidak diupayakan untuk memobilisasi potensi-potensi yang ada di masyarakat.

2. Kurangnya keberkelanjutan dan kesinambungan antara perencanaan partisipatif di tingkat desa/kelurahan dengan tingkat perencanaan pembangunan di atasnya.

Meskipun ada beberapa upaya untuk memperbaiki perencanaan partisipatif di tingkat desa/kelurahan seperti dengan metode P3MD, berbagai masukan yang dihasilkan tidak mampu diserap dalam perencanaan dari tingkat yang lebih tinggi (kabupaten/kota). Minimnya kemauan politik (*political will*) dan ketiadaan panduan yang jelas serta tidak transparannya cakupan kebijakan dari pemerintah, menyebabkan perencanaan di tingkat desa/kelurahan lebih banyak menghasilkan daftar keinginan (*wish list*) dibandingkan dengan daftar kebutuhan.

3. Perencanaan pembangunan daerah yang Tidak terintegrasi.

Pada era sentralisasi, memang sangat sulit menghasilkan perencanaan pembangunan daerah yang terintegrasi karena dominasi sektoral pada tingkat pusat yang mampu menetapkan dan mengalokasikan program beserta penganggarnya sampai pada tingkat daerah.

Tidak adanya transparansi atas usulan yang masuk atau yang sedang didiskusikan sehingga mematikan partisipasi masyarakat dalam menjaga usulannya agar dapat diperhatikan. Pada akhirnya, intervensi sektoral tidak dapat dicegah karena masing-masing instansi pemerintah dan tidak ketinggalan penguasapun memperoleh keuntungan dari perencanaan yang tidak terintegrasi. Mekanisme dialogis yang demokratis antar instansi pemerintah dan antara pemerintah dengan masyarakat belum menjadi bagian dalam proses perencanaan.

4. Lemahnya dialog antar para pelaku pembangunan dalam perencanaan.

Proses perencanaan yang selama ini berlangsung merupakan komunikasi satu arah, antara pemerintah dengan masyarakat. Agenda, kebijakan, program, proyek, maupun penganggarannya bersifat instruksi untuk diikuti oleh masyarakat. Masyarakat sebagai pengguna (konsumer), bukan menjadi prosedur dari kebutuhan dan kepentingannya. Hal ini juga mengakibatkan masyarakat memiliki sikap menunggu arahan, agenda, dan kegiatan dari pemerintah dan merusak tatanan kemandirian masyarakat. Masyarakat menjadi tergantung pada negara.

5. Perencanaan pembangunan daerah tidak sesuai dengan metodologi perencanaan yang sistematis.

Masyarakat menilai bahwa perencanaan bukan menjadi faktor strategis yang mereka harus terlibat di dalamnya dalam menentukan kebijakan pembangunan daerah. Mereka menganggap bahwa pembangunan telah dan akan dilakukan oleh pemerintah, maka perencanaan juga milik pemerintah.

6. Peran, fungsi, serta kontribusi pemerintah propinsi dalam perencanaan di wilayahnya tidak jelas.

Dalam perencanaan, pemerintah propinsi belum/tidak mampu mengidentifikasi serta menyediakan kebutuhan daerah-daerah di wilayahnya. Kabupaten/kota dibiarkan secara sendiri-sendiri mencari metode/pendekatan perencanaan pembangunan daerah. Dan seringkali hasil perencanaan pemerintah propinsi tidak berhubungan dengan hasil perencanaan kabupaten/ kota di wilayahnya. Hanya beberapa propinsi saja yang telah mampu menyesuaikan Rakorbang Propinsi dengan kondisi desentralisasi.

7. **Potensi sektor swasta dan masyarakat kurang /tidak terfasilitasinya.**

Perencanaan lebih ditujukan pada pembangunan yang merupakan inisiatif pemerintah saja. Potensi sektor swasta dan masyarakat kurang dihargai sehingga menyebabkan tidak sinerginya aktifitas pemerintah dengan non pemerintah. Karena pembangunan hanya menjadi monopoli pemerintah, maka perencanaan yang dilakukan oleh sektor swasta dan masyarakat dimaksudkan untuk mendukung kebijakan, program, maupun proyek yang ditentukan oleh pemerintah.

8. **Kurang akurat dan validnya data yang tersedia untuk pembuatan kebijakan dan perencanaan. Di banyak daerah, data yang terbaru dan akurat merupakan kemewahan bagi perencanaan pembangunan daerah. Kebijakan didasarkan pada data sekunder yang kurang valid dan sangat jarang para perencana pergi ke lapangan untuk memperoleh informasi dari komunitas lokal dan responden. Berbagai usulan masyarakat, pada kenyataannya sering tidak didukung oleh data yang akurat sehingga menyebabkan usulan tersebut dianggap bukan merupakan kebutuhan melainkan keinginan.**

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

5.1 Kesimpulan

1. Dalam pengambilan keputusan masih sangat tergantung pada pihak yang mempunyai otoritas yang lebih tinggi, sehingga aspek birokrasi masih sangat berperan dalam pelaksanaan perencanaan partisipatif.
2. Perencanaan partisipatif pembangunan mempunyai hambatan yang tinggi (keberhasilannya rendah) bila tingkat konflik dan nuansa politiknya tinggi.
3. Karakteristik wilayah (potensi daerah) menjadi faktor penting untuk dipertimbangkan dalam penyusunan rencana program partisipatif.

5.2 Saran

1. Pendekatan perencanaan partisipatif di Jawa Timur perlu di selaraskan dengan potensi masing-masing wilayah, ditinjau dari aspek potensi sumber daya alam (SDA), potensi ekonomi dan sosial budaya.
2. Perencanaan partisipatif pembangunan daerah di tingkat atas harus terintegrasi dan berkesinambungan dengan perencanaan partisipatif di tingkat bawahnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Benno pokorny: *Participatory Methods in Research and Development*, 2004
- Edward Sutan Pamuncak, Drs. 1990. Perencanaan Proyek yang Diorientasikan Pada Tujuan (ZOPP).
- Herry Subagyo – Pengembangan Ekonomi Rakyat di Era otonomi Daerah, artikel - Th. I - No. 11 - Januari 2003
- IG. Suarja & Imam Suharto, Lokamini Review Buku PRA “BB-BS” dan Pembahasan Rancangan Studi Persebaran PRA di KPMNT oleh SDM-Bandung, 13-16 Agustus 2001.
- Kartasmita Ginanjar: *Pembangunan Untuk Rakyat, memadukan pertumbuhan dan pemerataan*, PT. Pustaka CIDESINDO, 1996.
- On-site Project Implementation, A Guideline, GTZ, 1989
- Project Cycle Management, Integrated Approach and Logical Frame Work. Commission of the European Communities, Evaluation Unit Methods And Instruments for Project Cycle Management. 1993
- Perencanaan Partisipatif Pembangunan Masyarakat Desa (P3MD). Sebuah Pengalaman LPMP bersama Masyarakat Desa Karamabura, Dompu, 2000.
- Setiawan Johny, Mulyadi : *Sistem Persencanaan & Pengendalian Manajemen*, Aditya Media, 1999
- ZOPP an Intruduction to the Method, GTZ, 1989
- ZOPP Marries PRA. Participatory Learning and Action – A Challenge for our Services and Institutions, GTZ, 1996.

