



## BAB I

### PENDAHULUAN

#### I.1 LATAR BELAKANG

Konsep kemitraan muncul sebagai implikasi dari perubahan paradigma lama dalam kajian Ilmu Administrasi Negara menjadi paradigma baru yang disebut *Governance*. Dalam perkembangannya, konsep kemitraan bukan merupakan suatu konsep baru. Di era globalisasi, istilah kemitraan semakin hangat diperbincangkan oleh beragam praktisi, seiring dengan tren global yang disertai dengan berbagai permasalahan, diantaranya migrasi dan krisis kependudukan, degradasi lingkungan hidup, kemiskinan, krisis kesehatan, AIDS, krisis hutang negara dan permasalahan pendidikan<sup>1</sup>.

Kemitraan dibangun atas dasar kepercayaan, kesetaraan, dan kemandirian untuk mencapai tujuan bersama. Jaringan kemitraan yang terdiri atas berbagai *stakeholder* di dalamnya diperlukan untuk melipatgandakan dukungan antara sektor publik dan sektor swasta dalam upaya membangun sinergitas antar *stakeholder*. Farazmand menyatakan bahwa kemitraan merupakan hal yang sangat penting dan memerlukan partisipasi aktif dari seluruh *stakeholder*<sup>2</sup>. Esensi dari kemitraan itu sendiri dimana pihak yang terlibat saling berbagi kekuatan, tanggung jawab, dan capaian hasil. Dalam kemitraan, hubungan antar *stakeholder*

---

<sup>1</sup> Farazmand, Ali. 2004. *Sound Governance: Policy and Administrative Innovations*. London: Praeger Publishers. hal. 77

<sup>2</sup> *Ibid.*, hal. 81



dilakukan untuk mendatangkan kemanfaatan dan kepercayaan sehingga seluruh *stakeholder* dapat saling terhubung untuk menyelesaikan permasalahan bersama<sup>3</sup>.

*World Conference on Governance* yang diadakan di Filipina tahun 1999, mengangkat beberapa isu yang salah satunya ialah *Building Partnerships for Governance*. Dalam rangka menciptakan *good governance*, diperlukan kemitraan seluruh *stakeholder* dimana masing-masing *stakeholder* saling mengakui kekuatan dan kelemahan untuk menciptakan sinergi. UNDP dalam salah satu *Discussion Papernya*, *Reconceptualising Governance* menyebutkan bahwa elemen *governance* meliputi tiga *stakeholder* utama yang saling berinteraksi dan menjalankan fungsinya masing-masing, yaitu pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat sipil. Institusi pemerintah bertugas menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif, sektor swasta membuka lapangan pekerjaan dan memberikan pendapatan, serta masyarakat yang berperan dalam membangun interaksi sosial, ekonomi, dan politik serta mengorganisir dirinya untuk melakukan partisipasi<sup>4</sup>.

Direktur divisi *Public Economics and Public Administration Department of Economics and Social Affairs*, Guido Bertucci dalam pengantar *Building Partnership for Good Governance* menyatakan bahwa sukses tidaknya pelaksanaan *good governance* dapat dilihat dengan mengukur seberapa jauh masyarakat dapat meningkatkan kualitas hidupnya dan bagaimana proses kelembagaan *good governance* dapat memberikan prospek masa depan yang baik bagi masyarakat. Kelembagaan dan kemitraan yang kuat, hanya akan tercipta

<sup>3</sup> United Nations. 2000. *Building Partnerships for Good Governance*. New York: Department of Economic and Social Affairs Division for Public Economics and Public Administration. hal. 5

<sup>4</sup> Sumarto, Hetifah Sj. 2009. *Inovasi, Partisipasi, dan Good Governance: 20 Prakarsa Inovatif dan Partisipatif di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia. hal. 1-3



apabila ide, data, strategi, pelaksanaan, dan evaluasi yang melibatkan seluruh *stakeholder*. Hal ini berarti, keterbukaan dan transparansi antar *stakeholder* dalam suatu kemitraan menjadi hal yang penting, baik dalam proses pembuatan kebijakan, pengambilan keputusan, dan pelaksanaan kemitraan. Hal ini sejalan dengan pernyataan Corazon Alma G. De Leon, ketua *Civil Service Commission of the Philippines* yang berpendapat perlunya keterbukaan, transparansi, dan akuntabilitas dalam kemitraan. Adanya ketiga indikator *good governance* ini akan memungkinkan masing-masing *stakeholder* untuk saling berbagi sumber daya dan mendistribusikan kekuatan dan pengaruhnya secara seimbang, sehingga meminimalisir munculnya dominasi sebagian pihak<sup>5</sup>.

Dengan transparansi, informasi yang tersedia menjadi lengkap dan memberi peluang keterlibatan bagi masyarakat untuk menggali informasi berkaitan dengan hak-hak mereka. Adanya informasi mengenai peluang keterlibatan masyarakat, menjadikan masyarakat diberdayakan dan melaksanakan fungsi kontrol atas tindakan para pengambil keputusan, agar bertanggung jawab dan mempertanggungjawabkan keputusan-keputusan mereka. Hal ini pada akhirnya akan berdampak positif bagi upaya pemberantasan korupsi, peningkatan pelayanan, dan memastikan bahwa sumber daya digunakan secara efisien<sup>6</sup>.

Pada era desentralisasi dan otonomi daerah, manajer publik diharapkan mampu melakukan transformasi dari sebuah peran ketaatan pasif, menjadi seseorang yang berpartisipasi aktif dalam penyusunan standar akuntabilitas yang sesuai dengan keinginan dan harapan publik. Oleh karena itu, makna akuntabilitas

---

<sup>5</sup> United Nations, *op. cit.*, hal. 5

<sup>6</sup> Bergh, Gina, *et. al.*, 2012. *Building Governance Into A Post-2015 Framework: Exploring Transparency and Accountability As An Entry Point*. London: Overseas Development Institute. hal. 7



menjadi lebih luas dari sekedar proses formal dan saluran untuk proses pelaporan kepada otoritas yang lebih tinggi. Akuntabilitas harus merujuk kepada sebuah spektrum yang luas dengan standar kinerja yang bertumpu pada harapan publik sehingga dapat digunakan untuk menilai publik. Hal ini berarti, pertanggungjawaban yang dilakukan tidak hanya kepada otoritas yang lebih tinggi dalam rantai komando institusional, tetapi juga bertanggung jawab kepada masyarakat umum, media massa, lembaga swadaya masyarakat, serta *stakeholder* lainnya. Jadi, penerapan akuntabilitas disamping berhubungan dengan penggunaan kebijakan administratif yang sehat dan legal, juga harus mampu meningkatkan kepercayaan masyarakat atas bentuk akuntabilitas formal yang ditetapkan<sup>7</sup>.

Menumbuhkan kepercayaan masyarakat terhadap bentuk akuntabilitas formal yang ditetapkan, dapat ditempuh dengan melibatkan mereka dalam proses pengambilan keputusan. Pendekatan partisipatif mampu memberikan perhatian pada proses pengembangan pola pikir dan pola sikap, pengayaan pengalaman dan pengetahuan serta proses pembelajaran yang bertujuan untuk memperkuat asosiasi masyarakat. Dalam pendekatan partisipatif, memungkinkan terjadinya pertukaran gagasan, jalin kepentingan, dan pepaduan karya diantara *stakeholder*, terutama pemberian kesempatan kepada masyarakat lokal untuk terlibat dalam pelaksanaan program<sup>8</sup>.

Permasalahan lingkungan hidup misalnya, dibutuhkan keterlibatan masyarakat lokal mengingat permasalahan lingkungan hidup merupakan

---

<sup>7</sup> Mahsun, Mohamad. 2006. *Pengukuran Kinerja Sektor Publik*. Yogyakarta: BPFE-Yogyakarta. hal. 83-84

<sup>8</sup> Budiati, Lilin. 2012. *Good Governance dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup*. Bogor: Penerbit Ghalia Indonesia. hal. 133-134



permasalahan kompleks yang membutuhkan upaya penyelesaian secara holistik karena berkaitan dengan dinamika kehidupan masyarakat disekitarnya. Upaya melibatkan masyarakat lokal dalam pengelolaan lingkungan hidup bertujuan mewujudkan keselarasan hubungan antara manusia dengan lingkungan hidup, terkendalinya pemanfaatan sumber daya secara bijaksana, dan terwujudnya pembangunan berwawasan lingkungan untuk kepentingan generasi sekarang dan mendatang<sup>9</sup>.

Di Surabaya, pendekatan kemitraan dan partisipatif dalam mengelola lingkungan hidup terlihat dalam gerakan nasional rehabilitasi hutan dan lahan *mangrove* di tahun 2004, dimana melalui gerakan tersebut dilakukan sosialisasi, penanaman, pengawasan, dan *workshop* untuk memulihkan kondisi *mangrove* di Pantai Timur Surabaya (Pamurbaya)<sup>10</sup>. Pemerintah kota Surabaya merupakan salah satu pemerintahan yang memiliki perhatian khusus terhadap keberadaan potensi hutan *mangrove* di wilayah kota Surabaya. Hal ini tidak terlepas dari Keputusan Presiden No. 32 Tahun 1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung, yang menetapkan ekosistem *mangrove* termasuk ke dalam salah satu kawasan hutan lindung karena fungsinya yang mampu memberikan perlindungan terhadap kawasan sekitarnya.

Hutan lindung *mangrove* memiliki peran penting bagi kota Surabaya, diantaranya: sebagai habitat alami flora dan fauna pesisir, pencegah terjadinya abrasi laut, pemecah gelombang besar, lokasi persinggahan burung-burung migran, mengurangi dampak pencemaran limbah di wilayah pesisir, dan

<sup>9</sup> *Ibid.*, hal. 155

<sup>10</sup> Kajian Sosial Ekonomi Pemberdayaan Masyarakat di Kawasan Konservasi Surabaya tahun 2012



mengurangi polusi udara<sup>11</sup>. Maka, penting bagi kota Surabaya untuk mempertahankan kawasan hutan lindung *mangrove*. Mengingat kini, banyaknya tindakan berbagai pihak yang berpotensi menyebabkan degradasi lingkungan, seperti pencemaran yang terjadi di kawasan pesisir Pamurbaya. Berdasarkan dokumen SLHD (Status Lingkungan Hidup Daerah) Kota Surabaya tahun 2006, penyebab pencemaran antara lain dari limbah yang dialirkan melalui Kali Dami, Kali Wonokromo, Kali Wonorejo, Kali Kepiting, Kali Bokor, Kali Kebon Agung, dan Kali Perbatasan yang membawa logam berat, limbah domestik, dan sampah<sup>12</sup>. Hal ini tidak terlepas dari kedudukan Pamurbaya yang menjadi muara bagi ke 7 sungai tersebut.

Pencemaran di pesisir Pamurbaya salah satunya disebabkan oleh tingginya aktivitas ekonomi di dalam kota Surabaya. Aktivitas pembangunan ekonomi yang tidak terkontrol ini dapat terlihat dalam tabel I.1 berikut.

<sup>11</sup> Profil Keanekaragaman Hayati Kota Surabaya tahun 2012

<sup>12</sup> Kajian Sosial Ekonomi Pemberdayaan Masyarakat di Kawasan Konservasi Surabaya tahun 2012



## BAB I PENDAHULUAN

Tabel 1.1  
Luas Penggunaan Tanah Per Kecamatan Kota Surabaya Tahun 2001

No.	Kecamatan	Penggunaan Tanah (Ha)											Jumlah
		Perumahan	Sawah	Tegalan	Tambak	Jasa	Perdagangan	Industri/Gudang	Tanah Kosong	Lain-Lain			
1.	Tegalsari	296,95	-	-	-	97,30	22,80	12,31	-	-	-	0,02	429,38
2.	Genteng	270,60	-	-	-	104,15	29,09	0,89	-	-	-	0,02	404,75
3.	Bubutan	219,45	-	-	-	90,21	57,09	19,35	-	-	-	0,17	386,27
4.	Simokerto	180,20	-	-	-	32,85	18,75	26,50	-	-	-	0,48	258,78
5.	Pabean Cantikan	147,92	-	-	-	125,85	32,48	365,10	-	-	-	8,20	679,55
6.	Semampir	365,68	-	-	-	173,85	40,12	182,20	-	-	-	15,95	876,75
7.	Krebangan	290,00	-	-	-	25,60	30,65	51,95	45,40	-	-	2,94	834,14
8.	Kenjeran*	636,75	242,91	47,29	138,55	118,50	24,35	120,30	52,60	-	-	60,28	1.441,53
9.	Tambaksari	657,95	118,07	-	-	74,45	15,98	30,20	-	-	-	2,95	899,60
10.	Gubeng	594,25	-	-	-	176,95	11,28	17,42	-	-	-	-	799,90
11.	Rungkut	835,84	162,55	27,55	669,00	34,00	22,75	144,75	-	-	-	179,72	2.076,16
12.	Tenggilismejoyo	407,40	-	-	-	14,38	40,20	90,31	32,00	-	-	-	584,29
13.	Gununganyar	325,78	161,57	-	293,22	24,00	12,85	75,00	27,13	-	-	51,41	970,96
14.	Sukolilo	789,27	138,13	-	770,82	342,15	5,90	8,30	17,23	-	-	296,48	2.368,28
15.	Mulyorejo	662,63	180,67	-	370,29	56,60	5,91	5,10	40,30	-	-	99,72	1.421,22
16.	Sawahan	499,00	-	-	-	142,70	17,10	33,09	-	-	-	1,00	692,89
17.	Wonokromo	512,15	-	-	-	203,53	19,69	108,13	2,15	-	-	0,94	846,59
18.	Karangpilang	376,15	239,66	105,75	-	26,02	4,58	47,65	88,76	-	-	5,00	893,52
19.	Dukuh Pakis	493,36	197,14	41,89	-	193,95	12,08	6,85	117,77	-	-	4,34	1.067,38
20.	Wiyung	612,07	277,46	215,58	-	32,04	4,83	5,45	43,90	-	-	9,46	1.200,79
21.	Wonocolo	488,34	9,15	-	-	99,70	30,10	7,05	37,50	-	-	6,30	678,14
22.	Gayungan	375,30	53,85	-	-	138,95	13,65	17,55	6,26	-	-	1,75	607,31
23.	Jambangan	263,95	92,72	-	-	29,83	3,52	18,10	9,53	-	-	0,97	418,62
24.	Tandes	548,38	150,02	-	-	63,60	22,60	232,30	80,20	-	-	9,62	1.106,72
25.	Sukomanunggal	505,85	200,50	-	-	17,68	21,02	100,28	72,67	-	-	4,97	922,97
26.	Asemrowo	140,10	-	-	-	17,25	9,95	382,45	48,80	-	-	4,95	1.544,10
27.	Benowo**	615,18	1.268,19	356,93	1.600,78	59,22	12,15	250,60	265,55	-	-	150,65	4.579,25
28.	Lakarsantri***	1.600,55	13,60	1.013,91	-	179,65	31,85	11,20	797,15	-	-	-	3.647,91
	Jumlah	13.711,00	3.506,19	1.808,90	4.982,71	2.982,06	573,32	2.370,38	1.784,90	-	-	918,29	32.637,75

Sumber: Badan Pertanahan Nasional Kota Surabaya

Ket : \*) Kecamatan Kenjeran gabung dengan Kecamatan Bulak

\*\*\*) Kecamatan Benowo gabung dengan Kecamatan Pakal

\*\*\*\*) Kecamatan Lakarsantri gabung dengan Kecamatan Sambikerep



Berdasarkan tabel I.1, dapat dilihat tingginya aktivitas ekonomi berupa penggunaan lahan perumahan dengan luas mencapai 13.711 Ha, lahan perdagangan 573,32 Ha, dan penggunaan lahan industri/gudang 2.370,38 Ha. Hal ini menyebabkan potensi pencemaran semakin besar, dengan proporsi limbah berupa limbah rumah tangga (domestik), logam berat, dan sampah yang mengalir ke Pantai Timur Surabaya (Pamurbaya). Selain itu, degradasi lingkungan dapat terjadi akibat sedimentasi laut yang menyebabkan berkembangnya tanah oloran di sekitar kawasan lindung dan kecenderungan masyarakat sekitar pantai untuk memanfaatkan tanah tersebut, salah satunya untuk kegiatan pertambakan. Seperti yang terlihat dalam tabel I.2 berikut.

Tabel I.2  
Pemanfaatan Lahan *Mangrove* di Kota Surabaya Tahun 2010

Kecamatan / Kelurahan	Lokasi Hutan Mangrove (ha)			
	Pantai	Tambak	Sungai	Lainnya
<b>Kecamatan Mulyorejo</b>				
Kalisari	74,47	17,5	5,55	-
Kejawen Putih Tambak	10,12	28,63	10,57	-
Dukuh Sutorejo	0	1,486	0	-
<b>Kecamatan Sukolilo</b>				
Keputih	24,03	85,72	7,16	-
<b>Kecamatan Rungkut</b>				
Wonorejo	23,12	13,29	27,86	-
Medokan Ayu	24,76	56,68	8,3	-
<b>Kecamatan Gunung Anyar</b>				
Gunung Anyar Tambak	14,94	47,64	11,28	-
<b>Jumlah Total</b>	<b>171,44</b>	<b>250,946</b>	<b>70,72</b>	<b>-</b>

Sumber: Kajian Sosial Ekonomi Pemberdayaan Masyarakat di Kawasan Konservasi Surabaya Tahun 2012

Berdasarkan tabel I.2, dapat dilihat pemanfaatan lahan *mangrove* terbesar digunakan untuk kegiatan pertambakan yang mencapai 250,946 ha. Sedangkan





untuk Ruang Terbuka Hijau (RTH) di wilayah pantai hanya berkisar 171,44 ha. Hal ini dapat berpengaruh pada daya dukung dan daya tampung ekosistem *mangrove* itu sendiri terhadap lingkungan di sekitarnya. Tak dapat dipungkiri mengingat *mangrove* memiliki kedudukan fungsional yang multidimensi. Dalam aspek ekologi, *mangrove* memiliki kecenderungan membentuk kerapatan dan keragaman struktur batang, sehingga berperan penting sebagai perangkap endapan dan perlindungan terhadap erosi pantai serta berkontribusi dalam pengendalian iklim global melalui penyerapan karbon<sup>13</sup>.

Sisi lainnya yang bertentangan dengan aspek ekologi, *mangrove* menyediakan sumber pangan dengan keanekaragaman hayati yang dimilikinya, sehingga dapat menjadi sumber ekonomi dan berpotensi meningkatkan penghasilan masyarakat sekitar ekosistem *mangrove*. Karena potensi ekonomi ini, permintaan untuk merubah dan mengkonversi ekosistem *mangrove* ke penggunaan lain yang lebih ekonomis sangat tinggi. Menurut Valiela, 52% penyusutan ekosistem *mangrove* secara global disebabkan oleh aktivitas budidaya perairan, 26% penebangan komersial dan produksi arang, 11% konstruksi aliran hulu sungai, dan 11% sisanya akibat perluasan lahan pertanian, konstruksi tambang garam, dan proyek infrastruktur<sup>14</sup>.

Perkembangan ekosistem *mangrove* Surabaya mengalami fluktuatif, bahkan cenderung menurun. Di tahun 1978-1985, luas lahan *mangrove* 3.300 ha. Menginjak tahun 1985 banyak diantaranya yang beralih fungsi menjadi kawasan perumahan. Tahun 1990, kondisinya sempat membaik namun pada tahun 2005,

<sup>13</sup> Anonimous. 2012. Perbedaan Mangrove dengan Hutan Bakau. <http://www.belantaraIndonesia.org/2012/04/perbedaan-mangrove-dengan-hutan-bakau.html> [diakses 30 Januari 2014]

<sup>14</sup> Memon, Junaid Alam, and Gopal B. Thapa. 2013. *Policy and Institutional Analysis of Mangrove Management in the Indus River Delta*. hal. 1



kembali tereduksi<sup>15</sup>. Hingga pada tahun 2008, berdasarkan data yang diperoleh Ecoton, luas ekosistem *mangrove* di Surabaya hanya tersisa 1.180 ha<sup>16</sup>. Ekosistem *mangrove* Surabaya tersebar di sepanjang garis Pantai Utara Surabaya (Pantura) dan Pantai Timur Surabaya (Pamurbaya). Pamurbaya sendiri meliputi 7 kelurahan yang masing-masing memiliki luas ekosistem *mangrove* berbeda. Luas ekosistem *mangrove* di masing-masing kelurahan Pamurbaya tertera dalam tabel I.3 sebagai berikut:

Tabel I.3  
Luas Ekosistem *Mangrove* di Kelurahan Surabaya

No.	Kelurahan	Total Luas (ha)
1.	Keputih	116,91
2.	Kalisari	97,52
3.	Medokan Ayu	89,74
4.	Gunung Anyar Tambak	73,86
5.	Wonorejo	64,27
6.	Kejawen Putih Tambak	49,32
7.	Dukuh Sutorejo	1,486
	Total	<b>493,106</b>

Sumber: SLHD Kota Surabaya, 2011, dalam Presentasi Bappeko Surabaya

Berdasarkan tabel I.3, kelurahan Wonorejo berada pada urutan ke lima yang menunjukkan jumlah ekosistem *mangrove* di wilayah tersebut masih terbilang minim. Ekosistem *mangrove* di kelurahan Wonorejo merupakan salah satu dari kawasan hutan lindung Surabaya yang terletak di Pesisir Pantai Timur Surabaya (Pamurbaya) sebagaimana yang termaktub dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya No. 3 Tahun 2007 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Surabaya.

<sup>15</sup> Anonimous. 2013. Konservasi Mangrove: Surabaya Layak Jadi Daerah Percontohan. <http://industri.bisnis.com/read/20130227/99/138125/konservasi-mangrove-surabaya-layak-jadi-daerah-percontohan> [diakses 25 Pebruari 2014]

<sup>16</sup> Pemerintah Provinsi Jatim. <http://www.jatimprov.go.id> [diakses 1 Pebruari 2014]



Berkaitan dengan *mangrove* sendiri, belum ada suatu regulasi khusus yang menaungi upaya pengelolaan dan perlindungannya. Hal ini berimplikasi pada lemahnya tindakan konservasi terhadap ekosistem *mangrove*. Hanya esensinya yang sebagian tertuang dalam beberapa regulasi, diantaranya Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, dan Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Diantara regulasi tersebut, perlindungan paling kuat terhadap ekosistem *mangrove* terdapat dalam Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, karena dalam Undang-Undang tersebut disebutkan bahwa *mangrove* merupakan bagian dari sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil (pasal 1) dan terdapat ancaman pidana penjara dan denda bagi pelaku perusakan ekosistem *mangrove* dalam pasal 73 ayat 1.

Pemerintah daerah sudah semestinya memperhatikan aspek lingkungan pada setiap prinsip, dimensi, dan substansi kebijakan. Sebagai pihak yang memiliki kontrol terhadap sumber daya dan kekuatan paksa, pemerintah daerah memiliki kemampuan mengubah kondisi alam dalam skala yang massif. Hal ini disebabkan oleh kewenangan untuk melindungi atau mengeksploitasi sumber daya alam yang berada di tangan pemerintah daerah. Seperti pernyataan Steni, kewenangan pemerintah daerah berkaitan dengan pengelolaan SDA pasca otonomi daerah yakni, (1) kebijakan berupa ijin untuk penyediaan, peruntukkan, penggunaan, dan pengusahaan SDA; dan (2) kewenangan mengatur dan mengurus SDA yang merupakan satu kesatuan utuh, baik pengelolaan yang meliputi perencanaan, pemanfaatan/pengelolaan, pemulihan (konservasi), maupun



kelembagaan, administrasi, dan penegakan hukum<sup>17</sup>. Oleh karena itu, nasib lingkungan hidup sangat ditentukan oleh kemampuan pemerintah daerah dalam menertibkan perilaku *stakeholder* agar konsisten dengan kaidah-kaidah ekologis.

Menindaklanjuti fenomena degradasi lingkungan dan penyusutan ekosistem *mangrove*, Pemkot Surabaya tidak tinggal diam, beragam upaya telah dilakukan dalam memulihkan dan melestarikan potensi hutan *mangrove*, diantaranya melalui gerakan nasional rehabilitasi hutan dan lahan *mangrove* yang dimulai sejak tahun 2004. Gerakan ini melibatkan berbagai *stakeholder*, baik itu berasal dari dalam pemerintahan, maupun dari luar pemerintahan seperti sektor swasta dan masyarakat sipil. Seperti terlihat dalam tabel I.4

Tabel I.4  
Partisipasi Masyarakat dalam Penanaman *Mangrove* di Pantai Timur Surabaya

No.	Partisipan	Tahun	Lokasi	Jumlah Pohon
1.	UPN "Veteran" Surabaya	2006	Medokan Ayu	3.000
2.	Holobis Koentoel Baris	2007	Muara Kali Surabaya	5.000
3.	Universitas Airlangga	2008	Wonorejo	3.000
4.	SMA Cita Hati & LSM Tunas Hijau	2008	-	-
5.	Yayasan Tiara Anak Cacat	2008	-	-
6.	HUT TNI ke-63 (Peserta terdiri dari gabungan TNI, akademisi, pengusaha, SKPD, LSM, kelompok tani, dll)	2008	Muara Sungai Wonorejo	15.000
7.	Green and Clean Kec. Rungkut (Peserta seluruh komponen masyarakat: pengusaha, perguruan tinggi, kader lingkungan, PKK, kelompok tani, Linmas, LSM)	-	Kecamatan Rungkut, Kelurahan Wonorejo	10.000
8.	Peringatan Hari <i>Mangrove</i> Dunia (peserta 1.500 orang dari berbagai komponen masyarakat)	2008	Wonorejo	15.000
9.	Keuskupan Surabaya (jumlah peserta 500 orang meliputi peserta lintas agama, suku, kader lingkungan Rungkut, Linmas, Polsek, Koramil, dan kelompok Tani)	-	Wonorejo	3.000
10.	PT. Pertamina (Persero)	2011	Wonorejo	10.000

Sumber: Kajian Sosial Ekonomi Pemberdayaan Masyarakat di Kawasan Konservasi Surabaya Tahun 2012

<sup>17</sup> Steni, Bernadinus. 2006. *Desentralisasi, Koordinasi, dan Partisipasi Masyarakat dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam Pasca Otonomi Daerah*. hal. 10



Gerakan penanaman ini melibatkan kelompok masyarakat lokal, yang diantaranya Kelompok Alas Kedung Cowek, Amal *Mangrove* Kedung Cowek, Parikesit-Kenjeran, Peduli Pantai Sukolilo, *Mangrove Beach* Sukolilo, Sekarlaut I-Kalisari, Sekarlaut II-Kalisari, Mina Putih I, Mina Putih II, Mina Putih III, Mina Putih IV, Wonorejo I, Wono *Mangrove* Medayu, dan sebagainya. Gerakan kelompok masyarakat inilah yang menjadi “embrio” bagi keberadaan ekowisata *mangrove* di kelurahan Wonorejo. Keterlibatan masyarakat lokal ini diantaranya melalui kontribusi mereka sebagai tenaga bantuan dalam proses penanaman *mangrove*. Dari sini, muncul berbagai bentuk pengelolaan *bottom up* yang diprakarsai oleh kelompok masyarakat sekitar. Bentuk pengelolaan *bottom up* ini salah satunya terdapat di kelurahan Wonorejo<sup>18</sup>.

Pengelolaan *bottom up* di kelurahan Wonorejo salah satunya dikelola oleh Lembaga Ekowisata *Mangrove* Wonorejo Rungkut yang diprakarsai oleh camat Rungkut, lurah Wonorejo, beserta LSM FKPM (Forum Kemitraan Polisi Masyarakat) Nirwana Eksekutif yang disahkan dengan Keputusan Lurah Wonorejo nomor: 556/157/436.11.15.5/2009 tanggal 1 Juli 2009 yang kemudian dikukuhkan oleh Walikota Surabaya saat itu Drs. Bambang DH. Tanggal 9 Agustus 2009<sup>19</sup>. Dalam pelaksanaannya, konsep ekowisata ini menuai berbagai kecaman dari beberapa komunitas lingkungan hidup. Diantaranya Komunitas Jurnalis Pecinta Lingkungan (KJPL) yang menyoroti Dinas Pertanian kota Surabaya terkait kerusakan ekosistem *mangrove* di kawasan ekowisata Wonorejo. Muhammad Khoirul Rijal, sekretaris KJPL Indonesia menyatakan bahwa pelaksanaan program penanaman *mangrove* di wilayah Pamurbaya belum

<sup>18</sup> Kajian Sosial Ekonomi Pemberdayaan Masyarakat di Kawasan Konservasi Surabaya tahun 2012

<sup>19</sup> Rizal, Valihuddin. 2012. *Pergerakan LSM Nol Sampah dalam Mengawal Politik Hijau Kota Surabaya*. Undergraduate Thesis. Universitas Airlangga



dilaksanakan secara maksimal, bahkan berdasarkan pantauan KJPL beberapa pelaksanaan program tanam *mangrove* yang digelar masyarakat, baik oleh perusahaan swasta maupun aktivis lingkungan, kerap kali berujung tanpa kejelasan. Menanggapi pernyataan tersebut, Kepala Bidang Pertanian dan Kehutanan Dinas Pertanian kota Surabaya, Alexander S. Siahaya, mengatakan bahwa pihaknya berperan sebagai pemantau yang memantau, mengawasi, dan memperoleh laporan. Sedangkan pelaksana penanaman *mangrove* di sepanjang tanggul sungai Avour Wonorejo adalah Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang disertai program CSR perusahaan<sup>20</sup>.

Tanggapan Dinas Pertanian kota Surabaya seperti yang diberitakan dalam media online Beritajatim menunjukkan bahwa dalam pengelolaan hutan *mangrove* Wonorejo, telah terjalin kemitraan antar domain *governance*. Hal ini terlihat dari peran pemerintah sebagai pemantau dan masyarakat sipil sebagai pelaksana kegiatan. Namun, sinergi berbagai pihak yang memiliki perbedaan karakteristik ini masih terlihat belum transparan dalam bertukar informasi dan data. Hal ini terlihat dari adanya kecaman komunitas lingkungan hidup berkaitan dengan kerusakan ekosistem hutan *mangrove* Wonorejo yang semakin parah dan pemilihan bibit *mangrove* dalam program penanaman yang dilakukan oleh masyarakat sipil di wilayah pesisir Wonorejo.

Berdasarkan kajian sosial ekonomi Bappeko, pengelolaan hutan lindung, yang salah satunya merupakan hutan *mangrove* di kelurahan Wonorejo, masih belum memadai, baik itu dari segi menjamin partisipasi masyarakat lokal,

---

<sup>20</sup> m.beritajatim.com. 2013. Disoroti Soal Kerusakan Mangrove, Dinas Pertanian Justru Salahkan LSM. [http://m.beritajatim.com/pendidikan\\_kesehatan/187233/disoroti\\_soal\\_kerusakan\\_mangrove,\\_dinas\\_pertanian\\_justru\\_salahkan\\_lsm.html#.Uydk1c7mz3U](http://m.beritajatim.com/pendidikan_kesehatan/187233/disoroti_soal_kerusakan_mangrove,_dinas_pertanian_justru_salahkan_lsm.html#.Uydk1c7mz3U) [diakses 25 Pebruari 2014]



penegakan hukum, maupun dalam hal finansial. Sehingga, hal ini membuka peluang bagi kegiatan perburuan satwa, penebangan dan pembalakan liar, serta konflik dengan masyarakat lokal<sup>21</sup>. Adanya peluang konflik dengan masyarakat lokal menunjukkan bahwa pengelolaan *bottom up* oleh Lembaga Ekowisata *Mangrove* Wonorejo selaku entitas masyarakat sipil, belum mencapai pemerataan dalam melibatkan masyarakat lokal. Padahal dengan adanya partisipasi masyarakat, peluang untuk menumbuhkan *sense of belonging* masyarakat menjadi besar. Masyarakat menjadi lebih perhatian terhadap permasalahan yang dihadapi di lingkungannya serta akan memiliki kepercayaan diri bahwa mereka dapat berkontribusi untuk ikut mengatasinya<sup>22</sup>.

Permasalahan partisipasi masyarakat sipil Wonorejo yang belum menyeluruh dalam kemitraan pengelolaan kawasan Ekowisata *Mangrove* Wonorejo, menunjukkan bahwa akuntabilitas masyarakat sipil sebagai pihak yang mewadahi kepentingan masyarakat Wonorejo, masih rendah. Koordinator Komunitas Nol Sampah, Wawan Somedi yang menyoroti kerusakan ekosistem *mangrove* Surabaya, mengatakan bahwa banyak pohon *mangrove* yang rusak di sisi selatan sungai Jagir yang bermuara di Wonorejo. Pohon-pohon yang rusak ini diantaranya jenis *Sonneratia Alba*, *Avicennia Alba*, dan *Rhizophora Apiculata*. Ketiga jenis *mangrove* ini memiliki akar kuat yang tahan terhadap terjangan air laut, sehingga kerap kali ditempatkan di bagian depan sabuk hijau pantai. Menurutnya, kerusakan yang terjadi sebagian besar disebabkan oleh penebangan. Dari penebangan ini membawa efek domino bagi jenis-jenis pohon *mangrove*

<sup>21</sup> Kajian Sosial Ekonomi Pemberdayaan Masyarakat di Kawasan Konservasi Surabaya tahun 2012

<sup>22</sup> Sumarto, *op. cit.*, hal. 109



yang terletak di bagian dalam pantai<sup>23</sup>. Adanya kecaman dari komunitas lingkungan hidup menunjukkan bahwa akuntabilitas masyarakat sipil, yakni Lembaga Ekowisata *Mangrove* Wonorejo sebagai pihak yang diberi amanah oleh publik untuk mengelola kawasan hutan *mangrove* Wonorejo rendah, terutama dalam melakukan melaksanakan teknis penanaman *mangrove* dan pengawasan terhadap tindakan penebangan liar pohon *mangrove* di pesisir pantai Wonorejo.

Hal ini kemudian diperkuat dengan tingginya angka kerusakan ekosistem *mangrove* Wonorejo yang rusak di tahun 2010, sebagaimana tertera dalam tabel I.5.

Tabel I.5  
Kondisi Hutan *Mangrove* di Kawasan Pamurbaya Tahun 2010-2011

Satuan dalam (Ha)									
Kecamatan	Kelurahan	Baik	Rusak	Rusak Berat	Total Tahun 2010	Rehabilitasi Tahun 2011	Total Tahun 2011	Alih Fungsi 2011	Alih Fungsi 2010
Gunung Anyar	Gunung Anyar Tambak	52,398	10,099	0,98	63,477	10,383	73,86	0	3,611
Mulyorejo	Dukuh Sutorejo	1,486	0	0	1,486	0	1,486	0	0
	Kalisari	65,816	0	2,513	68,329	29,191	97,52	0	31,052
	Kejawen Putih	28,257	0,176	0,028	28,462	20,585	49,32	0	26,54
Rungkut	Medokan Ayu	69,028	0,508	0,867	70,404	19,336	89,74	0	5,177
	Wonorejo	37,374	9,200	4,806	51,38	12,89	64,27	0	0
Sukolilo	Keputih	117,843	11,498	21,037	150,378	0,268	116,91	33,468	39,106
Total		372,202	31,481	30,231	433,916	92,653	493,106	33,468	105,486

Sumber: Kajian Sosial Ekonomi Pemberdayaan Masyarakat di Kawasan Konservasi Bapeko Surabaya, 2012

Berdasarkan tabel I.5, dapat dilihat bahwa angka kerusakan hutan *mangrove* di pesisir Wonorejo tinggi. Hal ini terlihat dari angka yang tertera dalam kolom rusak berat, dimana kelurahan Wonorejo berada di posisi kedua

<sup>23</sup> [www.jatim.tribunnews.com](http://www.jatim.tribunnews.com). 2012. Kerusakan Mangrove Wonorejo Parah. <http://jatim.tribunnews.com/2012/03/13/kerusakan-mangrove-wonorejo-parah> [diakses 30 Januari 2014]





setelah kelurahan Keputih. Dan dalam kolom baik, kelurahan Wonorejo menempati posisi kelima dari tujuh lokasi penyebaran ekosistem *mangrove* di kota Surabaya. Hal ini menunjukkan, mekanisme pengelolaan yang dilakukan oleh Lembaga Ekowisata *Mangrove* Wonorejo masih belum berdampak secara signifikan bagi kelestarian hutan mangrove Wonorejo.

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk memperdalam pemahaman mengenai transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas dalam kemitraan pengelolaan kawasan Ekowisata *Mangrove* Wonorejo antara pemerintah, sektor swasta dan masyarakat sipil. Untuk membangun kemitraan yang efektif antar domain *governance*, dibutuhkan keterbukaan antar *stakeholder*, partisipasi masyarakat yang merata, serta akuntabilitas dari yang diberi amanah kepada si pemberi amanah. Lokus penelitian ini adalah Kawasan Ekowisata *Mangrove* Wonorejo yang dalam pengembangannya melibatkan peran serta pemerintah, sektor swasta dan masyarakat sipil. Pemilihan lokasi ini didasarkan pada fakta bahwa dalam pengelolaan kawasan Ekowisata *Mangrove* Wonorejo, telah menggambarkan perwujudan *good governance* melalui interaksi domain *governance* yang saling berbagi peran dalam pengelolaan lingkungan hidup yang menjadi isu sentral di era globalisasi. Hal ini kemudian menjadi menarik, ketika kemunculan pengelolaan *bottom up* yang didasarkan pada inisiatif masyarakat berkembang beriringan bersama dengan program pemerintah *Mangrove Information Centre* (MIC).

Isu lingkungan hidup menarik untuk diteliti lebih mendalam, mengingat tingginya tekanan-tekanan pembangunan yang berakibat degradasi lingkungan seperti dipaparkan dalam halaman sebelumnya, mulai menarik perhatian banyak pihak kaitannya dengan perubahan iklim global yang semakin ekstrim. Berbagai



pihak bersatu melalui pembagian peran untuk mencegah kerusakan lingkungan menjadi semakin parah. Namun sayang, sinergi antar *stakeholder* yang terjalin kerap berjalan kurang maksimal, salah satunya terlihat pada kemitraan pengelolaan kawasan Ekowisata *Mangrove* Wonorejo. Penyebabnya adalah minimnya sikap keterbukaan antarpihak yang bermitra dalam bertukar informasi dan data, partisipasi masyarakat lokal yang belum merata, serta akuntabilitas pemegang amanah yang masih rendah, sebagaimana yang terjadi dalam pengembangan kawasan Ekowisata *Mangrove* Wonorejo.

Permasalahan inilah yang pada akhirnya menjadi landasan utama bagi peneliti untuk menelusuri lebih lanjut mengenai transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas yang terjalin dalam kemitraan pengelolaan kawasan Ekowisata *Mangrove* di kelurahan Wonorejo antara pemerintah, sektor swasta dan masyarakat sipil. Seperti disebutkan dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup pasal 63 ayat 3, dalam upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup pemerintah daerah berwenang untuk mengembangkan dan melaksanakan kemitraan. Kemitraan yang efektif adalah hubungan yang terjalin atas dasar prinsip kesetaraan, transparansi, akuntabilitas, saling menghormati, dan pengakuan akan kelemahan dan kekuatan masing-masing pihak<sup>24</sup>.

Kajian yang membahas tentang pengelolaan Ekowisata *Mangrove* Wonorejo dilakukan Rahmawati (2010) Sarjana Ilmu Administrasi Negara Universitas Airlangga. Dalam skripsinya yang diterbitkan tahun 2010 dengan judul “Proses Perencanaan Strategis Badan Perencanaan Pembangunan Kota

---

<sup>24</sup> Farazmand, *op. cit.*, hal. 97



Surabaya dalam Pengembangan Ekowisata *Mangrove* Wonorejo”, disimpulkan bahwa proses perencanaan strategis pengembangan Ekowisata *Mangrove* Wonorejo menggunakan pola *bottom up* dimana pengelolaan berbasis masyarakat dengan alur perencanaan yang telah ditentukan oleh Bappeko. Dalam penyusunan rencana pembangunan, baik fisik maupun non fisik hanya melibatkan pemerintah dan sektor swasta, sedangkan masyarakat tidak dilibatkan. Dari penelitian ini, peneliti belum menemukan aspek partisipasi masyarakat sipil Wonorejo dalam pelaksanaan dan pengelolaan pengembangan kawasan Ekowisata *Mangrove* Wonorejo.

Beberapa penelusuran yang telah dilakukan, kajian-kajian tentang kemitraan sudah banyak ditemui, namun sebagian besar berangkat dari kemitraan yang terjalin dalam rangka pertumbuhan atau penguatan ekonomi lokal. Salah satunya penelitian yang dilakukan oleh Astuti (2005) mahasiswa Pascasarjana Universitas Airlangga dalam Tesis nya yang berjudul “Pola Kemitraan antara Pemerintah, Masyarakat, dan Swasta dalam Implementasi Program Kemitraan Pengembangan Ekonomi Lokal (Studi Kasus di desa Segoro Tambak kabupaten Sidoarjo”. Hasil penelitiannya, disebutkan bahwa pola kemitraan antara pemerintah, masyarakat, dan swasta dalam implementasi Program KPEL di desa Segoro Tambak tidak melibatkan semua pihak, namun hanya pemerintah dan masyarakat saja. Pihak swasta hanya hadir dalam proses awal sosialisasi Program KPEL, selanjutnya tidak memberikan dukungan apapun. Konsep kemitraan yang diharapkan mampu merekonstruksi ulang peran pemerintah, masyarakat, dan swasta pun belum berjalan optimal. Apabila dikaitkan dengan indikator-indikator kemitraan, unsur *trust* sudah ada, namun peran pemerintah masih dominan. Hal



ini disebabkan proses awal inisiatif akan pola kemitraan yang berasal dari pemerintah, dalam rangka memicu pertumbuhan ekonomi di desa Segoro Tambak. Dari sini, peneliti belum menemukan suatu kajian yang membahas tentang aspek transparansi yang mendasari munculnya unsur *trust* antar *stakeholder* dalam kerangka kemitraan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Berkaitan dengan akuntabilitas, terdapat kajian penelitian milik Ristya (2013) Sarjana Ilmu Administrasi Negara Universitas Airlangga. Dalam skripsinya yang berjudul “Transparansi, Partisipasi, dan Akuntabilitas Pengelolaan Anggaran Dana BOS dalam Program RKAS di SDN Pacarkeling VIII Surabaya” disimpulkan bahwa transparansi pengelolaan anggaran dana BOS dalam program RKAS di SDN Pacarkeling VIII sangat transparan. Hal ini terlihat dari adanya keterbukaan informasi mengenai penerimaan dana BOS serta informasi yang disediakan mengenai anggaran dana BOS. Sedangkan berkaitan dengan partisipasi pengelolaan anggaran dana BOS, sudah terdapat banyak pihak yang berpartisipasi. Hal ini terlihat dari keterlibatan masyarakat dalam proses perencanaan anggaran dana BOS, kemudahan mereka dalam mengontrol pengelolaan anggaran dana BOS, serta terdapat akses masyarakat dalam menyampaikan saran, kritik, dan pendapat. Kemudian terakhir berkaitan dengan akuntabilitas, terdapat laporan pertanggungjawaban penggunaan dana BOS yang telah ditandatangani oleh Kepala Sekolah, Bendahara, dan Ketua Komite Sekolah yang selanjutnya dikirimkan kepa UPTD dan Tim BOS pusat serta formulir BOS yang ditempelkan di papan pengumuman sekolah sebagai bentuk laporan pertanggungjawaban terkait penggunaan dana BOS di SDN Pacarkeling VIII. Dari



penelitian ini, peneliti belum menemukan aspek transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas dalam rangka mewujudkan *good governance* yang tercermin dalam kemitraan pengelolaan lingkungan hidup berupa kawasan Ekowisata *Mangrove*. Aspek akuntabilitas menjadi kesenjangan utama dari penelitian terdahulu, dimana peneliti tidak menemukan akuntabilitas masyarakat sipil dalam mempertanggung jawabkan tindakannya kepada *stakeholder* lainnya. Hal ini yang menjadi salah satu fokus penelitian peneliti.

Berdasarkan penjelasan latar belakang diatas, maka peneliti memutuskan untuk memfokuskan penelitian ini pada aspek transparansi dalam interaksi antar domain *governance*, partisipasi masyarakat sipil, dan akuntabilitas masyarakat sipil dalam kemitraan pengelolaan kawasan Ekowisata *Mangrove* Wonorejo Surabaya.



## I.2 RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah ”Bagaimanakah transparansi dalam interaksi antar domain *governance*, partisipasi masyarakat sipil, dan akuntabilitas masyarakat sipil dalam kemitraan pengelolaan kawasan Ekowisata *Mangrove* Wonorejo antara pemerintah kota Surabaya, PT. Pertamina (Persero) MOR V Surabaya, masyarakat Wonorejo dan pengelola Lembaga Ekowisata *Mangrove* Wonorejo?”

## I.3 TUJUAN PENELITIAN

Berdasarkan latar belakang masalah dan rumusan masalah maka penelitian ini bertujuan untuk memperoleh gambaran secara rinci bagaimana transparansi dalam interaksi antar domain *governance*, partisipasi masyarakat sipil, dan akuntabilitas masyarakat sipil dalam kemitraan pengelolaan kawasan Ekowisata *Mangrove* Wonorejo antara pemerintah kota Surabaya, PT. Pertamina (Persero) MOR V Surabaya, masyarakat Wonorejo dan pengelola Lembaga Ekowisata *Mangrove* Wonorejo.

## I.4 MANFAAT PENELITIAN

Hasil keseluruhan dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Akademis: secara akademis diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan sumbangsih dalam perkembangan Ilmu Administrasi Negara lebih lanjut terutama yang mengkaji tentang transparansi dalam interaksi antar domain *governance* yang terjalin dalam kemitraan pengelolaan lingkungan hidup, partisipasi masyarakat sipil dalam kemitraan



pengelolaan lingkungan hidup, serta akuntabilitas masyarakat sipil terhadap sektrum yang lebih luas, tidak hanya otoritas yang lebih tinggi. Hal ini didasari pada kesenjangan dengan *state of the art* penelitian terdahulu, diantaranya Rahmawati (2010) dalam penelitiannya di kawasan Ekowisata *Mangrove* Wonorejo hanya menitikberatkan pada proses perencanaan strategis. Disini peneliti tidak menemukan aspek partisipasi masyarakat Wonorejo dalam pelaksanaan dan pengelolaan pengembangan kawasan Ekowisata *Mangrove* Wonorejo. Kaitannya dengan kemitraan, Astuti (2005) dalam penelitiannya telah menemukan unsur *trust* antar *stakeholder* dalam implementasi Program KPEL di desa Segoro Tambak, namun peneliti tidak menemukan suatu kajian yang membahas tentang aspek transparansi yang mendasari munculnya unsur *trust* antar *stakeholder* dalam kerangka kemitraan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Sikap keterbukaan dan transparansi mampu menumbuhkan kemitraan yang efektif dengan adanya interdependensi dan komunikasi dua arah. Sedangkan kaitannya dengan akuntabilitas, Ristya (2013) dalam penelitiannya telah menemukan unsur transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas pengelolaan dana anggaran BOS dalam program RKAS. Unsur akuntabilitas dalam penelitian terdahulu memiliki fokus hanya pertanggungjawaban keuangan, yang ditujukan kepada otoritas yang lebih tinggi dan masyarakat sekolah, sedangkan pertanggungjawaban atas proses dan hasil pengembangan pengelolaan kawasan ekowisata *mangrove* kepada spektrum yang lebih luas belum peneliti temukan. Penelitian ini diharapkan mampu memberikan



sumbangan akademis yang komprehensif dalam mengaplikasikan dan menghubungkan kajian teoritis dengan fenomena empiris yang terjadi di lapangan.

2. Manfaat Praktis: hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan gambaran dan sumbangan informasi tentang kesenjangan transparansi dalam interaksi antar domain *governance*, partisipasi masyarakat sipil, dan akuntabilitas masyarakat sipil dalam kemitraan pengelolaan kawasan Ekowisata *Mangrove* Wonorejo antara pemerintah kota Surabaya, PT. Pertamina (Persero) MOR V Surabaya, masyarakat Wonorejo dan pengelola Lembaga Ekowisata *Mangrove* Wonorejo. Sehingga akan dapat menjadi refleksi diri bagi pemerintah Kota Surabaya dalam menjalankan kewenangannya di bidang pengembangan pengelolaan lingkungan hidup, PT. Pertamina (Persero) MOR V Surabaya dalam menjalankan CSR di bidang lingkungan hidup, maupun pihak pengelola Lembaga Ekowisata *Mangrove* Wonorejo dalam mengelola kawasan Ekowisata *Mangrove* Wonorejo.





## I.5 KERANGKA TEORI

Dalam sebuah penelitian, teori dibutuhkan untuk memberikan pemahaman akademis secara komprehensif bagi peneliti berkaitan dengan permasalahan penelitiannya dan menjadi pedoman dalam menghimpun dan menjelaskan fenomena-fenomena yang terjadi di lapangan secara keilmuan. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Kerlinger, teori adalah seperangkat konsep, definisi, dan proposisi yang menyajikan gejala (fenomena) secara sistematis, merinci hubungan antara variabel, dan bertujuan meramalkan dan menerangkan fenomena tersebut<sup>25</sup>. Sementara Snelbecker mendefinisikan teori sebagai seperangkat proposisi yang berinteraksi mengikuti aturan tertentu, yang kemudian mampu menghubungkan keseluruhan data yang diamati dan berfungsi untuk meramalkan dan menjelaskan fenomena yang diamati<sup>26</sup>. Teori dalam penelitian ini disusun dalam rangkaian sub bab yang membentuk kerangka berpikir peneliti dan mengarah pada permasalahan penelitian, yaitu transparansi dalam interaksi antar domain *governance*, partisipasi masyarakat sipil, dan akuntabilitas masyarakat sipil dalam kemitraan pengelolaan kawasan Ekowisata *Mangrove* Wonorejo antara pemerintah kota Surabaya, PT. Pertamina (Persero) MOR V Surabaya, masyarakat Wonorejo dan pengelola Lembaga Ekowisata *Mangrove* Wonorejo.

Rangkaian sub bab yang akan disajikan oleh peneliti menjelaskan konsep dan definisi dari masing-masing unsur yang terdapat dalam permasalahan penelitian. Diantaranya yang *pertama* adalah berkaitan dengan konsep *governance*. *Governance* merupakan *grand theory* yang muncul ditengah

<sup>25</sup> Kerlinger, Fred N. 1973. *Foundations of Behavioral Research (second edition)*. New York: Holt, Rinehart and Winston, Inc. dalam Sevilla, et. al., 1993. *Pengantar Metode Penelitian*. Jakarta: UI Press. hal. 30

<sup>26</sup> Snelbecker. 1986. *Learning Theory and Psychoeducational Design* dalam Moleong. 2005. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya. hal. 57



dinamika yang menuntut perubahan, baik di lingkungan pemerintahan, dunia usaha maupun masyarakat sipil. Perubahan ini diantaranya redefinisi peran pelaku-pelaku penyelenggara pemerintahan. Pemerintah, yang sebelumnya memegang kuat kendali pemerintahan, bergeser menjadi fasilitator yang memfasilitasi dan menciptakan situasi kondusif bagi keterlibatan pihak lainnya diluar pemerintahan. Dunia usaha dan pemilik modal, yang sebelumnya berupaya mengurangi otoritas negara karena dinilai cenderung menghambat perluasan aktivitas bisnis, mulai membuka diri untuk terlibat dalam upaya membangun perekonomian negara dan menyadari akan pentingnya kualitas lingkungan hidup bagi masyarakat, yang sebelumnya kerap diabaikan. Sedangkan masyarakat sipil, yang sebelumnya ditempatkan sebagai penerima manfaat (*beneficiaries*), mulai menyadari kedudukannya sebagai pemilik kepentingan<sup>27</sup>.

Redefinisi peran pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat sipil dalam paradigma *governance* memunculkan konsep kemitraan. Konsep kemitraan menjadi konsep yang akan dibahas pada sub bab *kedua*. Yang dimaksud kemitraan dalam penelitian ini merupakan jalinan interaksi dan sinergi konstruktif antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat sipil yang tercermin dalam pengelolaan kawasan Ekowisata *Mangrove* Wonorejo. Jalinan interaksi dan sinergi konstruktif yang ada sebagai implikasi dari redefinisi peran pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat sipil dalam paradigma *governance*. Melalui redefinisi peran domain *governance*, aktor-aktor yang terlibat dalam pengelolaan kawasan ekowisata saling berinteraksi dan berbagi peran berimbang guna menyelesaikan permasalahan lingkungan. Dalam suatu kemitraan, diperlukan tiga

<sup>27</sup> Krina, Loina Lalolo. 2003. *Indikator dan Alat Ukur Prinsip Akuntabilitas, Transparansi, dan Partisipasi*. Jakarta: Sekretariat Good Public Governance Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. hal. 2



aspek *good governance*, diantaranya transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas agar masing-masing pihak mampu berbagi sumber daya dan mendistribusikan kekuatan dan pengaruhnya secara seimbang.

Pembahasan transparansi pada sub bab *ketiga* merupakan salah satu aspek penting yang harus terwujud dalam sebuah kemitraan. Dengan adanya keterbukaan dalam sebuah kemitraan, akan memberikan peluang partisipasi yang merata dan akuntabilitas yang terkontrol. Pada sub bab ke *empat*, akan dibahas konsep partisipasi. Dalam paradigma baru *governance*, kemitraan antara pemerintah dan *stakeholder* lainnya menjadi hal yang mutlak, tak terkecuali dengan masyarakat. Konsekuensinya, kebutuhan akan partisipasi masyarakat menjadi langkah untuk mencapai tujuan negara. Era desentralisasi menghendaki adanya partisipasi masyarakat yang lebih besar dalam pemerintahan daerah.

Selain transparansi dan partisipasi, prinsip *good governance* yang tidak kalah pentingnya dalam sebuah kemitraan adalah akuntabilitas. Sub bab ke *lima* berkaitan dengan akuntabilitas dalam penelitian ini mengacu kepada kewajiban pihak pemegang amanah untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggung jawabnya kepada pihak pemberi amanah. Akuntabilitas dalam penelitian ini memiliki fokus pada akuntabilitas masyarakat sipil (pengelola) yang diberi kepercayaan untuk mengelola dan mengembangkan kawasan Ekowisata *Mangrove* Wonorejo, untuk kemudian dipertanggungjawabkan kepada spektrum yang lebih luas.

Sebagai dasar agar pelaksanaan kemitraan dapat berjalan maksimal, maka konsep pengelolaan dapat digunakan sebagai suatu proses dalam rangka



koordinasi dan integrasi sumber daya. Konsep pengelolaan menjadi konsep ke *enam* yang akan dijelaskan dalam kerangka teori penelitian ini, yang kemudian akan diikuti oleh konsep ekowisata dan konsep *mangrove* dalam penjelasan sub bab selanjutnya. Pengelolaan erat kaitannya dengan upaya mengintegrasikan berbagai aspek yang terdapat dalam konsep ekowisata. Penjelasan mengenai beberapa konsep tersebut memberikan sebuah pemahaman yang terkonstruksi membentuk kerangka berpikir yang digunakan dalam penelitian ini, dimana permasalahan yang akan diteliti adalah transparansi dalam interaksi antar domain *governance*, partisipasi masyarakat sipil, dan akuntabilitas masyarakat sipil dalam kemitraan pengelolaan kawasan Ekowisata *Mangrove* Wonorejo antara pemerintah kota Surabaya, PT. Pertamina (Persero) MOR V Surabaya, masyarakat Wonorejo dan pengelola Lembaga Ekowisata *Mangrove* Wonorejo.

### **I.5.1. Governance**

*Governance* muncul ditengah dinamika yang menuntut perubahan, baik di lingkungan pemerintah, dunia usaha maupun masyarakat sipil. Peran pemerintah sebagai pembangun maupun penyedia jasa pelayanan publik dan infrastruktur, bergeser menjadi fasilitator bagi terciptanya lingkungan kondusif yang mampu memfasilitasi pihak lain dalam komunitas dan sektor swasta untuk turut aktif melakukan upaya tersebut. Berikut penjelasan lebih mendalam berkaitan dengan konsep *governance*.

#### **I.5.1.1. Pengertian dan Domain Governance**

*Governance* berasal dari bahasa Yunani “*kybernan*” dan “*kybernates*” yang memiliki arti “*to steer and pilot or be at the helm of things*”. Sedangkan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, padanan kata *governance* berarti: perihal



mengurus atau mengatur (memimpin, mengelola); pemerintahan; administrasi. Secara luas diartikan sebagai proses yang berstruktur, yang ditunjukkan oleh penentu kebijakan dengan cara merumuskan tujuan kebijakan, memilih pemimpin, merumuskan dan menetapkan program, meningkatkan dan melaksanakan alokasi sumber daya, melaksanakan program proyek, dan melaksanakan monitoring dan evaluasi<sup>28</sup>.

Definisi sederhananya ialah pengurusan, pengelolaan, pengarahan, dan pembinaan penyelenggaraan. Beragam tahapan dalam definisi tersebut menunjukkan adanya suatu kegiatan atau proses. Sebagai sebuah proses, *governance* atau “kepemerintahan” diartikan sebagai “*the act, fact, manner of governing*”. Dari pengertian ini, *governance* memiliki unsur kata kerja, yaitu *governing* yang berarti bahwa fungsi oleh pemerintah bersama instansi lain (LSM, swasta, dan masyarakat) perlu seimbang atau setara dan multi arah. Dalam prosesnya, *governance* memiliki tiga domain, yakni:

1. Negara/pemerintahan
2. Sektor swasta, merupakan pelaku dalam dunia usaha mencakup perusahaan-perusahaan yang aktif dalam interaksi sistem pasar.
3. Masyarakat madani/masyarakat sipil, merupakan kelompok masyarakat dalam konteks kenegaraan yang berada diantara atau ditengah-tengah pemerintah dan berinteraksi secara sosial, politik, dan ekonomi<sup>29</sup>.

Pergeseran paradigma *government* menjadi *governance* secara perlahan mengurangi dominasi pemerintah dalam hal penyelenggaraan negara.

---

<sup>28</sup> Budiati, *op. cit.*, hal. 48

<sup>29</sup> Sedarmayanti. 2009. *Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi, dan Kepemimpinan Masa Depan (Mewujudkan Pelayanan Prima dan Pemerintahan yang Baik)*. Bandung: PT. Refika Aditama. hal. 280



Berkurangnya peran pemerintah menyebabkan dunia usaha dan masyarakat sipil berada dalam satu garis, setara dengan pemerintah dan memiliki peran yang sama dalam proses pembangunan guna mewujudkan pemerintahan yang demokratis dan berkualitas<sup>30</sup>. Berikut tabel I.6 perbandingan istilah *government* dengan *governance* menurut Haris<sup>31</sup>:

Tabel I.6  
Perbandingan Istilah *Government* dengan *Governance*

No.	Unsur Perbandingan	<i>Government</i>	<i>Governance</i>
1.	Pengertian	Dapat berarti badan, lembaga atau fungsi yang dijalankan oleh suatu organ tertinggi dalam suatu negara	Dapat berarti cara, penggunaan atau pelaksanaan
2.	Sifat hubungan	Hirarkis, dalam artian bahwa yang memerintah berada di atas sedangkan warga negara yang diperintah berada di bawah	Heterarkis, artinya terdapat kesetaraan kedudukan dan hanya berbeda dalam fungsi
3.	Komponen yang terlibat	Sebagai subyek hanya terdapat satu, yaitu institusi pemerintah	Terdapat tiga komponen yang terlibat, yakni sektor publik, swasta, dan masyarakat
4.	Pemegang peran dominan	Sektor pemerintah	Semua memegang peran sesuai dengan fungsinya masing-masing
5.	Efek yang diharapkan	Kepatuhan warga negara	Partisipasi warga negara
6.	Hasil akhir yang diharapkan	Pencapaian tujuan negara melalui kepatuhan warga negara	Pencapaian tujuan negara dan tujuan masyarakat melalui partisipasi sebagai warga negara maupun sebagai warga masyarakat

Sumber: Haris, Syamsuddin, *Desentralisasi & Otonomi daerah*, 2007, hal. 56

Pergeseran paradigma *government* menjadi *governance* tidak hanya mempengaruhi tata kelola pemerintahan, namun juga berimplikasi terhadap

<sup>30</sup> *Ibid.*, hal. 278

<sup>31</sup> Haris, Syamsuddin. 2007. *Desentralisasi & Otonomi Daerah*. Jakarta: LIPI Press. hal. 56



pengelolaan lingkungan hidup. Budiati membedakan antara keduanya sebagaimana terlihat dalam tabel I.7 berikut.

Tabel I.7  
Perbandingan Istilah *Government* dengan *Governance* dalam  
Pengelolaan Lingkungan

No.	Tahap Manajemen	Variabel	<i>Government</i>	<i>Governance</i>
1.	Perencanaan	Inisiatif/ Prakarsa	<i>Top down</i> ; di dominasi oleh pemerintah	Prakarsa bersama; saling mengisi, jalin kepentingan
		Pengambilan keputusan	Sepihak (biasanya pemerintah)	Dirumuskan bersama, kepentingan masing-masing pihak diakomodasi
		Alokasi sumber daya	Sepihak (biasanya pemerintah)	Dirumuskan bersama, kepentingan masing-masing pihak diakomodasi
2.	Implementasi dan Monitoring	Implementasi	Kontrol hanya oleh pemerintah	Diawasi bersama
3.	Evaluasi	Manfaat	Orientasi hanya pada proyek	Orientasi pada manfaat bersama

Sumber: Budiati, Lilin, *Good Governance* dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup, 2012, hal. 139

Kooiman mengemukakan bahwa *governance* merupakan serangkaian proses interaksi sosial politik antara pemerintahan dengan masyarakat dalam berbagai bidang yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat dan intervensi pemerintah atas kepentingan tersebut<sup>32</sup>. Kemudian Rochman (2000) yang mendefinisikan *governance* sebagai mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan pengaruh sektor negara dan non negara dalam satu usaha kolektif<sup>33</sup>. Dari dua pandangan tersebut, dapat dilihat bahwa penyelenggaraan pemerintahan atau tata pemerintahan tidak hanya dibatasi pada satu unsur atau aktor, tetapi melibatkan beragam aktor seperti pemerintah,

<sup>32</sup> Kooiman. 1993 dalam Sedarmayanti, *op. cit.*, hal. 273

<sup>33</sup> Rochman. 2000 dalam *Ibid.*, hal. 276



swasta, masyarakat, LSM, dan akademisi. Interaksi antar aktor yang terlibat ini sangat penting mengingat permasalahan yang harus ditangani oleh pemerintah semakin kompleks, dinamis, dan beraneka ragam.

*Governance* sebagai tata pemerintahan menyangkut kesepakatan yang dicapai antara pemerintah, masyarakat sipil, dan pihak swasta serta cara-cara yang disetujui bersama dalam mengatur pemerintahan. Menurut Sedarmayanti terdapat dua hal penting dalam hubungan ini, diantaranya: (1) semua pelaku harus saling tahu apa yang dilakukan oleh pelaku lainnya; dan (2) adanya dialog antar pelaku, agar saling memahami perbedaan diantara mereka. Dari sini dapat dilihat bahwa unsur transparansi memegang peran yang besar bagi tercapainya konsensus dan sinergi antar *stakeholder*<sup>34</sup>.

Dari penjelasan tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa *governance* dalam penelitian ini adalah redefinisi peran pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat sipil dalam menyelenggarakan pemerintahan di bidang lingkungan hidup yang sepakat saling berinteraksi dalam suatu usaha kolektif sesuai fungsi masing-masing pihak.

#### **I.5.1.2. Pengertian dan Peran Pemerintah**

Istilah “pemerintah” kerap dipadankan dengan istilah *government* (bahasa Inggris) dan *gouvernement* (bahasa Perancis). Keduanya berasal dari kata *gubernaculum* yang dalam bahasa latin berarti “kemudi”. Istilah “pemerintah” sering pula disinonimkan dengan penguasa, atau eksekutif yakni pemegang atau yang melaksanakan pemerintahan secara riil<sup>35</sup>. Sedangkan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, pemerintah merupakan sistem menjalankan wewenang dan

<sup>34</sup> *Ibid.*, hal. 277

<sup>35</sup> Tahir, Arifin. 2011. *Kebijakan Publik dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Jakarta: PT. Pustaka Indonesia Press. hal. 169





kekuasaan mengatur kehidupan sosial, ekonomi, dan politik suatu negara atau bagian-bagiannya. Apabila melihat dari subjeknya, pemerintah ialah sekelompok orang yang secara bersama-sama memikul tanggung jawab terbatas untuk menggunakan kekuasaan. Bagir Manan secara nyata memisahkan antara negara dengan pemerintah. Negara adalah sebuah *body*, sedangkan pemerintah adalah alat kelengkapan negara (organ)<sup>36</sup>.

Pemerintah sebagai alat kelengkapan negara memiliki arti luas dan arti sempit. Pemerintah dalam arti *luas*, mencakup keseluruhan alat kelengkapan negara yang terdiri dari kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Sedangkan pemerintah dalam arti *sempit*, hanya kekuasaan eksekutif. Penyelenggaraan roda pemerintahan sehari-hari dilakukan berdasarkan kewenangan eksekutif. Dengan demikian, eksekutif memegang fungsi tata usaha negara yang sering disebut administrasi negara. Administrasi negara sebagai suatu kebijakan publik memiliki rentang pengaturan dalam kuantitas dan kualitas seiring dengan kebutuhan masyarakat<sup>37</sup>.

Pergeseran paradigma dalam Ilmu Administrasi Negara mengubah peran *government* menjadi *governance*, yang artinya pemerintah bukan lagi agen tunggal dalam memberikan pelayanan dan menyelesaikan permasalahan publik. Pemerintah dituntut untuk melakukan pembagian peran dengan pihak lain diluar pemerintahan. Sebagai salah satu pilar *governance*, pemerintah memiliki tugas untuk menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif, bertanggung jawab dalam penyelenggaraan pelayanan publik, dan membangun lingkungan kondusif bagi tercapainya tujuan pembangunan di tingkat lokal, nasional, maupun

<sup>36</sup> Bagir Manan. 1994 dalam *Ibid.*, hal. 170

<sup>37</sup> *Ibid.*, hal. 171



internasional<sup>38</sup>. Budiati mengidentifikasi peran pemerintah dalam proses *governance*<sup>39</sup>, diantaranya:

1. Membuat peraturan yang efektif dan berkeadilan
2. Merumuskan kebijakan publik berdasarkan keinginan dan tuntutan masyarakat
3. Bertanggung jawab pada pelaksanaan kebijakan, terutama dalam hasil dan dampaknya terhadap masyarakat
4. Menyediakan pelayanan publik yang efektif dan akuntabel
5. Menegakkan hak azasi manusia
6. Melindungi lingkungan hidup
7. Mengurus standar kesehatan dan standar keselamatan publik
8. Sebagai fasilitator, yakni memudahkan atau menjembatani peran aktor-aktor politik dan ekonomi dalam masyarakat

Dari penjelasan tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa pemerintah dalam penelitian ini adalah alat kelengkapan negara yang memiliki kewenangan menjalankan roda pemerintahan sekaligus melakukan pembagian peran dengan dunia usaha dan masyarakat luas melalui penciptaan lingkungan politik dan hukum kondusif dalam pengelolaan lingkungan hidup yang bertujuan meningkatkan daya dukung dan daya tampung serta dalam rangka perlindungan dan pelestarian lingkungan hidup, yang dalam penelitian ini terwakili oleh Dinas Pertanian Kota Surabaya dan Badan Perencanaan Pembangunan Kota Surabaya (Bappeko Surabaya).

### **I.5.1.3. Pengertian dan Peran Swasta**

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, sektor swasta berarti bukan milik pemerintah. Secara umum, swasta dapat diartikan sebagai sektor yang memiliki

<sup>38</sup> Sedarmayanti, *op. cit.*, hal. 307

<sup>39</sup> Budiati, *op. cit.*, hal. 51



pengaruh signifikan terhadap kebijakan sosial, politik, maupun ekonomi negara karena mampu menciptakan lingkungan kondusif bagi pasar dan perusahaan itu sendiri. Melihatnya sebagai salah satu pilar *governance*, sektor swasta berperan untuk menciptakan pekerjaan dan pendapatan. Sektor swasta memiliki peran yang sangat penting dalam pola pemerintahan dan pembangunan, karena perannya sebagai sumber peluang meningkatkan produktivitas, penyerapan tenaga kerja, sumber penerimaan, investasi publik, pengembangan usaha, dan pertumbuhan ekonomi<sup>40</sup>. Budiati mengemukakan peranan swasta dalam sistem *governance*<sup>41</sup>, yaitu:

1. Menjalankan industri
2. Menciptakan lapangan pekerjaan
3. Menyediakan insentif bagi karyawan
4. Meningkatkan standar hidup masyarakat
5. Memelihara lingkungan hidup
6. Menaati peraturan
7. Transfer ilmu pengetahuan dan teknologi kepada masyarakat
8. Menyediakan kredit bagi pengembangan UKM

Pasca pergeseran paradigma *government* menjadi *governance*, peran swasta dalam penyelenggaraan pemerintahan semakin terbuka. Terlebih dalam era otonomi daerah, dimana pemerintah daerah membuka peluang sebesar-besarnya bagi swasta untuk menanamkan investasinya dan membuka peran bagi swasta untuk turut serta dalam menyelesaikan permasalahan daerah. Langkah ini dilakukan karena tanpa disadari, diantara beragamnya perbedaan antara sektor publik dan swasta, baik itu dari segi manajemen maupun sumber daya, kedua sektor ini memiliki beberapa persamaan, dalam hal kaitannya dengan

<sup>40</sup> Sedarmayanti, *op. cit.*, hal. 307

<sup>41</sup> Budiati, *op. cit.*, hal. 51



pertumbuhan suatu negara. Sebagaimana yang disebutkan oleh Mardismo, persamaan antara sektor publik dan swasta<sup>42</sup>, yang diantaranya:

1. Kedua sektor merupakan bagian integral dari sistem ekonomi suatu negara dan keduanya menggunakan sumber daya yang sama untuk mencapai tujuan organisasi.
2. Keduanya menghadapi permasalahan yang sama, yakni permasalahan kelangkaan sumber daya (*scarcity of resources*), sehingga baik sektor publik maupun swasta dituntut untuk menggunakan sumber daya organisasi secara ekonomis, efisien, dan efektif.
3. Proses pengendalian manajemen, termasuk manajemen keuangan, pada dasarnya sama di kedua sektor. Kedua sektor sama-sama membutuhkan informasi yang handal dan relevan untuk melaksanakan fungsi manajemen.
4. Dalam beberapa hal, kedua sektor menghasilkan produk yang sama, misalnya baik pemerintah maupun swasta sama-sama bergerak di bidang transportasi massa, pendidikan, kesehatan, penyediaan energi, dsb.
5. Kedua sektor terikat pada peraturan perundang-undangan dan ketentuan hukum lainnya yang disyaratkan.

Kegiatan operasional swasta dalam menjalankan bisnis di daerah kerap memberikan dampak negatif bagi lingkungan hidup sekitarnya. Hal ini kemudian menambah daftar kasus kerusakan lingkungan, yang sebelumnya terjadi akibat eksploitasi sumber daya secara berlebihan oleh daerah guna menambah sumber pendapatan. Jika begini, upaya mewujudkan otonomi daerah tanpa menimbulkan degradasi lingkungan hidup bukan hanya menjadi tanggung jawab pemerintah, namun juga menjadi tanggung jawab sektor swasta dan masyarakat sipil yang senantiasa memanfaatkan potensi sumber daya alam dan lingkungan hidup<sup>43</sup>.

<sup>42</sup> Mardiasmo. 2009. *Akuntansi Sektor Publik*. Yogyakarta: Penerbit ANDI. hal. 13

<sup>43</sup> *Ibid.*, hal. 29



Dari penjelasan tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa sektor swasta dalam penelitian ini adalah sektor diluar pemerintahan yang secara berimbang turut berkontribusi bersama pemerintah dan masyarakat sipil melakukan upaya perlindungan dan pelestarian lingkungan hidup sebagai salah satu bentuk tanggung jawabnya terhadap lingkungan atas dampak kegiatan operasional bisnisnya, yang dalam penelitian ini terwakili oleh PT. Pertamina (Persero) Marketing Operation Region V Surabaya.

#### **I.5.1.4. Pengertian dan Peran Masyarakat sipil**

Masyarakat sipil (*civil society*) merupakan padanan kata yang sering digunakan selain masyarakat madani, masyarakat warga, masyarakat kewargaan, dan masyarakat beradab. Menurut Aristoteles, masyarakat sipil merujuk pada “*koinonia politike*” yang menekankan pada aspek kolektivitas. “*Koinonia politike*” diartikan sebagai komunitas politik tempat warga terlibat langsung dalam pelbagai ajang ekonomi-politik dan pengambilan keputusan<sup>44</sup>. Dari pandangan tersebut, masyarakat sipil dapat dimaknai sebagai sebuah ruang atau wadah bagi partisipasi masyarakat. Ruang publik ini memiliki peran kunci dalam menjembatani hubungan antara pemerintah dengan masyarakat, dimana dalam forum ini opini publik yang berkaitan dengan kepentingan umum dapat terbentuk secara jernih dan objektif. Di dalam ruang publik ini pula, dapat tercipta tataran diskusi yang intensif tentang berbagai isu kepentingan umum dan mempertemukan pandangan, keinginan, serta kesepakatan masyarakat kepada negara melalui berbagai media<sup>45</sup>.

<sup>44</sup> Culla, Adi Suryadi. 2006. *Rekonstruksi Civil Society*. Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia. hal. 44

<sup>45</sup> Habermas. 1989 dalam *Ibid.*,



Jean L. Cohen dan Andrew Arato mendefinisikan masyarakat sipil sebagai wilayah interaksi sosial, mencakup semua kelompok sosial paling dekat (rumah tangga), perkumpulan, gerakan kemasyarakatan, dan wadah-wadah komunikasi publik yang diciptakan melalui bentuk pengaturan dan memobilisasi diri secara independen, baik dalam hal kelembagaan maupun kegiatan untuk bekerja sama membina ikatan-ikatan sosial diluar lembaga resmi, menggalang solidaritas, dan mewujudkan kebaikan bersama (*public good*)<sup>46</sup>. Dari pandangan ini menyiratkan keharusan untuk menjamin kebebasan dan keterbukaan dalam berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat serta kesempatan yang sama di dalam masyarakat sipil dalam mempertahankan kepentingan di depan umum. Jean L. Cohen dan Andrew Arato setidaknya membagi karakter utama dari masyarakat sipil menjadi empat, diantaranya (1) otonomi; (2) wilayah publik yang bebas; (3) wacana publik; dan (4) interaksi berdasarkan prinsip-prinsip kewarganegaraan<sup>47</sup>.

Pasca reformasi, negara membuka ruang jauh lebih luas untuk menghadirkan peran masyarakat. Terbentuknya masyarakat sipil dapat dilihat sebagai indikasi keberdayaan dan kesadaran masyarakat dalam memperjuangkan kepentingan dan partisipasi politiknya secara otonom. Tidak dapat dipungkiri, berkembangnya masyarakat sipil erat kaitannya dengan pergeseran paradigma *government* menjadi *governance*. Sedarmayanti mengartikan masyarakat sipil sebagai suatu tatanan masyarakat yang memiliki nilai dasar Ketuhanan, kemerdekaan, HAM dan martabat manusia, kebangsaan, demokrasi, kemajemukan, kebersamaan, persatuan dan kesatuan, kesejahteraan bersama,

<sup>46</sup> Cohen. 1992 dalam *Ibid.*, hal. 18

<sup>47</sup> *Ibid.*, hal. 52



keadilan, supremasi hukum, keterbukaan, partisipasi, kemitraan, rasionalitas etis, perbedaan pendapat, dan akuntabilitas yang seluruhnya harus melekat pada setiap individu dan institusi yang memiliki komitmen mewujudkannya<sup>48</sup>. Nilai-nilai dasar ini yang kemudian menjadikan masyarakat sipil sebagai salah satu pilar *governance* yang berperan memfasilitasi interaksi sosial dan politik, menggerakkan kelompok masyarakat untuk berperan serta dalam kegiatan ekonomi, sosial, dan politik. Negara, ekonomi, dan warga negara merupakan komponen yang terus-menerus berada dalam situasi hubungan interaktif dengan berbagai ketegangan yang mewarnai dinamika kehidupan masyarakat modern.

Kaitannya dengan lingkungan hidup, perkembangan masyarakat sipil mampu menciptakan demokrasi melalui usaha bersama mengatasi permasalahan degradasi lingkungan hidup yang merupakan salah satu dampak dari globalisasi. Hal ini diperkuat dengan pengakuan Bank Dunia bahwa untuk menjawab permasalahan lingkungan, selain memerlukan kebijakan dan institusi pemerintahan yang kuat juga dibutuhkan dukungan masyarakat<sup>49</sup>. Dari penjelasan tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa masyarakat sipil dalam penelitian ini adalah ruang bagi individu maupun kelompok sosial yang terwakili oleh Lembaga Ekowisata *Mangrove* Wonorejo selaku pengelola dan masyarakat sekitar Ekowisata *Mangrove* Wonorejo untuk saling berinteraksi dan terlibat langsung dalam kegiatan ekonomi, sosial, dan politik pengelolaan kawasan Ekowisata *Mangrove* Wonorejo.

---

<sup>48</sup> Sedarmayanti, *op. cit.*, hal. 291

<sup>49</sup> Culla, *op. cit.*, hal. 84



### I.5.2. Kemitraan

Kemitraan merupakan sebuah konsep yang muncul sebagai implikasi dari pergeseran paradigma *government* menjadi *governance*. Dalam paradigma *governance*, pemerintah bukan lagi satu-satunya pihak yang menyelenggarakan jasa layanan, pembagian peran pun dilakukan dengan sektor swasta dan masyarakat sipil. Adanya pembagian peran inilah yang kemudian menguatkan konsep kemitraan. Berikut penjelasan lebih mendalam berkaitan dengan konsep kemitraan.

#### I.5.2.1 Pengertian Kemitraan

Kemitraan atau *partnership* secara etimologis berakar dari kata “*partner*” yang berarti pasangan, jodoh, atau sekutu. Kemitraan sendiri diterjemahkan sebagai persekutuan atau perkongsian. Kemitraan merupakan suatu bentuk persekutuan antara dua pihak atau lebih yang membentuk suatu ikatan kerjasama atas dasar kesepakatan dan rasa saling membutuhkan dalam rangka meningkatkan kapasitas di suatu bidang usaha tertentu sehingga dapat memperoleh hasil yang lebih baik<sup>50</sup>.

Salah satu laporan Sekretaris Jenderal PBB “*Toward Global Partnership*”, mendefinisikan kemitraan sebagai kolaborasi sukarela antara berbagai pihak, baik pemerintah maupun pihak diluar pemerintahan, dimana seluruh pihak yang terlibat sepakat untuk bekerja sama mencapai tujuan bersama dan saling berbagi resiko, tanggung jawab, sumber daya, kompetensi, dan manfaat<sup>51</sup>. Pasca berkembangnya paradigma *governance*, sistem pemerintahan tradisional yang

<sup>50</sup> Sulistiyani. 2004. *Kemitraan dan Model-Model Pemberdayaan dalam Zain, et. al., 2014. Kemitraan Antara KPH Perhutani dan LMDH dalam Menjaga Kelestarian Hutan*. hal. 2

<sup>51</sup> Towards Global Partnership. *Report of the Secretary General dalam Malena. 2004. Strategic Partnership: Challenges and Best Practices in the Management and Governance of Multi-Stakeholder Partnerships Involving UN and Civil Society Actors*. hal. 3





identik dengan tertutupnya peluang bagi pihak-pihak diluar pemerintahan untuk ikut serta dalam penyelenggaraan pelayanan publik, bergeser menjadi sistem pemerintahan yang terbuka dan mendorong terciptanya partisipasi publik. Hal ini disebabkan tingkat kompleksitas permasalahan publik semakin tinggi dan beragam, sehingga dibutuhkan peran sektor swasta dan masyarakat sipil dalam penyelesaiannya. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Janet Nelson dan Simon Zadek,

*“traditional power hierarchies are being replaced by a more complex, multi-relational balance of power, where citizens and companies are playing an active role in shaping socio-economic change and addressing problems that were previously the sole responsibility of government”<sup>52</sup>.*

Glasbergen menyatakan bahwa kemitraan merupakan

*“self-organizing and coordinating alliances, or in a more strict definition – collaborative arrangements in which actors from two or more spheres of society (state, market and civil society) are involved in a non-hierarchical process through which these actors strive for a sustainability goal”<sup>53</sup>.*

Sedangkan Glaser & Denharelt mendefinisikan kemitraan dari segi pengelolaan sumber daya, dengan mengemukakan kemitraan sebagai mekanisme untuk menyelaraskan kelebihan dan kekurangan komparatif berbagai pelaku yang berbeda dalam proses pengembangan serta menjamin dieksploitasi sumber daya secara *mutual supportive* guna mencapai kekuatan kemandirian, di samping dapat meminimalkan kelemahan yang dimiliki<sup>54</sup>. Dari definisi tersebut, peluang pihak swasta dan masyarakat sipil untuk terlibat dalam penyelesaian permasalahan publik semakin terbuka. Keterlibatan beragam aktor dalam kemitraan

<sup>52</sup> Nelson, Janet, dan Simon Zadek. *Partnership Alchemy* dalam *Ibid.*, hal. 4

<sup>53</sup> Glasbergen, et. al., 2007. *Partnerships, Governance, and Sustainability Development*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, Inc. hal. 2

<sup>54</sup> Budiati, *op. cit.*, hal. 132



menunjukkan adanya beragam kepentingan yang membawa harapan, tuntutan, kekuatan, dan kelemahan sebagai perwujudan dari eksistensi mereka, selaku aktor yang berada di luar pemerintahan.

Berdasarkan penjelasan tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa kemitraan dalam penelitian ini adalah kolaborasi domain *governance* yang terdiri dari pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat sipil yang membentuk suatu ikatan kerjasama dalam rangka meningkatkan kapasitas dalam bidang lingkungan hidup sehingga dapat memperoleh hasil yang lebih baik dan saling terhubung untuk berbagi resiko, tanggung jawab, sumber daya, keahlian dan manfaat.

### **I.5.2.2 Elemen Kemitraan**

Sukses tidaknya suatu kemitraan dapat dilihat dari persiapan-persiapan yang ada di dalamnya<sup>55</sup>. Persiapan ini terbagi menjadi dua bagian, *pertama* persiapan pada tahap awal kemitraan dan *kedua*, persiapan pada tahapan proses kemitraan. Persiapan pada tahap awal menekankan pada aspek interdependensi dan konvergensi tujuan serta rekonsiliasi tujuan. Interdependensi ialah ketika seluruh pihak dalam kemitraan terlibat saling berbagi informasi, teknologi, sumber daya organisasi, dan keuangan (saling bergantung antara pihak satu dengan pihak lainnya) untuk saling melengkapi demi mencapai sinergis dengan mengkolaborasikan perbedaan di dalam berbagai elemen<sup>56</sup>. Konvergensi berarti tujuan berbagai pihak dalam sebuah kemitraan harus saling terhubung sehingga pemahaman, konsensus dan proses kemitraan dapat mengikuti dari arah tujuan

<sup>55</sup> United Nations. *op. cit.* hal. 39-40

<sup>56</sup> *Ibid.*, hal. 46



tersebut. Hal ini berarti bahwa setidaknya tujuan dari berbagai pihak tidak boleh bertentangan<sup>57</sup>.

Sedangkan rekonsiliasi ialah menggabungkan titik perbedaan untuk kepentingan bersama. Hal ini bukan berarti menghilangkan perbedaan, tetapi lebih kepada perbuatan menyelesaikan perbedaan dengan berbagai hal dan macam cara<sup>58</sup>. Pada tahapan proses terdapat beberapa penekanan, diantaranya:

1. Rasa saling percaya antar pihak yang terlibat
2. Mengakui keterbatasan yang dimiliki masing-masing pihak
3. Mengklarifikasi tujuan dan strategi
4. Menghubungkan proyek-proyek dengan tujuan
5. Membuat peraturan mekanisme penyelesaian konflik
6. Fokus terhadap isu, permasalahan, dan tujuan kemitraan
7. Mengidentifikasi dan menjabarkan isu secara legal
8. Saling melindungi kepentingan dan hak-hak masing-masing pihak
9. Adanya dukungan dan fasilitas kontrol yang memadai
10. Koordinasi internal dan eksternal

*Department of Economic and Social Affairs* dalam *Building Partnerships for Good Governance* menyebutkan enam elemen yang menandai adanya hubungan kemitraan<sup>59</sup>, diantaranya:

- 1) *Inclusiveness*, yaitu memungkinkan adanya perluasan lingkup partisipasi bagi seluruh pemangku kepentingan yang relevan dalam suatu hubungan kemitraan.
- 2) *Experience-sharing*, yaitu berbagi pengalaman antar pemangku kepentingan yang diupayakan untuk menemukan kesamaan dan membandingkan perspektif.

---

<sup>57</sup> *Ibid.*,

<sup>58</sup> *Ibid.*, hal. 47

<sup>59</sup> *Ibid.*, hal. 26



- 3) Strategi, menghubungkan para pemangku kepentingan secara proaktif yang bertujuan memaksimalkan hasil atau tujuan bersama.
- 4) Pemberdayaan, yaitu suatu proses membangun kapasitas seluruh pemangku kepentingan melalui hubungan timbal balik yang dihasilkan dalam sebuah kemitraan.
- 5) Membangun konsensus, yaitu upaya memaksimalkan kemitraan dengan mengembangkan sikap saling mendukung, baik dalam hal kebijakan, proses pelaksanaan kemitraan, maupun dalam hal pengoperasian.
- 6) Perbaikan yang berkelanjutan, diupayakan untuk membangun percepatan target sukses dan mengukur kesuksesan dalam mencapai tujuan.

### **I.5.2.3 Collaborative Management**

Dalam mengelola lingkungan, terdapat kolaborasi pendekatan antara pendekatan kemitraan dengan partisipasi yang disebut pengelolaan bersama atau *collaborative management (co-management)*<sup>60</sup>. *Co-management* merupakan bentuk pengelolaan lingkungan yang adaptif, inovatif, dan organik. Perencanaan dalam *co-management* dilakukan secara bertahap, bentuk kepemimpinan dan pengambilan keputusan dilakukan secara partisipatif dan mengedepankan kemitraan, proses komunikasi dilakukan secara interaktif serta memperhatikan ketidakpastian untuk mencapai pembangunan ekonomi yang berdasar pada pelestarian lingkungan<sup>61</sup>. *Co-management* dilihat sebagai distribusi wewenang dan tanggung jawab antara berbagai pihak, seperti pemerintah, masyarakat, dan swasta dalam mengelola lingkungan<sup>62</sup>.

Pinkerton berpendapat bahwa *co-management* merupakan pembagian kekuasaan yang sesungguhnya antara pengelola pada tingkat lokal dan pemerintah

---

<sup>60</sup> Budiati, *op. cit.*, hal. 135

<sup>61</sup> *Ibid.*, hal. 130

<sup>62</sup> Pomeroy&Williams. 1994 dalam *Loc. cit.*



sehingga masing-masing dapat mengontrol penyimpangan yang dilakukan pihak lain<sup>63</sup>. Sementara Pomeroy dan Williams melihat *co-management* sebagai *sharing* tanggung jawab antara pihak-pihak terkait, seperti pemerintah dan masyarakat dalam mengelola suatu sumber daya atau lingkungan<sup>64</sup>. *Co-management* menekankan pentingnya kesinambungan dan keserasian antara pengembangan kegiatan ekonomi dan tanggung jawab lingkungan. Pengembangan kegiatan ekonomi yang berbasis pada partisipasi masyarakat tidak hanya berkaitan dengan penciptaan usaha, tetapi juga menciptakan masyarakat yang berkesinambungan secara mandiri, yaitu masyarakat yang melindungi lingkungan dari berbagai bentuk kerusakan<sup>65</sup>.

Sementara Feyerabend menyatakan bahwa *co-management* merupakan pendekatan yang pluralis untuk mengelola sumber daya alam secara multipihak dalam variasi peran untuk mencapai tujuan konservasi lingkungan, pemanfaatan sumber daya alam yang berkelanjutan, dan pembagian yang adil dalam manfaat dan tanggung jawab<sup>66</sup>. *Co-management* berdasar pada pendekatan kemitraan dan partisipatif memfokuskan pada tiga hal, yakni keadilan sosial, pemanfaatan SDA yang berkelanjutan, dan pelaksanaan inisiatif masyarakat lokal<sup>67</sup>. Dengan adanya inisiatif dari masyarakat lokal menunjukkan bahwa kepentingan dalam pengelolaan lingkungan bukan semata-mata dari pemerintah, melainkan melibatkan lebih dari satu pihak. *Co-management* berusaha mengakomodasi berbagai kepentingan pihak-pihak yang memiliki kepentingan terhadap lingkungan. Pada prinsipnya, dasar penerapan *co-management* adalah *sharing*

<sup>63</sup> Pinkerton dalam *Ibid.*, hal. 135

<sup>64</sup> Pomeroy&Williams. 1994 dalam *Loc. cit.*

<sup>65</sup> *Ibid.*, hal. 130

<sup>66</sup> Feyerabend. 2000 dalam *Ibid.*, hal. 135

<sup>67</sup> Budiati, *Loc. cit.*



atau pembagian kewenangan dan manfaat. Dalam praktiknya, keseluruhan tahapan yang dimulai dari inisiatif sampai dengan distribusi manfaat, penting untuk mengedepankan pembagian tanggung jawab diantara *stakeholder*<sup>68</sup>.

### **I.5.3. Transparansi**

Transparansi dalam penyelenggaraan pemerintahan menjadi suatu kebutuhan yang tidak dapat diabaikan. Sama halnya dalam membangun suatu kemitraan. Transparansi menjadi suatu hal yang mutlak, karena dengan adanya transparansi, seluruh pihak yang terlibat dalam kemitraan dapat memberikan *feedback* atau *outcomes* terhadap segala keputusan bersama. Transparansi dibangun atas dasar kebebasan memperoleh informasi yang berkaitan dengan kepentingan publik yang secara langsung dapat diperoleh oleh mereka yang membutuhkan. Transparansi membangun kepercayaan diantara pihak yang terlibat dalam kemitraan melalui penyediaan informasi yang mudah diakses dalam mendapatkan informasi yang tepat dan akurat. Berikut penjelasan lebih mendalam berkaitan dengan konsep transparansi.

#### **I.5.3.1 Pengertian Transparansi**

Transparansi berarti jelas, dapat dilihat secara menyeluruh dalam arti kata keterbukaan. Dengan demikian, transparansi dapat diartikan sebagai keterbukaan dalam melaksanakan suatu proses kegiatan<sup>69</sup>. Transparansi bersifat terbuka, mudah, dan dapat diakses serta dimengerti oleh semua pihak yang membutuhkan secara memadai. Jurnal Masyarakat Transparansi mengemukakan bahwa transparansi dibangun atas dasar arus informasi yang bebas sehingga seluruh proses pemerintahan, lembaga-lembaga dan informasi publik perlu dan

<sup>68</sup> *Ibid.*, hal. 138

<sup>69</sup> Tahir, *op. cit.*, hal. 162



harus dapat diakses oleh pihak-pihak yang berkepentingan agar dapat dipantau<sup>70</sup>. Senada dengan pernyataan Pan Suk Kim, yang mendefinisikan transparansi sebagai “*free from pretense or deceit, easily detected or seen through, or readily understood*”<sup>71</sup>.

Tjokroamidjojo berpendapat bahwa transparansi ialah dapat diketahui oleh banyak pihak yang berkepentingan kaitannya dengan perumusan kebijakan (politik) oleh pemerintah, organisasi, dan badan usaha<sup>72</sup>. Dari pengertian ini, terdapatnya unsur pemerintah, organisasi (masyarakat), dan badan usaha dalam suatu proses perumusan kebijakan menunjukkan adanya jalinan interaksi diantara ketiganya dalam mencapai tujuan bersama. Masuknya sektor swasta dan masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan turut berkontribusi terhadap penguatan prinsip *good governance*, yang salah satunya ialah transparansi. Transparansi dapat dikatakan merupakan nilai utama dalam sistem pemerintahan khususnya dalam mencapai *good governance*. Meskipun tidak semua ahli menempatkan transparansi sebagai salah satu kategori prinsip *good governance*, tetapi penerapannya tersirat dan mutlak dibutuhkan dalam prinsip lainnya. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Smith:

---

<sup>70</sup> Jurnal Masyarakat Transparansi dalam *Ibid.*, 165

<sup>71</sup> Pan Suk Kim. 2007. *How to Build and Sustain Transparency and Accountability in Public Sector* dalam Komarudin, and Satmoko Yudo. 2009. *Transparansi dan Akuntabilitas Pelayanan Publik*. hal. 3

<sup>72</sup> Tjokroamidjojo. 2003. *Reformasi Nasional dan Penyelenggaraan Good Governance dan Perwujudan Masyarakat Madani* dalam *Ibid.*, hal. 163



*“as transparency is a core governance value. The regulatory activities of government constitute one of the main contexts within which transparency must be assured. There is a strong public demand for greater transparency, which is substantially related to the rapid increase in number and influence of non governmental organizations (NGOs) or „civil society groups“, as well as to increasingly well educated and diverse populations”<sup>73</sup>.*

Sebagai salah satu prinsip dalam mewujudkan *good governance*, transparansi menciptakan kepercayaan dengan sistem keterbukaannya. Sehingga mampu mendorong terjalannya interaksi yang sinergis diantara domain *governance*. Transparansi dalam penyelenggaraan pemerintahan berarti keterbukaan pemerintah dalam memberikan informasi yang terkait dengan aktivitas pengelolaan sumber daya publik kepada pihak-pihak yang membutuhkan informasi<sup>74</sup>. Hal ini senada dengan pernyataan Sedarmayanti yang mengemukakan tujuan transparansi untuk membangun rasa saling percaya antara pemerintah dengan publik dimana pemerintah harus memberikan informasi yang akurat, terutama berkaitan dengan permasalahan hukum, peraturan, pencapaian hasil dalam proses pemerintahan, serta mekanisme dalam mengakses informasi yang relevan<sup>75</sup>. Transparansi dapat dilihat dari tiga aspek<sup>76</sup>, yaitu:

1. Terdapat kebijakan yang terbuka terhadap proses pengawasan
2. Akses informasi yang dapat dijangkau oleh masyarakat di setiap segi kebijakan pemerintah
3. Berlakunya prinsip *check and balance* antar lembaga eksekutif dan legislatif

Bappenas dan Depdagri mendefinisikan transparansi sebagai prinsip membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar,

<sup>73</sup> Smith, Rex Deighton. 2002. Assuring Regulatory Transparency: A Critical Overview. <http://www.apeccp.org> [diakses 14 Mei 2014]

<sup>74</sup> Tahir, *op. cit.*, hal. 162

<sup>75</sup> Sedarmayanti, *op. cit.*, hal. 290

<sup>76</sup> *Ibid.*, hal. 289





jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak azasi pribadi, golongan, dan rahasia negara<sup>77</sup>. Berkaitan dengan rahasia negara, transparansi dalam penyelenggaraan pemerintahan harus seimbang antara kebutuhan akan kerahasiaan negara dengan informasi-informasi yang mempengaruhi hak privasi individu (kaitannya dengan kebijakan), dimana perlu untuk disebarluaskan dan menjadi hak publik untuk dapat mengaksesnya dengan mudah. Keterbukaan pemerintah atas berbagai proses kebijakan, membuat pemerintah menjadi bertanggung gugat kepada seluruh *stakeholders* yang terlibat dalam suatu kebijakan.

Pan Suk Kim membagi transparansi menjadi empat unsur, yakni *clarity*, *accessibility*, *integration*, dan *logic/rationality*<sup>78</sup>, sebagaimana yang diuraikan dalam tabel I.8 berikut:

---

<sup>77</sup> Bappenas&Depdagri. 2002 dalam Jubaedah, Edah. 2008. *Model Pengukuran Pelaksanaan Good Governance di Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota*. Bandung: Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I LAN. hal. 58

<sup>78</sup> Pan Suk Kim. 2007. *How to Build and Sustain Transparency and Accountability in Public Sector* dalam Komarudin, and Satmoko Yudo, *op. cit.*, hal. 4



Tabel I.8  
Empat Unsur Transparansi

<p style="text-align: center;"><b>Clarity</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Is comprehensible/intelligible</i></li> <li>• <i>Contains no hidden meanings</i></li> <li>• <i>Contains minimal jargon</i></li> <li>• <i>Consolidated? Described in a single document</i></li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Accessibility</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Allow citizens to request and receive government document</i></li> <li>• <i>Assist citizens in finding information</i></li> <li>• <i>Helps citizens understand information</i></li> <li>• <i>Promotes a dynamic dialogue among decisions makers, technical specialist, stakeholders and information exchange</i></li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>Integration</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Describes and discloses decision processfully</i></li> <li>• <i>Contains detailed table of contents and indices</i></li> <li>• <i>Provides references to additional information and source documentation</i></li> <li>• <i>Explains relationship to other decisions and activities</i></li> <li>• <i>Includes descriptive information (metadata) for electronic information</i></li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Logic/Rationality</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Follow a rational defensible plan, clear to a broadway of stakeholders</i></li> <li>• <i>Enables interested parties to track decisions, policies overtime</i></li> <li>• <i>Identifies decision milestones/points/and opportunities for involvement</i></li> <li>• <i>Follow consistent, standardiced, formalized, flexible and expandable processes</i></li> <li>• <i>Commits to scientific credibility (sound, dependable, leading edge)</i></li> </ul>

Sumber: Komarudin, and Satmoko Yudo, *Transparansi dan Akuntabilitas Pelayanan Publik*, 2009, hal. 4

Empat unsur transparansi ini, dibutuhkan dalam hal mengkomunikasikan segala informasi dalam suatu proses kebijakan publik oleh pihak-pihak yang terlibat. Keterbukaan informasi ini mencakup: (1) memberikan fakta dan analisis tentang keputusan-keputusan kebijakan; (2) menjelaskan alasan-alasan dari keputusan-keputusan administratif; (3) membuka informasi “*guidelines internal*” tentang cara-cara bagian tersebut; (4) menyediakan informasi tentang biaya, target dan performansi dari pelayanan publik, dan prosedur pengaduan; serta (5) memenuhi permintaan informasi khusus<sup>79</sup>. Dari penjelasan tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa transparansi dalam penelitian ini adalah keterbukaan

<sup>79</sup> Minogue, Martin. *The Management of Public Change: From Old Public Administration to New Public Management* dalam *Law&Governance Issue British Council Briefing* dalam Krina, *op. cit.*, hal. 16



pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat sipil untuk saling berkomunikasi, bertukar informasi akurat, dan saling mengakui, menghormati kekuatan dan kelemahan masing-masing pihak dalam kemitraan pengelolaan kawasan Ekowisata *Mangrove* Wonorejo, dimulai dari proses perencanaan hingga pelaporan capaian hasil kebijakan.

### I.5.3.2 Proses dan Indikator Transparansi

Transparansi dalam penyelenggaraan negara termasuk di dalamnya proses pembuatan dan pelaksanaan serta pencapaian hasil suatu kebijakan. Smith mengemukakan proses transparansi<sup>80</sup>, yang meliputi:

1. *Standard Procedural Requirements*, bahwa proses pembuatan kebijakan harus melibatkan partisipasi dan memperhatikan kebutuhan masyarakat.
2. *Consultation Processes*, tahapan proses yang sangat penting dalam transparansi karena melibatkan dialog antara pemerintah selaku regulator dengan pemangku kepentingan.
3. *Appeal Rights*, hak banding merupakan jaminan penting dalam proses regulasi. Dengan adanya standarisasi dan proses banding yang independen dalam transparansi kebijakan akan memastikan bahwa kebijakan yang diputuskan dapat diterapkan secara adil, menghindari kesewenang-wenangan pengambil keputusan, serta meminimalisir peluang KKN (korupsi, kolusi, dan nepotisme).

Dalam pelaksanaannya, transparansi dilaksanakan berdasarkan pedoman pokok pelaksanaannya. Pedoman pokok pelaksanaan transparansi<sup>81</sup>, diantaranya:

1. Menyediakan informasi secara tepat waktu, memadai, jelas, akurat dan dapat diperbandingkan serta mudah diakses oleh pemangku kepentingan sesuai dengan haknya.

<sup>80</sup> Smith, Rex Deighton. 2004. *Regulatory Transparency in OECD Countries: Overview, Trends, and Challenges*. Australia: Journal of Public Administration. hal. 66 dalam Tahir, *op. cit.*, hal. 164

<sup>81</sup> Ratminto, and Atik Septi Winarsih. 2006. *Manajemen Pelayanan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. hal. 208-209



2. Informasi harus diungkapkan secara lengkap, antara lain meliputi visi dan misi, sasaran dan strategi, serta kondisi keuangan dan susunan pengurus, pengawasan dan pengendalian internal.
3. Prinsip keterbukaan yang tidak mengurangi kewajiban untuk memenuhi ketentuan kerahasiaan sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan hak pribadi.
4. Kebijakan harus tertulis dan secara proporsional dikomunikasikan kepada pemangku kepentingan (*stakeholder*)

Sukses tidaknya penerapan prinsip transparansi dalam suatu kegiatan, hanya dapat ditetapkan melalui suatu pengukuran. Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah misalnya, penerapan prinsip transparansi dapat diukur melalui pendekatan fungsi manajemen. Artinya, pengukuran prinsip transparansi dapat dimulai dari proses perencanaan sampai dengan proses evaluasi. Menurut Jubaedah, prinsip transparansi di pemerintahan daerah dapat diukur melalui sejumlah indikator sebagai berikut<sup>82</sup>:

1. Ketersediaan payung hukum bagi akses informasi publik
2. Ketersediaan mekanisme bagi publik untuk mengakses informasi publik
3. Ketersediaan sarana dan prasarana untuk mengakses informasi publik
4. Ketersediaan informasi untuk dipublikasikan kepada publik
5. Kecepatan dan kemudahan mendapatkan informasi publik

#### **I.5.4. Partisipasi**

Partisipasi memiliki arti mendorong semua warga negara untuk menggunakan haknya baik disampaikan secara langsung atau tidak, maupun menyampaikan usulan dan pendapatnya dalam proses pengambilan keputusan. Esensi partisipasi terutama pada aspek pemberian kebebasan kepada rakyat untuk

---

<sup>82</sup> Jubaedah, *op. cit.*, hal. 60



berkumpul, berorganisasi, dan berpartisipasi aktif dalam menentukan masa depan. Berikut penjelasan lebih mendalam berkaitan dengan konsep partisipasi.

#### I.5.4.1 Pengertian Partisipasi

Secara etimologis partisipasi berasal dari kata “*participation*” yang artinya pengambilan bagian. Sedangkan dalam bahasa Belanda disebut “*participatie*” yang artinya penyertaan. Dalam kamus, “*participation*” berarti *the action of taking part in something*. Bahasa Indonesia kemudian menerjemahkan partisipasi sebagai perihal turut berperan serta dalam suatu kegiatan. Dengan demikian, ada dua hal pokok dalam partisipasi yakni mengambil bagian dan penyertaan atau berperan serta<sup>83</sup>. Rahnama dalam pembahasannya, mendefinisikan partisipasi sebagai “*the action or fact of partaking, having or forming a part of*”. Dalam definisi ini, partisipasi dapat bersifat transitif atau intransitif. Partisipasi transitif berorientasi pada tujuan tertentu. Sebaliknya, partisipasi bersifat intransitif apabila subjek tertentu berperan serta tanpa tujuan yang jelas<sup>84</sup>. Griesgraber & Gunter mengartikan partisipasi sebagai berikut:

*“mechanism for enabling affected people to share in the creation of a project or program, beginning with identification all the way through to implementation and evaluation”*<sup>85</sup>

Adanya mekanisme keterlibatan masyarakat dalam suatu program mulai dari tahap identifikasi hingga implementasi dan evaluasi menunjukkan bahwa definisi partisipasi sudah lebih mendalam dari sekedar yang berorientasi pada tujuan tertentu atau tidak. Budiati mendefinisikan partisipasi sebagai inisiatif dan

<sup>83</sup> Steni, *op. cit.*, hal. 13

<sup>84</sup> Rahnama, Majid. 1992. “*Participation*” in Wolfgang Sachs: *The Development Dictionary: A Guide to Knowledge As Power*. New Jersey: Zed Books. hal. 116 dalam Muluk, M. R. Khairul. 2007. *Menggugat Partisipasi Publik dalam Pemerintahan Daerah*. Malang: Bayumedia Publishing. hal. 44-45

<sup>85</sup> Griesgraber, J. M., and B. G. Gunter. 1996. *Development: New Paradigms and Principles for the Twenty-first Century*. East Haven, CT: Pluto Press. hal. 144-145 dalam *Ibid.*, hal. 48



keterlibatan secara sukarela untuk pengembangan kemampuan mengkaji; keadaan, permasalahan, dan potensi sendiri, penentuan hal-hal yang menyangkut pembangunan diri, kehidupan, dan penghidupan masyarakat<sup>86</sup>. Menurut Hetifah, partisipasi ialah proses ketika warga, sebagai individu maupun kelompok sosial dan organisasi, mengambil peran dalam proses perencanaan, pelaksanaan, dan pemantauan kebijakan-kebijakan yang langsung mempengaruhi kehidupan mereka<sup>87</sup>. Senada dengan Khairul Muluk yang menyimpulkan partisipasi sebagai kekuasaan yang dimiliki oleh masyarakat untuk dapat terlibat dan mempengaruhi sebuah kebijakan meskipun tidak benar-benar sangat menentukan<sup>88</sup>.

Kemitraan bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan di Indonesia mendefinisikan partisipasi sebagai sistem yang memungkinkan individu yang tidak terwakili kepentingannya oleh kelompok kepentingan yang terorganisir untuk menyalurkan kepentingannya dalam pengambilan keputusan mengenai perencanaan, penganggaran, dan monitoring serta evaluasi kegiatan program<sup>89</sup>. Sedangkan Krina mengemukakan bahwa partisipasi menuntut masyarakat harus diberdayakan, diberikan kesempatan dan diikutsertakan untuk berperan dalam proses birokrasi ataupun kebijakan publik mulai dari tahapan perencanaan, pelaksanaan, hingga pengawasan<sup>90</sup>. Sjahrir berpendapat bahwa partisipasi dalam pembangunan bukan semata-mata partisipasi dalam pelaksanaan program, rencana, dan kebijakan pembangunan, tetapi juga partisipasi yang emansipatif.

---

<sup>86</sup> Budiati, *op. cit.*, hal. 133

<sup>87</sup> Sumarto, *op. cit.*, hal. 15

<sup>88</sup> Muluk, *op. cit.*, hal. 63

<sup>89</sup> Krina, *op. cit.*, hal. 23

<sup>90</sup> *Ibid.*,



Artinya, sedapat mungkin penentuan alokasi sumber-sumber ekonomi semakin mengacu pada motto pembangunan dari, oleh, dan untuk rakyat<sup>91</sup>.

Partisipasi publik seyogyanya tidak dilihat hanya dalam sekali atau serangkaian kejadian, tetapi dilihat dalam penentuan berbagai hal penting secara bersama-sama antara politisi, administrator, kelompok kepentingan, dan warga. Pada dasarnya tujuan partisipasi publik sangat beragam, meliputi berbagai informasi, akuntabilitas, legitimasi, pendidikan, pemberdayaan masyarakat, dan berbagai kekuasaan secara nyata<sup>92</sup>. Antoft dan Novack mengungkapkan berbagai bentuk partisipasi salah satunya dilakukan oleh komunitas untuk memperjuangkan kepentingan dan kebutuhannya. Bentuknya dapat berlangsung secara simultan, yakni memberikan kesempatan bagi masyarakat untuk menikmati akses partisipasi yang lebih besar karena tidak semua masyarakat dapat berpartisipasi secara langsung pada waktu yang bersamaan, ditempat yang sama, dengan kepentingan yang sama pula. Selalu terdapat kendala waktu, tenaga, dan sumber daya lain yang membatasi partisipasi masyarakat<sup>93</sup>.

Partisipasi masyarakat merupakan hal yang mutlak, karena melalui partisipasi akan mewedahi aspirasi dan kepentingan masyarakat dalam proses penyusunan rencana pembangunan. Keterlibatan masyarakat dipandang sangat membantu untuk menghasilkan proyek yang sesuai dengan kondisi setempat serta kebutuhan masyarakat. Manfaat lain dari partisipasi masyarakat adalah meningkatkan keterlibatan masyarakat dalam implementasi proyek pembangunan

<sup>91</sup> Sjahrir. 1988 dalam Muluk, *op. cit.*, hal. 52

<sup>92</sup> Katherine A. Graham and Susan D. Philips. 1998. *Citizen Engagement: Lessons in Participation From Local Government*. Toronto: Intitute of Public Administration of Canada. hal. 4-8 dalam *Ibid.*, hal. 53

<sup>93</sup> Antoft, Kell, and Jack Novack. 1998. *Grassroots Democracy: Local Government in the Maritimes*. Nova Scotia: Henson College, Dalhousie University. hal. 81 dalam *Ibid.*, hal. 55



di wilayahnya masing-masing. Dengan masyarakat yang terlibat dalam proses penyusunan rencana, maka masyarakat merasa lebih memiliki terhadap proyek tersebut. Rasa memiliki diwujudkan dalam bentuk partisipasi berupa kontribusi materiil dan non materiil terhadap proyek tersebut serta pengawasan masyarakat yang lebih cermat. Partisipasi masyarakat dalam implementasi pembangunan seperti ini biasanya memiliki nilai ekonomis yang cukup tinggi. Sehingga seringkali proyek yang melibatkan masyarakat ini bernilai 40% berasal dari dana pemkot sementara sisanya sebanyak 60% merupakan kontribusi masyarakat, baik berupa materi maupun jasa<sup>94</sup>.

Berkaitan dengan pembangunan lingkungan hidup, partisipasi masyarakat mutlak diperlukan. Tanpa adanya partisipasi masyarakat, pembangunan hanya menjadikan masyarakat sebagai objek semata. Hal ini akan berdampak rendahnya rasa memiliki (*sense of belonging*) terhadap program pembangunan yang ada. Penempatan masyarakat sebagai subjek pembangunan akan memberikan ruang bagi mereka untuk berperan secara aktif mulai dari perencanaan, pelaksanaan hingga monitoring dan evaluasi pembangunan lingkungan hidup, terlebih apabila pembangunan dilaksanakan dengan semangat lokalitas<sup>95</sup>.

Berdasarkan penjelasan tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa partisipasi dalam penelitian ini adalah keterlibatan masyarakat sipil dalam program pengelolaan lingkungan konservasi Ekowisata *Mangrove* Wonorejo, mulai dari tahap identifikasi hingga implementasi dan evaluasi yang berorientasi

---

<sup>94</sup> *Ibid.*, hal. 146

<sup>95</sup> Budiati, *op. cit.*, hal. 122



pada pendekatan ekonomi guna mempengaruhi hal-hal yang menyangkut pembangunan diri, kehidupan, dan penghidupan masyarakat.

#### I.5.4.2 Derajat Partisipasi

Pada dasarnya partisipasi tidak berlaku seragam di berbagai daerah meskipun penyelenggaraan pemerintahan daerahnya telah bersifat partisipatif. Jika dilakukan perbandingan antara partisipasi yang satu dengan lainnya, akan membentuk suatu garis kontinum mulai dari titik non partisipasi warga hingga kendali warga sepenuhnya. Teori yang berkaitan dengan derajat partisipasi ini salah satunya dipopulerkan oleh Arnstein dengan *ladder of participation* (tangga partisipasi) nya, sebagaimana yang tergambar dalam gambar I.1 berikut.

8	Kendali warga	}	Derajat Kuasa Warga
7	Kuasa yang didelegasi		
6	Kemitraan		
5	Penentraman	}	Derajat Tanda Partisipasi
4	Konsultasi		
3	Pemberian informasi		
2	Terapi	}	Non Partisipasi
1	Manipulasi		

Sumber: Muluk, M. R. Khairul, 2007, Menggugat Partisipasi Publik dalam Pemerintahan Daerah, hal. 59

**Gambar I.1 Tangga Partisipasi dari Sherry Arnstein**

Menurut teori ini terdapat tiga derajat partisipasi yang kemudian diperinci lagi ke dalam delapan anak tangga partisipasi<sup>96</sup>. Derajat terendah adalah non partisipasi. Aktivitas partisipasi yang terjadi pada derajat ini sebenarnya merupakan distorsi partisipasi. Tujuan sebenarnya tidak untuk mendukung rakyat berpartisipasi dalam pembuatan rencana dan pelaksanaan suatu program, tetapi untuk memungkinkan pemegang kuasa sekedar mendidik dan menyenangkan

<sup>96</sup> Muluk, *op. cit.*, hal. 57-60



partisipan. Dalam derajat ini terdapat dua anak tangga, yakni manipulasi dan terapi.

Derajat kedua merupakan derajat yang telah menunjukkan adanya tanda partisipasi. Keterlibatan masyarakat dalam derajat ini lebih tinggi daripada derajat sebelumnya. Praktik partisipasi dalam pemerintahan daerah paling banyak terjadi pada derajat yang meliputi tiga anak tangga, yakni pemberian informasi, konsultasi, dan penentruman (*placation*). Derajat ini jelas telah melibatkan aktivitas dialog dengan publik yang berarti masyarakat memiliki hak untuk didengar pendapatnya meskipun tidak terlibat secara langsung dalam pengambilan keputusan.

Pemberian informasi menunjukkan adanya komunikasi satu arah dari pihak yang berwenang kepada publik, seperti pengumuman, penyebaran pamflet, dan laporan tahunan. Konsultasi menunjukkan setingkat lebih maju dengan komunikasi dua arah antara pihak yang berwenang dengan masyarakat, misalnya survei sikap, temu warga, dan dengar pendapat publik. Penentruman melibatkan aktivitas yang lebih mendalam dengan mengajak masyarakat untuk terlibat lebih jauh dalam komite pembuatan kebijakan meskipun pemegang kuasa tetap memiliki hak dalam pengambilan keputusan.

Derajat tertinggi adalah kendali warga yang memberikan peluang keterlibatan lebih kuat dalam pembuatan kebijakan. Masyarakat dilibatkan secara langsung, baik dalam pengambilan keputusan maupun dalam pemberian pelayanan publik. Derajat ini menunjukkan adanya redistribusi kekuasaan dari pemerintah kepada masyarakat. Terdapat tiga anak tangga dalam derajat ini, yakni kemitraan, kuasa yang didelegasikan, hingga kendali warga. Semakin aktif

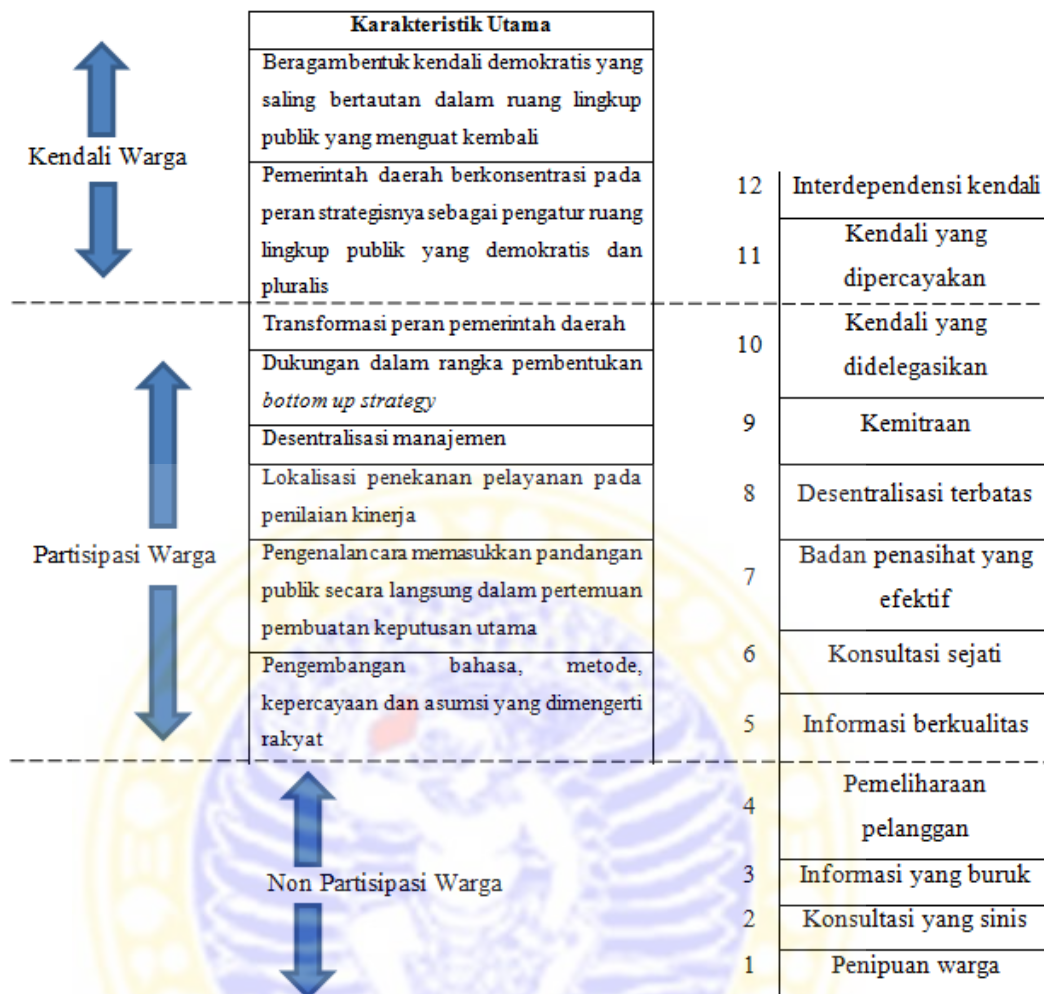


masyarakat dalam kegiatan partisipasi, semakin besar energi masyarakat yang muncul untuk terlibat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Berbagai upaya partisipasi lainnya seperti demonstrasi, kehadiran dalam rapat-rapat terbuka, rapat-rapat mandiri yang diselenggarakan oleh masyarakat, gotong royong, lobi, dan negosiasi pada dasarnya memunculkan vitalitas masyarakat dalam membangun daerahnya sendiri. Vitalitas partisipasi ini merupakan pertanda bahwa pemerintahan partisipatif telah terjadi di suatu daerah. Vitalitas partisipasi yang baik memberikan peluang bagi proses munculnya pemimpin-pemimpin lokal. Vitalitas partisipasi secara alamiah akan merangsang masyarakat untuk menjadi lebih aktif. Masyarakat aktif didasarkan pada kemampuan anggota masyarakat untuk menggerakkan anggota masyarakat lainnya. Pengorganisasian masyarakat membutuhkan kepemimpinan yang ditampilkan oleh anggota masyarakat tertentu<sup>97</sup>.

Burns, Hambleton, dan Hogget membagi derajat partisipasi masyarakat ke dalam tangga pemberdayaan yang menempatkan posisinya baik pada ruang lingkup pemerintahan daerah maupun program. Hal ini menyebabkan tangga pemberdayaan Burns, Hambleton, dan Hogget memiliki jangkauan yang lebih luas dibanding tangga partisipasi Arnstein. Sehingga dapat lebih cocok untuk dilakukan analisis partisipasi pada tingkatan pemerintahan daerah, sebagaimana terlihat dalam gambar I.2 berikut.

---

<sup>97</sup> *Ibid.*, hal. 187-188



Sumber: Muluk, M. R. Khairul, 2007, Menggugat Partisipasi Publik dalam Pemerintahan Daerah, hal. 69

**Gambar I.2 Tangga Pemberdayaan dari Burns, Hambleton, & Hogget**

Dalam teori ini terdapat tiga derajat partisipasi warga yang pada setiap derajat tersebut dibagi lagi ke dalam beberapa anak tangga partisipasi. Derajat non partisipasi ditandai dengan adanya manipulasi informasi dan kesan yang sering kali terjadi dalam kehidupan publik. Dalam derajat ini terdapat empat anak tangga<sup>98</sup>, yakni:

<sup>98</sup> *Ibid.*, hal. 66-68



1. Penipuan warga

Penipuan warga seringkali dilakukan dengan mendistorsi informasi, menutupi apa yang sebenarnya terjadi, serta komunikasi yang terjalin satu arah.

2. Konsultasi yang sinis

Konsultasi yang sinis seringkali dilakukan dengan memperlakukan partisipan sekadar sebagai permainan. Pemerintah daerah seringkali meminta warga untuk berpartisipasi, namun partisipasi yang diselenggarakan berfungsi sekadar sebagai formalitas karena pemerintah daerah tidak sepenuhnya menghendaki keterlibatan warga dalam aktivitas pemerintahan yang berarti.

3. Kualitas informasi yang buruk

Pada anak tangga yang ketiga, partisipasi warga terhambat oleh kualitas informasi yang buruk, yang diberikan oleh pemerintah daerah. Kualitas informasi yang buruk ditandai dengan adanya informasi yang terlalu padat dan tidak dapat diakses oleh warga.

4. Pemeliharaan pelanggan

Pada tingkat pemeliharaan pelanggan, aktivitas partisipasi yang dilakukan berupa pemantauan dan tindak lanjut atas keluhan warga terhadap pelayanan yang diberikan.

Derajat partisipasi warga yang kedua adalah *citizen participation*. Dalam derajat partisipasi ini, warga memiliki kuasa untuk mempengaruhi pengambilan keputusan dalam pemerintahan daerah. Derajat partisipasi ini terdiri dari enam anak tangga<sup>99</sup>, yakni:

1. Informasi berkualitas

Informasi berkualitas menekankan pada adanya pemberian hak warga untuk memperoleh informasi yang jelas dan tegas berkaitan dengan target kinerja, standar pelayanan, kontrak pelanggan, dan perkembangan suatu program.

---

<sup>99</sup> *Ibid.*, hal. 68-72



## 2. Konsultasi sejati

Konsultasi sejati berarti melibatkan warga dalam mempengaruhi pengambilan keputusan. Meskipun demikian, pemerintah daerah tetap memiliki kewenangan yang lebih tinggi dalam pengambilan suatu keputusan.

## 3. Badan penasihat yang efektif

Dalam derajat partisipasi warga ini, anggota DPRD berfungsi sebagai katalis dengan mendorong warga agar menyampaikan aspirasinya. Pengaruh dimungkinkan atas keputusan operasional, sumber daya, dan strategis, namun kendali aktual tetap berada di tangan pemerintah daerah.

## 4. Desentralisasi terbatas pada pembuatan keputusan

Desentralisasi terbatas memungkinkan pemerintah untuk melimpahkan kekuasaan tertentu sehingga warga memiliki daya tawar yang nyata. Desentralisasi pengambilan keputusan dapat diberikan kepada kelompok pengguna dari suatu layanan yang spesifik tentang hal-hal yang menyangkut hal tersebut. Dengan bekerja sama dengan kelompok pengguna layanan tertentu, pemerintah daerah dapat menyederhanakan kerumitan yang terjadi pada suatu hal yang ruang lingkupnya terbatas.

## 5. Kemitraan

Kemitraan berarti pemerintah daerah memberikan kekuasaan yang lebih pada tingkatan masyarakat. Pemerintah daerah dapat menjalin kemitraan dengan organisasi kemasyarakatan lokal yang menjalankan suatu urusan tertentu. Organisasi ini memiliki kewenangan untuk mengurus, sehingga organisasi ini dapat menjalankan administrasi harian sekaligus memiliki wewenang untuk mengambil keputusan yang bersifat teknis. Akan tetapi, organisasi kemasyarakatan lokal ini tidak dapat membuat kebijakan strategis karena kewenangan tersebut masih menjadi milik pemerintah daerah.

## 6. Kendali yang didelegasikan

Organisasi lokal, baik berupa asosiasi atau koperasi yang mengelola suatu urusan tertentu maupun pemerintahan berbasis ketetanggaan (desa) dapat menjalankan pengelolaan suatu urusan atau wilayah tertentu setelah didelegasikan oleh pemerintah daerah. Berbeda dengan kemitraan yang



mencakup ruang lingkup urusan yang terbatas, kendali yang didelegasikan memiliki ruang lingkup urusan atau wilayah yang lebih luas di suatu daerah.

Derajat partisipasi yang tertinggi adalah *citizen control*. Dalam derajat ini, warga memiliki kekuasaan untuk memerintah suatu program, wilayah atau lembaga tertentu dengan derajat kemandirian yang kurang lebih sama dengan kemandirian pemerintah daerah. Pemerintah daerah dapat mendelegasikan kekuasaan pada urusan tertentu kepada organisasi tertentu dengan dasar kontrak hukum. Terdapat dua anak tangga dalam derajat ini<sup>100</sup>, yakni:

1. Kendali yang dipercayakan

Derajat partisipasi kendali yang dipercayakan memungkinkan pemerintah daerah untuk mempercayakan pengelolaan suatu urusan kepada suatu organisasi baik melalui hubungan bantuan keuangan maupun melalui pengembangan berbagai bentuk hubungan dan kontrak pembantuan yang bersifat informal. Hubungan kontrak lebih mengedepankan adanya sikap saling percaya antara pihak pemerintah dan organisasi kemasyarakatan. Dengan demikian, organisasi kemasyarakatan dapat beroperasi jauh lebih dekat dengan masyarakat. Dalam batas-batas tersebut, masyarakat memiliki kebebasan untuk berinovasi, mengembangkan kebijakannya sendiri, dan mempengaruhi kebijakan pemerintah daerah. Namun dalam hal ini, pemerintah daerah tetap berperan sebagai sutradara yang dapat menentukan kebijakan dasar saja yang tetap memberikan peluang besar bagi organisasi kemasyarakatan untuk berimprovisasi.

2. Interdependensi kendali

Dalam derajat partisipasi ini terdapat hubungan yang saling bergantung dan saling terkait antar pemerintah daerah dan lembaga kemasyarakatan otoritatif lainnya. Derajat demokrasi yang lebih besar dikembangkan dengan membentuk badan otorita demokratis yang menangani suatu urusan tertentu

---

<sup>100</sup> *Ibid.*, hal. 73-74



(*single purpose authorities*), misalnya kesehatan, pendidikan, dan sebagainya.

#### I.5.4.3 Metode dan Indikator Partisipasi

Dalam upaya meningkatkan derajat partisipasi masyarakat, dibutuhkan beberapa metode dan teknik yang digunakan. Berkaitan dengan tujuan dari proses partisipasi, terdapat beberapa metode partisipasi yang dapat dilihat dalam tabel I.9 berikut.

Tabel I.9  
Metode Partisipasi Berdasarkan Tujuan Proses Partisipasi

Tujuan Proses Partisipasi	Metode/Teknik yang Digunakan
Menciptakan Visi Bersama	<i>Scenario Planning</i> <i>Strategic Planning</i> <i>Future Search Conference</i> <i>Dialog Stakeholder</i>
Membangun Rencana	ZOPP <i>Action Planning</i> Mawas Diri
Mengumpulkan Gagasan	<i>Brainstorming</i> <i>Snow Card/Snow Ball</i>
Menentukan Prioritas/Membuat Pilihan	<i>Nominal Group Technique (NGT)</i>
Menjaring Aspirasi/Masukan	<i>Public Consultation</i> Program Interaktif di Media
Mengumpulkan Informasi	Analisis SWOT Focus Group Discussions (FGD) <i>Participatory Appraisal</i>

Sumber: Sumarto, Hetifah Sj., Inovasi, Partisipasi, dan *Good Governance*: 20 Praktek Inovatif dan Partisipatif di Indonesia, 2009, hal. 130

Untuk menciptakan visi bersama dalam suatu proses partisipasi, terdapat empat metode yang dapat digunakan<sup>101</sup>, diantaranya:

1. *Scenario Planning*

Metode ini mampu membangun konsensus masyarakat dalam situasi konflik. Tujuan dari *Scenario Planning* tidak untuk menyajikan kebenaran

<sup>101</sup> Sumarto, *op. cit.*, hal. 130-136





yang definit, tetapi lebih untuk menstimulasi debat dan kemampuannya dalam mempengaruhi masa depan.

## 2. *Strategic Planning*

*Strategic Planning* dianggap sebagai metode yang ampuh untuk mengantisipasi perubahan lingkungan yang cepat. Proses perencanaan strategis meliputi: 1) merumuskan misi dan mandat serta nilai-nilai yang dianut atau menjadi dasar suatu organisasi serta visi organisasi itu ke depan; 2) menganalisis kekuatan, kelemahan, peluang dan ancaman; 3) mengidentifikasi isu-isu strategis; serta 4) menetapkan strategi untuk mengelola isu.

## 3. *Future Search Conference*

Merupakan cara bagi komunitas atau organisasi untuk menciptakan visi bersama di masa depan. Proses ini melibatkan sejumlah besar *stakeholder*, yang dipilih karena mereka memiliki kekuasaan atau informasi tentang suatu topik atau akan terpengaruh oleh keluaran yang dihasilkan.

## 4. *Dialog Stakeholder*

*Dialog Stakeholder* merupakan pertemuan yang melibatkan berbagai *stakeholder* untuk mendiskusikan suatu topik masalah. Yang dimaksud dengan *stakeholder* adalah individu, kelompok atau organisasi, perempuan maupun laki-laki, yang memiliki kepentingan, terlibat atau terpengaruh (positif maupun negatif) dari suatu aktivitas atau proyek. Membuat pertemuan yang melibatkan multi *stakeholder* sesungguhnya tidak sederhana. Kadang-kadang satu *stakeholder* memiliki sejarah konflik dengan *stakeholder* lain terutama untuk isu-isu yang kontroversial, sehingga tidak ada lagi kepercayaan satu sama lain.

Sukses tidaknya suatu partisipasi publik, ditentukan oleh indikator penilaian di dalamnya. Loina mengemukakan indikator partisipasi tersebut sebagai berikut<sup>102</sup>:

---

<sup>102</sup> Krina, *op. cit.*, hal. 21-22



1. Keterlibatan aparat melalui terciptanya nilai dan komitmen diantara aparat
2. Adanya forum untuk menampung partisipasi masyarakat yang representatif, jelas arahnya dan dapat dikontrol, serta bersifat terbuka dan inklusif
3. Kemampuan masyarakat untuk terlibat dalam proses pembuatan keputusan
4. Fokus pemerintah untuk memberikan arah dan mengundang pihak lain untuk berpartisipasi
5. Visi dan pengembangan berdasarkan pada konsensus antara pemerintah dan masyarakat
6. Akses bagi masyarakat untuk menyampaikan pendapat dalam proses pengambilan keputusan

### **I.5.5. Akuntabilitas**

Akuntabilitas merujuk pada pengembangan rasa tanggung jawab publik bagi pengambil keputusan di pemerintahan, sektor swasta, dan organisasi kemasyarakatan sebagaimana halnya kepada pemilik (*stakeholder*). Spektrum yang lebih luas ini sebagai implikasi dari perubahan paradigma *government* menjadi paradigma *governance*. Berikut penjelasan lebih mendalam berkaitan dengan konsep akuntabilitas.

#### **I.5.5.1 Pengertian Akuntabilitas**

Akuntabilitas dalam arti sempit kerap dipahami sebagai bentuk pertanggungjawaban yang mengacu pada, terhadap siapa organisasi (atau pekerja individu) bertanggung jawab dan untuk apa organisasi (pekerja individu) bertanggung jawab. Dalam pengertian luas, akuntabilitas dipahami sebagai kewajiban pihak pemegang amanah (*agent*) untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggung jawabnya kepada pihak pemberi



amanah (*principal*) yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut<sup>103</sup>.

Prinsip akuntabilitas menuntut dua hal, yakni *answerability* yaitu kemampuan menjawab yang bermula dari responsibilitas berkaitan dengan tuntutan bagi para aparat untuk menjawab secara periodik setiap pertanyaan-pertanyaan yang berhubungan dengan bagaimana mereka menggunakan wewenang mereka, kemana sumber daya telah dipergunakan, dan apa yang telah dicapai dengan menggunakan sumber daya tersebut. Komponen kedua yakni konsekuensi (*consequences*)<sup>104</sup>.

Prof. Miriam Budiardjo mendefinisikan akuntabilitas sebagai pertanggungjawaban pihak yang diberi mandat<sup>105</sup>. Akuntabilitas dapat bermakna pertanggungjawaban berupa penciptaan pengawasan melalui distribusi kekuasaan pada lembaga pemerintah sehingga mengurangi penumpukan kekuasaan sekaligus menciptakan kondisi saling mengawasi (*checks and balances system*)<sup>106</sup>. Guy Peters mengemukakan bahwa akuntabilitas publik adalah prinsip yang menjamin bahwa setiap kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dapat dipertanggungjawabkan secara terbuka oleh pelaku kepada pihak-pihak yang terkena dampak penerapan kebijakan<sup>107</sup>. Pengambilan keputusan dalam organisasi publik melibatkan banyak pihak. Oleh sebab itu, wajar apabila perumusan

---

<sup>103</sup> Mahsun, *op. cit.*, hal. 83

<sup>104</sup> Krina, *op. cit.*, hal. 9

<sup>105</sup> Miriam Budiardjo. 1998. *Menggapai Kedaulatan Untuk Rakyat*. Bandung: Mizan. hal. 107-120 dalam *Ibid.*,

<sup>106</sup> *Ibid.*,

<sup>107</sup> Peters, B. Guy. 2000. *The Politics of Bureaucracy*. London: Routledge. hal. 299-381 dalam *Ibid.*,



kebijakan merupakan hasil kesepakatan antara konstituen para pemimpin politik, teknokrat, birokrat atau administrator, serta para pelaksana di lapangan<sup>108</sup>.

Krina menyimpulkan bahwa akuntabilitas berhubungan dengan kewajiban dari institusi pemerintahan maupun para aparat yang bekerja di dalamnya untuk membuat kebijakan maupun melakukan aksi yang sesuai dengan nilai yang berlaku maupun kebutuhan masyarakat. Akuntabilitas publik menuntut adanya pembatasan tugas yang jelas dan efisien dari para aparat<sup>109</sup>. Starling dalam bahasa sederhananya mengartikan akuntabilitas sebagai kesediaan untuk menjawab pertanyaan publik, sebagaimana pernyataannya:

*“a good synonym for the term accountability is answerability. An organization must be answerable to someone or something outside itself. When things go wrong, someone must be held responsible. Unfortunately, a frequently heard charge is that government is faceless and that, consequently, affixing blame is difficult”<sup>110</sup>*

Kemitraan bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan di Indonesia menjelaskan akuntabilitas sebagai kapasitas dan kualitas yang memadai untuk mengemban fungsi profesi secara konsisten, efisien dan efektif, responsif, jujur, serta bertanggung jawab kepada publik<sup>111</sup>. Sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme pasal 7 menjelaskan bahwa yang dimaksud asas akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

<sup>108</sup> *Ibid.*, hal. 10

<sup>109</sup> *Ibid.*,

<sup>110</sup> Starling. 1998 dalam Kumorotomo, Wahyudi. 2005. *Akuntabilitas Birokrasi Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. hal. 4

<sup>111</sup> Krina, *op. cit.*, hal. 13



Pada era desentralisasi dan otonomi daerah, manajer publik diharapkan mampu melakukan transformasi dari sebuah peran ketaatan pasif, menjadi seseorang yang berpartisipasi aktif dalam penyusunan standar akuntabilitas yang sesuai dengan keinginan dan harapan publik. Oleh karena itu, makna akuntabilitas menjadi lebih luas dari sekedar proses formal dan saluran untuk proses pelaporan kepada otoritas yang lebih tinggi. Seperti Budiati yang mengemukakan akuntabilitas kaitannya dengan *stakeholder* dalam pengelolaan lingkungan hidup bahwa para pengambil keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta, maupun organisasi-organisasi kemasyarakatan bertanggung jawab, baik kepada masyarakat maupun kepada lembaga-lembaga yang berkepentingan. Bentuk pertanggungjawabannya akan berbeda satu dengan lainnya, tergantung pada jenis organisasi yang bersangkutan<sup>112</sup>.

Akuntabilitas harus merujuk kepada sebuah spektrum yang luas dengan standar kinerja yang bertumpu pada harapan publik sehingga dapat digunakan untuk menilai publik. Hal ini berarti, pertanggungjawaban yang dilakukan tidak hanya kepada otoritas yang lebih tinggi dalam rantai komando institusional, tetapi juga bertanggung jawab kepada masyarakat umum, media massa, lembaga swadaya masyarakat, serta *stakeholder* lainnya. Jadi, penerapan akuntabilitas disamping berhubungan dengan penggunaan kebijakan administratif yang sehat dan legal, juga harus mampu meningkatkan kepercayaan masyarakat atas bentuk akuntabilitas formal yang ditetapkan<sup>113</sup>.

Berdasarkan penjelasan tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa akuntabilitas dalam penelitian ini adalah kewajiban pengelola Ekowisata

---

<sup>112</sup> Budiati, *op. cit.*, hal. 50

<sup>113</sup> Mahsun, *op. cit.*, hal. 83-84



*Mangrove* Wonorejo selaku pemegang amanah publik dalam mengelola kawasan konservasi untuk memberikan pertanggungjawabannya kepada spektrum yang lebih luas berkaitan dengan kapasitas dan kualitasnya untuk mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan pengelolaan serta pengembangan ekowisata.

### **I.5.5.2 Ruang Lingkup dan Indikator Akuntabilitas**

Pada prinsipnya, akuntabilitas tidak hanya berkaitan dengan akuntabilitas keuangan saja, namun terdapat ruang lingkup yang lebih luas. Ruang lingkup akuntabilitas menurut Mohamad Mahsun terbagi menjadi lima<sup>114</sup>, diantaranya:

1. *Fiscal Accountability*

Akuntabilitas yang berkaitan dengan pemanfaatan hasil perolehan pajak dan retribusi.

2. *Legal Accountability*

Akuntabilitas yang berkaitan dengan bagaimana undang-undang maupun peraturan dapat dilaksanakan dengan baik oleh para pemegang amanah.

3. *Program Accountability*

Akuntabilitas yang berkaitan dengan bagaimana pemerintah mencapai program-program yang telah ditetapkan.

4. *Process Accountability*

Akuntabilitas yang berkaitan dengan bagaimana pemerintah mengolah dan memberdayakan sumber-sumber potensi daerah secara ekonomi dan efisien.

5. *Outcome Accountability*

Akuntabilitas yang berkaitan dengan bagaimana efektivitas hasil dapat bermanfaat memenuhi harapan dan kebutuhan masyarakat.

Elwood membagi menjadi empat dimensi akuntabilitas yang harus dipenuhi oleh organisasi sektor publik<sup>115</sup>, antara lain:

---

<sup>114</sup> *Ibid.*,

<sup>115</sup> Elwood. 1993 dalam *Ibid.*, hal. 86-87



### 1. Akuntabilitas Kejujuran dan Akuntabilitas Hukum

Akuntabilitas kejujuran terkait dengan penghindaran penyalahgunaan jabatan (*abuse of power*), sedangkan akuntabilitas hukum terkait dengan jaminan adanya kepatuhan terhadap hukum dan peraturan lain yang disyaratkan dalam penggunaan sumber dana publik.

### 2. Akuntabilitas Proses

Akuntabilitas proses terkait dengan apakah prosedur yang digunakan dalam melaksanakan tugas sudah cukup baik dalam hal kecukupan sistem informasi akuntansi, sistem informasi manajemen, dan prosedur administrasi.

### 3. Akuntabilitas Program

Akuntabilitas program terkait dengan pertimbangan apakah tujuan yang ditetapkan dapat dicapai atau tidak, dan apakah telah mempertimbangkan alternatif program yang dapat memberikan hasil optimal dengan biaya minimal.

### 4. Akuntabilitas Kebijakan

Akuntabilitas kebijakan terkait dengan pertanggungjawaban pemerintah, baik pusat maupun daerah, atas kebijakan-kebijakan yang diambil pemerintah terhadap DPR/DPRD dan masyarakat luas.

Bila sebelumnya membagi akuntabilitas berdasarkan ruang lingkup dan dimensinya, Ferlie membedakan akuntabilitas ke dalam beberapa model, yakni *accountability up-wards*, *accountability to staff*, *accountability downwards*, *market-based forms of accountability*, dan *self accountability*<sup>116</sup>. Dua model pertama tidak banyak berbeda dengan konsep-konsep tentang kontrol, pengawasan atau pengendalian. Model *accountability downwards* terkait dengan konsep demokrasi partisipatif, bahwa aktivitas politik dan pelayanan publik harus memiliki kaitan yang erat dengan proses konsultatif dan kemitraan antara wakil rakyat dan masyarakat di tingkat lokal. Model *market-based forms of*

<sup>116</sup> Kumorotomo, *op. cit.*, hal. 4-5



*accountability* mengutamakan adanya kompetisi dan mekanisme pasar yang memungkinkan rakyat memiliki pilihan lebih banyak terhadap kualitas pelayanan yang dikehendaknya. Sedangkan *self accountability* pada dasarnya merupakan proses akuntabilitas internal yang sangat tergantung pada penghayatan mengenai nilai-nilai moral atau etika para pejabat birokrat yang melaksanakan tugas pelayanan publik<sup>117</sup>.

Prinsip akuntabilitas publik adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian penyelenggaraan pelayanan dengan ukuran nilai-nilai atau norma-norma eksternal yang dimiliki oleh *stakeholder* dalam pelayanan tersebut. Sehingga, berdasarkan tahapan sebuah program, Krina membagi akuntabilitas ke dalam dua tahapan berikut<sup>118</sup>:

1. Tahapan proses pembuatan keputusan, dengan indikator:
  - a. Pembuatan sebuah keputusan harus dibuat secara tertulis dan tersedia bagi setiap warga yang membutuhkan
  - b. Pembuatan keputusan sudah memenuhi standar etika dan nilai-nilai yang berlaku, artinya sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar maupun nilai-nilai yang berlaku di kalangan *stakeholder*
  - c. Adanya kejelasan dari sasaran kebijakan yang diambil, dan sudah sesuai dengan visi dan misi organisasi, serta standar yang berlaku
  - d. Adanya mekanisme untuk menjamin bahwa standar telah terpenuhi
  - e. Konsistensi maupun kelayakan dari target operasional yang telah ditetapkan maupun prioritas dalam mencapai target tersebut
2. Tahapan sosialisasi kebijakan, dengan indikator:
  - a. Penyebarluasan informasi mengenai suatu keputusan, melalui media massa maupun media komunikasi personal
  - b. Akurasi dan kelengkapan informasi yang berhubungan dengan cara-cara mencapai sasaran suatu program

<sup>117</sup> *Ibid.*,

<sup>118</sup> Krina, *op. cit.*, hal. 11





- c. Akses publik pada informasi atas suatu keputusan setelah keputusan dibuat dan mekanisme pengaduan masyarakat
- d. Ketersediaan sistem informasi manajemen dan monitoring hasil yang telah dicapai oleh pemerintah

Akuntabilitas dapat tercapai apabila dalam lingkungan tersebut terdapat suatu kondisi yang memungkinkan akuntabilitas dapat berjalan dengan baik. Secara khusus, suatu lingkungan yang memiliki akuntabilitas adalah lingkungan dengan kondisi dimana individu, tim, dan organisasi di dalamnya merasa<sup>119</sup>:

1. Termotivasi untuk melaksanakan wewenang mereka dan/atau memenuhi tanggung jawab
2. Mendorong untuk melaksanakan kerja mereka dan mencapai hasil yang mereka inginkan
3. Memberikan inspirasi untuk membagi (melaporkan) hasil mereka
4. Kemauan untuk menerima kewajiban atas hasil tersebut

Lingkungan akuntabilitas yang optimal merupakan salah satu akuntabilitas proaktif dimana di dalamnya, individu, tim, dan organisasi memiliki fokus pada pencapaian hasil<sup>120</sup>. Sebagai sebuah prinsip ideal dalam *good governance*, akuntabilitas memiliki beberapa kendala dalam pelaksanaannya<sup>121</sup>, diantaranya:

1. Agenda atau rencana yang tidak transparan

Agenda atau rencana yang disusun secara tidak transparan akan mengarahkan organisasi ke dalam suatu kondisi yang hanya menguntungkan perseorangan.

2. *Favoritism*

*Favoritism* merupakan isu yang licik. Manajemen dapat saja melakukan kinerja secara lebih unggul dan meninggalkan karyawan lainnya. Atau

---

<sup>119</sup> Mahsun, *op. cit.*, hal. 90

<sup>120</sup> *Ibid.*,

<sup>121</sup> *Ibid.*, hal. 97-99



manajemen dapat saja merugikan karyawan yang mengarah pada kinerja yang kurang baik, serta membebani karyawan secara berlebihan.

3. Kepemimpinan yang lemah

Komitmen kepemimpinan untuk membangun suatu lingkungan yang memiliki akuntabilitas merupakan hal yang sangat krusial. Tanpa kepemimpinan yang kuat, hasil kinerja akan kurang dari yang diharapkan.

4. Kekurangan sumber daya

Hal ini akan menjadi kurang berguna jika individu atau tim tidak didukung oleh sumber daya yang memadai untuk melaksanakan pekerjaannya. Untuk memperoleh hasil yang baik atas kinerjanya, organisasi harus melakukan investasi pada karyawan mereka.

5. *Lack of follow-through*

Ketika manajemen mengatakan bahwa mereka akan mengerjakan sesuatu dan kemudian mereka tidak mengerjakannya, hal ini berarti manajemen tidak dapat dipercaya untuk menindaklanjuti.

6. Garis wewenang dan tanggung jawab kurang jelas

Jika garis wewenang dan tanggung jawab anggota organisasi ditetapkan dengan tidak jelas, maka akan sulit untuk menentukan letak akuntabilitasnya. Masalah ini akan menimbulkan pelaksanaan atas kewajiban kinerja menjadi tidak terarah. Kejelasan wewenang dan tanggung jawab merupakan inti dari suatu bentuk hubungan akuntabilitas.

7. Kesalahan penggunaan data

Dengan menggunakan data yang relevan maka akan dapat menunjukkan kelemahan transparansi dan ketidakpercayaan. Tanpa menggunakan data secara menyeluruh akan mendatangkan pemahaman yang kurang bermakna atas kinerja dan hal ini akan menjadi tidak berarti bagi organisasi.

### **I.5.6. Pengelolaan**

Pengelolaan dapat menjadi salah satu konsep yang mawadahi pelaksanaan suatu kebijakan. Melalui konsep pengelolaan, sebuah kebijakan dapat



dikelola dan dijalankan agar mencapai tujuan. Berikut penjelasan lebih mendalam berkaitan dengan konsep pengelolaan dalam penelitian ini.

### **I.5.6.1 Pengertian Pengelolaan**

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, pengelolaan didefinisikan sebagai suatu proses, cara, perbuatan menyelenggarakan; mengurus; menjalankan. Menurut Murniati, pengelolaan adalah proses mengkoordinasikan dan mengintegrasikan semua sumber daya, baik manusia maupun teknik untuk mencapai berbagai tujuan khusus yang ditetapkan dalam suatu organisasi<sup>122</sup>. Kaitannya dengan pengelolaan dalam konteks permasalahan lingkungan, bukan hanya sekedar persoalan fisik, tetapi juga mencakup dimensi kepentingan subjek pelakunya. Pengelolaan sumber daya merupakan serangkaian proses pembuatan keputusan yang sistematis untuk mengalokasikan sumber daya dalam ruang dan waktu tertentu menurut kebutuhan, aspirasi, dan keinginan dalam suatu kerangka kemampuan teknologi, institusi sosial politik, administrasi, dan hukum. Pembuatan keputusan dalam pengelolaan sumber daya seringkali menjadi tidak mudah, karena di dalamnya terdapat berbagai pihak yang semuanya ingin dipenuhi kebutuhannya dengan sumber daya yang terbatas<sup>123</sup>.

Dalam Undang-Undang No. 32 tahun 2009 dijelaskan bahwa perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup ialah upaya sistematis dan terpadu yang dilakukan untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup dan mencegah terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang meliputi perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan hukum. Apabila dikaitkan dengan Pengelolaan Ekowisata

<sup>122</sup> Murniati dalam Pengertian dan Definisi Pengelolaan. <http://carapedia.com> [diakses 18 Mei 2014]

<sup>123</sup> Budiati, *op. cit.*, hal. 170



*Mangrove* Wonorejo, maka pengelolaan *mangrove* secara terpadu adalah proses perencanaan, pemanfaatan, pengawasan, dan pengendalian sumber daya *mangrove* oleh berbagai sektor untuk memenuhi kebutuhan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Lang mengemukakan bahwa keterpaduan dalam pengelolaan sumber daya alam, seperti *mangrove* hendaknya dilakukan pada tiga tahapan<sup>124</sup>, diantaranya:

1. Tahapan teknis, berbagai pertimbangan teknis, ekonomis, sosial, dan lingkungan hendaknya dilakukan secara proporsional, dimasukkan ke dalam setiap perencanaan dan pelaksanaan pengelolaan *mangrove*.
2. Tahapan konsultatif, segenap aspirasi dan kebutuhan pihak-pihak yang terlibat atau terkena dampak dalam pengelolaan *mangrove* hendaknya diperhatikan sejak tahap perencanaan hingga evaluasi.
3. Tahapan koordinasi mensyaratkan perlunya suatu kemitraan yang harmonis antar semua pihak yang terkait dalam pengelolaan *mangrove*, baik itu pemerintah, swasta, maupun masyarakat.

Mengacu pada pengelolaan ekosistem *mangrove* di Indonesia, terdapat beberapa hal yang penting untuk diperhatikan<sup>125</sup>, diantaranya:

1. Pemanfaatan ekosistem *mangrove* harus diimbangi dengan kegiatan rehabilitasi dan konservasi
2. Pentingnya peran ekosistem *mangrove* dalam perlindungan keanekaragaman hayati, garis pantai, dan sumber daya pesisir.
3. Pengelolaan ekosistem *mangrove* dilaksanakan sebagai bagian integral dari pengelolaan wilayah pesisir terpadu.
4. Pengelolaan ekosistem *mangrove* membutuhkan komitmen politik dan dukungan kuat dari pemerintah dan pihak terkait lainnya.

<sup>124</sup> Lang. 1986 dalam Dahuri, *et. al.*, 2001 dalam Kusmana. 2009. *Pengelolaan Sistem Mangrove Secara Terpadu*. hal. 16

<sup>125</sup> Kelompok Kerja Mangrove Nasional. 2013. *Strategi Nasional Pengelolaan Ekosistem Mangrove Indonesia*. Jakarta: Kementerian Kehutanan. hal. 8



5. Pengelolaan ekosistem *mangrove* berbasis masyarakat dilaksanakan untuk melestarikan nilai ekologi, ekonomi, dan sosial budaya guna meningkatkan pendapatan masyarakat dan mendukung pembangunan yang berkelanjutan.
6. Pemerintah daerah mempunyai kewenangan dan kewajiban mengelola *mangrove* sesuai dengan kondisi dan aspirasi masyarakat lokal.
7. Pengelolaan ekosistem *mangrove* dilaksanakan melalui pola kemitraan dengan dukungan para pihak di dalamnya.

Dalam mengelola lingkungan hidup, terdapat dua pendekatan yang saling bertolak belakang, yakni:

1. *State-based*

Pendekatan ini cenderung bersifat *top down* (sentralistis) dan beranggapan bahwa penduduk lokal tidak mempunyai kemampuan dalam sumber daya dan pengetahuan yang dibutuhkan untuk memberikan kontribusi efektif dalam proses perencanaan. Pendekatan *state-based* cenderung digunakan dalam program-program yang waktunya relatif cepat dengan menciptakan sentralitas dari beberapa agen pembangunan sehingga memudahkan dalam melakukan koordinasi yang dipandang akan membuat efisiensi sumber daya manusia. Pendekatan *state-based* seringkali mengalami kegagalan atau hambatan karena pendekatan tersebut tidak fleksibel, lemah dalam kapasitas kelembagaan, kurang tepatnya desain dan implementasi serta kurangnya partisipasi masyarakat<sup>126</sup>.

2. *Community-based*

Pendekatan *community-based* pada prinsipnya menekankan pada pemberian kewenangan dan otoritas pada komunitas untuk lebih berperan dalam pengelolaan lingkungan. Pendekatan ini bersifat *bottom-up* karena aspirasi, kewenangan dan otoritas pengelolaan lingkungan lebih bersumber dari bawah atau komunitas. Dalam *community-based*, masyarakat berperan sebagai pihak yang terlibat langsung dalam manajemen, sedang pemerintah dan swasta berpartisipasi secara tidak langsung (memberikan support/dorongan). Pemerintah berperan sebagai koordinator dan pemberi

---

<sup>126</sup> Budiati, *op. cit.*, hal. 131



bantuan dalam proses konsultasi, sedangkan kelompok masyarakat sebagai pelaku/pelaksana yang berperan sangat dominan. Namun, pendekatan *community-based* ini memiliki beberapa kelemahan, yakni lemahnya institusi lokal (terutama kurangnya mekanisme resolusi konflik), keterbatasan informasi, pendanaan, dan teknologi, serta kurangnya sistem pendukung seperti informasi pasar, peningkatan kapasitas, *technical assistance*, fasilitas kredit, dan kebijakan<sup>127</sup>.

Dari penjelasan tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa pengelolaan dalam penelitian ini adalah mekanisme yang mengintegrasikan fungsi dan peran pemerintah, swasta, dan masyarakat sipil ke dalam suatu konsep guna mewujudkan tujuan bersama.

#### **I.5.7. Ekowisata**

Konsep ekowisata dilihat sebagai alternatif pengembangan ekonomi kerakyatan yang berbasis konservasi, karena tidak merusak alam ataupun tindakan lainnya yang berdampak negatif terhadap lingkungan seperti penebangan dan pertambangan. Ekowisata dapat menjadi sejenis usaha yang berkelanjutan secara ekonomi dan lingkungan bagi masyarakat sekitar kawasan konservasi. Bagi lingkungan hidup, konsep ekowisata dapat menjadi konsep pengembangan dan pengelolaan yang tepat dan berdayaguna dalam mempertahankan keutuhan dan keaslian ekosistem. Bahkan dengan ekowisata, pelestarian alam dapat ditingkatkan kualitasnya. Berikut penjelasan lebih mendalam berkaitan dengan konsep ekowisata.

##### **I.5.7.1 Pengertian dan Prinsip Ekowisata**

Padanan istilah ekowisata berkembang dari kata dalam bahasa Inggris, *ecotourism*. Dalam terjemahan bahasa Indonesia, *ecotourism* ialah ekoturisme.

---

<sup>127</sup> *Loc. cit.*



Dalam perkembangannya, istilah ekowisata lebih populer dibanding ekoturisme. *International Ecotourism Society* mendefinisikan ekowisata sebagai “*a responsible travel to natural areas which conserves the environment and improves the welfare of local people*”<sup>128</sup>.

Sementara Hadinoto mengemukakan bahwa ekowisata merupakan suatu bentuk kegiatan pariwisata yang memanfaatkan keaslian lingkungan alam, dimana terjadi interaksi antara lingkungan alam dengan aktivitas rekreasi, konservasi dengan pengembangan, serta masyarakat sekitar dengan wisatawan<sup>129</sup>. Sedangkan menurut Mukaryanti, ekowisata ialah kegiatan yang mengintegrasikan kegiatan pariwisata, konservasi, dan pemberdayaan masyarakat lokal, sehingga masyarakat setempat dapat ikut serta menikmati keuntungan dari kegiatan wisata melalui pengembangan potensi-potensi lokal yang dimiliki<sup>130</sup>. Senada dengan Mukaryanti, Ceballos-Luscurain mendefinisikan ekowisata sebagai:

*“environmentally responsible travel and visits to relatively undisturbed natural areas, in order to enjoy and appreciate nature (and any accompanying cultural features, both past and present), that promote conservation, has low visitor impact, and provides for beneficially active socio-economic involvement of local population”*<sup>131</sup>.

Alan A. Leq mendefinisikan ekowisata sebagai kegiatan petualangan, wisata alam, budaya, dan alternatif yang mempunyai karakter:

1. Adanya pertimbangan yang kuat terhadap lingkungan dan budaya lokal.
2. Kontribusi positif pada lingkungan dan sosial ekonomi lokal.

<sup>128</sup> Lindberg, et. al., *Ecotourism: A Guide for Planners and Managers* dalam Western. 1993. *Defining Ecotourism* dalam Mukaryanti, and Adinda Saraswati. 2005. *Pengembangan Ekowisata Sebagai Pendekatan Pengelolaan Sumberdaya Pesisir Berkelanjutan*. hal. 1

<sup>129</sup> Hadinoto. 1996. *Perencanaan Pengembangan Destinasi Pariwisata* dalam *Ibid.*,

<sup>130</sup> *Ibid.*, hal.2

<sup>131</sup> Ceballos-Luscurain. 1996 dalam Departemen Kebudayaan dan Pariwisata bersama WWF-Indonesia. Prinsip dan Kriteria Ekowisata Berbasis Masyarakat. <http://awsassets.wwf.or.id> [diakses 6 September 2014]



3. Pendidikan dan pemahaman, baik untuk penyedia jasa maupun pengunjung mengenai konservasi alam dan lingkungan<sup>132</sup>.

Departemen Kebudayaan dan Pariwisata bersama WWF-Indonesia dalam sebuah kajiannya, menetapkan beberapa aspek kunci dalam ekowisata, diantaranya:

1. Jumlah pengunjung terbatas atau diatur supaya sesuai dengan daya dukung lingkungan dan sosial-budaya masyarakat
2. Pola wisata ramah lingkungan (nilai konservasi)
3. Pola wisata ramah budaya dan adat setempat (nilai edukasi)
4. Membantu secara langsung perekonomian masyarakat lokal (nilai ekonomi)
5. Modal awal yang diperlukan untuk infrastruktur tidak besar

Dari pandangan-pandangan di atas, dapat dilihat bahwa ekowisata menekankan pada keseimbangan beragam aspek dengan berbasis masyarakat. Ekowisata berbasis masyarakat adalah pola pengembangan ekowisata yang mendukung dan memungkinkan keterlibatan penuh masyarakat setempat dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengelolaan ekowisata. Ekowisata berbasis masyarakat merupakan bentuk pengelolaan yang menitikberatkan pada peran aktif komunitas. Hal ini bukan berarti masyarakat akan menjalankan pengelolaan ekowisata sendiri, namun juga membutuhkan keterlibatan pemerintah, dunia usaha, dan organisasi non pemerintah untuk membangun suatu jaringan dan menjalankan kemitraan yang baik sesuai dengan peran dan keahlian masing-

---

<sup>132</sup> Yoeti, Oka A. 2000. *Ekowisata Pariwisata Berwawasan Lingkungan Hidup*. Jakarta: PT. Pertja hal. 37





masing pihak<sup>133</sup>. Beberapa hal yang dapat dilakukan dalam pengelolaan dan pengembangan ekowisata berbasis masyarakat<sup>134</sup>, ialah:

1. Masyarakat membentuk panitia atau lembaga untuk pengelolaan ekowisata, dengan dukungan dari pemerintah dan organisasi masyarakat
2. Prinsip *local ownership* diterapkan sedapat mungkin terhadap sarana dan prasarana serta kawasan ekowisata
3. *Homestay* menjadi pilihan utama untuk sarana akomodasi di lokasi wisata
4. Pemandu adalah orang setempat
5. Perintisan, pengelolaan dan pemeliharaan obyek wisata menjadi tanggung jawab masyarakat setempat, termasuk penentuan biaya bagi wisatawan

Dalam pengelolaannya, ekowisata memiliki beberapa prinsip<sup>135</sup>, diantaranya:

1. Mencegah dan menanggulangi munculnya kerusakan alam sebagai dampak dari aktivitas wisatawan.
2. Pendidikan konservasi lingkungan.
3. Pendapatan langsung untuk pengembangan kawasan.
4. Melibatkan partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan.
5. Keuntungan langsung yang diperoleh masyarakat.
6. Menjaga keharmonisan dengan alam.
7. Memperhatikan aspek daya dukung lingkungan.

Direktorat Jenderal Pariwisata menggariskan prinsip-prinsip pengembangan ekowisata menjadi tujuh prinsip<sup>136</sup>, sebagai berikut:

1. Kegiatan ekowisata harus bersifat ramah lingkungan, secara ekonomis dapat berkelanjutan dan serasi dengan kondisi sosial dan kebudayaan Daerah Tujuan Ekowisata (DTE).

<sup>133</sup>Departemen Kebudayaan dan Pariwisata bersama WWF-Indonesia. Prinsip dan Kriteria Ekowisata Berbasis Masyarakat. <http://awsassets.wwf.or.id> [diakses 6 September 2014]

<sup>134</sup> *Ibid.*,

<sup>135</sup> International Ecotourism Society dalam Eplerwood. 1999 dalam Fandeli. 2000. *Pengusahaan Ekowisata*. Fakultas Kehutanan Universitas Gajah Mada. hal. 5

<sup>136</sup> Yoeti. *op. cit.*, hal. 45



2. Untuk menjamin konservasi alam dan keragaman hayati sebagai sumber daya kepariwisataan utama, segenap upaya penting harus dilaksanakan untuk menjamin fungsi dan daya dukung lingkungan agar tetap terjaga.
3. Kegiatan ekowisata yang secara langsung mendukung pada upaya perlindungan alam dan kelestarian keanekaragaman hayati harus dipromosikan.
4. Harus ada tindakan pencegahan untuk menghindari dan meminimalkan dampak negatif keanekaragaman hayati yang disebabkan oleh kegiatan ekowisata.
5. Pengembangan kegiatan ekowisata hendaknya selalu menggunakan teknologi ramah lingkungan.
6. Semua yang terlibat dalam pengelolaan ekowisata, termasuk pemerintah, swasta, maupun LSM harus bertanggung jawab secara bersama untuk mencapai bentuk ekowisata berkelanjutan.
7. Konsep dan kriteria ekowisata berkelanjutan harus dikembangkan dan dikaitkan dengan program pendidikan dan pelatihan untuk pekerja di bidang kepariwisataan.

Kaitannya dengan ekosistem *mangrove* selaku vegetasi di pesisir pantai, pengembangan ekowisata dalam pengelolaan *mangrove* merupakan salah satu pendekatan yang secara langsung maupun tidak langsung dapat berkontribusi pada pelestarian ekosistem pesisir. Namun, pengembangan ekowisata ini tidak dapat dilakukan tanpa keterkaitan program pengembangan wilayah yang saling bersinergi<sup>137</sup>. Dari penjelasan tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa ekowisata dalam penelitian ini adalah sebuah konsep pengelolaan lingkungan hidup berbasis masyarakat yang mengintegrasikan aspek edukasi, pariwisata dengan pembangunan ekonomi kerakyatan, yang dalam penelitian ini adalah ekosistem *mangrove*.

---

<sup>137</sup> Mukaryanti, *op. cit.*, hal. 5



### I.5.8. *Mangrove*

*Mangrove* merupakan salah satu ekosistem dalam lingkungan hidup yang eksistensinya semakin menyusut akibat aksi perusakan dan peralihan peruntukan lahan. Berikut penjelasan lebih mendalam berkaitan dengan konsep *mangrove*.

#### I.5.8.1 *Pengertian Mangrove*

Istilah *mangrove* merupakan kombinasi antara kata dalam bahasa Portugis, *mangue* dan kata dalam bahasa Inggris, *grove*. Giesen mendefinisikan *mangrove* sebagai:

*“as woody vegetation types occurring in marine and brackish environments. They are generally restricted to the tidal zone, which is the strip of coast starting from the lowest low water level up to the highest high water level (spring tide)”<sup>138</sup>.*

Soerianegara mengemukakan hutan *mangrove* sebagai hutan yang terutama tumbuh pada tanah lumpur aluvial di daerah pantai dan muara sungai yang dipengaruhi pasang surut air laut, dan terdiri atas jenis-jenis pohon *Aicennia*, *Sonneratia*, *Rhizophora*, *Bruguiera*, *Ceriops*, *Lumnitzera*, *Excoecaria*, *Xylocarpus*, *Aegiceras*, *Scyphyphora* dan *Nypa*<sup>139</sup>. Beberapa pandangan mengenai *mangrove* memiliki definisi yang berbeda, namun berdasarkan rujukan yang sama. Ekosistem *mangrove* merupakan ekosistem *interface* antara ekosistem daratan dengan ekosistem lautan. Oleh karena itu, ekosistem ini mempunyai fungsi spesifik yang keberlangsungannya bergantung pada dinamika yang terjadi di dalam ekosistem daratan dan lautan.

*Mangrove* memiliki kedudukan fungsional yang multidimensi. Dalam aspek ekologi, *mangrove* memiliki kecenderungan membentuk kerapatan dan

<sup>138</sup> Giesen, Wim, et. al., 2007. *Mangrove Guidebook for Southeast Asia*. Bangkok: Dharmasarn Co., Ltd. hal. 1

<sup>139</sup> Noor, Yus Rusila, et. al., 2006. *Panduan Pengenalan Mangrove di Indonesia*. Bogor: PHKA/WI-IP. hal. 1



keragaman struktur batang, sehingga berperan penting sebagai perangkap endapan dan perlindungan terhadap erosi pantai serta berkontribusi dalam pengendalian iklim global melalui penyerapan karbon<sup>140</sup>. Sisi lainnya yang bertentangan dengan aspek ekologi, *mangrove* menyediakan sumber pangan dengan keanekaragaman hayati yang dimilikinya, sehingga dapat menjadi sumber ekonomi dan berpotensi meningkatkan penghasilan masyarakat sekitar ekosistem *mangrove*. Karena potensi ekonomi ini, permintaan untuk merubah dan mengkonversi ekosistem *mangrove* ke penggunaan lain yang lebih ekonomis sangat tinggi. Hal ini menyebabkan upaya konservasi dan rehabilitasi hutan *mangrove* menjadi suatu urgensi bagi kelestariannya, dimana dalam pelaksanaannya membutuhkan konsistensi jangka panjang serta partisipasi aktif masyarakat<sup>141</sup>.

Sebagai *renewable resources*, *mangrove* sudah selayaknya dikelola berdasarkan prinsip-prinsip kelestarian (*sustainable basis*)<sup>142</sup>. Dari penjelasan tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa *mangrove* dalam penelitian ini adalah ekosistem lahan basah yang tumbuh di daerah pantai, memiliki kedudukan fungsional yang multidimensi, baik dari segi ekologi maupun potensi ekonomi bagi masyarakat sekitar.

#### **I.5.9. Keterkaitan antara Transparansi, Partisipasi, dan Akuntabilitas dalam Kemitraan Pengelolaan Kawasan Ekowisata *Mangrove* antara Pemerintah, Sektor Swasta dan Masyarakat Sipil**

Dalam era globalisasi, isu lingkungan hidup mendapat perhatian banyak kalangan, tidak hanya oleh pemerintah, namun juga dunia usaha dan masyarakat

<sup>140</sup> Anonimous. 2012. Perbedaan Mangrove dengan Hutan Bakau.

<http://www.belantaraindonesia.org/2012/04/perbedaan-mangrove-dengan-hutan-bakau.html>  
[diakses 30 Januari 2014]

<sup>141</sup> Mukaryanti, *op. cit.*, hal. 2

<sup>142</sup> Kusmana, *op. cit.*, hal. 18



sipil. Di Indonesia perhatian terhadap lingkungan hidup menguat pasca otonomi daerah dengan sistem desentralisasi, daerah memiliki kewenangan berkaitan dengan pengelolaan dan pengendalian lingkungan hidup. Pertanggungjawaban atas degradasi kualitas lingkungan tidak hanya ditujukan kepada pemerintah saja, namun juga kepada dunia usaha atas kegiatan operasionalnya yang berdampak pada lingkungan, dan kegiatan ekonomi masyarakat yang memanfaatkan lahan alam tidak berkelanjutan. Dengan adanya paradigma *governance*, berbagai konsep penyelesaian permasalahan lingkungan oleh multiaktor mulai didengungkan.

Permasalahan lingkungan hidup kemudian menjadi isu bersama yang membutuhkan sinergi berbagai pihak dalam penyelesaiannya. Pemerintah, sektor swasta dan masyarakat sipil menyatukan diri untuk membuat keputusan yang masuk akal dan perubahan yang signifikan kaitannya dengan isu kerusakan iklim dunia pasca globalisasi. Gerakan seluruh *stakeholder* dalam menempatkan perannya menjaga kelestarian lingkungan ini menjadi upaya untuk menciptakan struktur hubungan yang kooperatif antar *stakeholder* dalam menanggapi isu kerusakan lingkungan. Berkaitan dengan sumber daya alam dan lingkungan, Derick W. Brinkerhoff berpendapat bahwa kemitraan yang mempertemukan pemerintah dengan pihak diluar pemerintahan merupakan interaksi yang dibangun untuk mencapai suatu hasil yang bertujuan memberikan perlindungan pada sumber daya alam dan menghasilkan manfaat yang berkelanjutan melalui upaya gabungan *stakeholder*, dimana peran dan tanggung jawab masing-masing *stakeholder* berbeda<sup>143</sup>.

---

<sup>143</sup> Glasbergen, *op. cit.*, hal. 96



Corazon Alma G. De Leon berpendapat perlunya keterbukaan, transparansi, dan akuntabilitas dalam kemitraan. Adanya ketiga indikator *good governance* ini akan memungkinkan masing-masing *stakeholder* untuk saling berbagi sumber daya dan mendistribusikan kekuatan dan pengaruhnya secara seimbang, sehingga meminimalisir munculnya dominasi sebagian pihak<sup>144</sup>. Kemitraan yang tidak transparan akan mempengaruhi proses dan arah dalam pencapaian tujuan bersama. Maka dari itu diperlukan adanya transparansi, yang kaitannya dengan penelitian ini adalah kemitraan dalam pengelolaan kawasan Ekowisata *Mangrove* Wonorejo agar tercipta sinergi dan timbal balik diantara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat sipil melalui komunikasi yang sehat dalam berbagi informasi dan keterbukaan dalam mengakui kelebihan dan kelemahan masing-masing pihak.

Spesifiknya, transparansi dalam sebuah kemitraan mampu:

1. Mengembangkan kepercayaan, yang merupakan fondasi bagi terselenggaranya kemitraan.
2. Memfasilitasi terjalinnya pertukaran informasi yang terbuka dan akurat serta memperkuat hubungan diantara beragam kepentingan pihak-pihak yang bermitra.
3. Meningkatkan keadilan bagi perkembangan bentuk dan model kemitraan, dengan begitu akan memperkecil peluang KKN<sup>145</sup>.

Sehingga, apabila dikaitkan dengan penelitian ini, transparansi merupakan keterbukaan pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat sipil untuk saling berkomunikasi, bertukar informasi akurat, dan saling mengakui, menghormati kekuatan dan kelemahan masing-masing pihak dalam

<sup>144</sup> United Nations, *op. cit.*, hal. 5

<sup>145</sup> *Ibid.*, hal. 52



penyelenggaraan kemitraan, dimulai dari proses perencanaan hingga pelaporan capaian hasil kebijakan. Transparansi dalam kemitraan pengelolaan kawasan Ekowisata *Mangrove* dapat dilihat melalui keterbukaan informasi dalam arah pengembangan ekowisata, koordinasi dalam pelaksanaan, pengawasan pelaksanaan dan dalam proses pelaporan hasil pertanggungjawaban kegiatan.

Transparansi merupakan aspek penting dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemerintahan, termasuk di dalamnya hubungan kemitraan pengelolaan ekosistem *mangrove*. Hal ini dapat dilihat pada azas-azas yang harus diterapkan dalam pengelolaan ekosistem *mangrove*<sup>146</sup>, diantaranya:

1. Transparansi, dapat diakses oleh semua pihak untuk ditinjau ulang.
2. Partisipatif, mengakomodasi semua komitmen untuk mewujudkan pengelolaan yang efektif dan efisien.
3. Akuntabilitas, disosialisasikan kepada publik dan dikaji secara menyeluruh, ilmiah serta dapat dipertanggungjawabkan.
4. Responsif, mampu mengantisipasi perubahan komitmen lokal, nasional, dan global kaitannya dengan ekosistem *mangrove*.
5. Efisiensi, mempunyai kemampuan untuk mensesuaikan kebijakan.
6. Efektif, dapat dilaksanakan tepat sasaran atas dasar kemitraan yang harmonis.
7. Berkeadilan, mampu memberikan manfaat sesuai dengan tanggung jawab para pihak dengan memberhatikan aspek kesetaraan untuk memperoleh kemakmuran bersama.

Kaitannya dengan kemitraan dalam pengelolaan ekowisata *mangrove* Wonorejo, transparansi menciptakan kepercayaan diantara pemerintah kota Surabaya, pihak swasta dan masyarakat sipil. Dimana melalui sikap saling percaya ini, interaksi yang terjalin dapat berjalan positif dan sinergis. Transparansi

<sup>146</sup> Kelompok Kerja Mangrove Tingkat Nasional. 2013. *Strategi Nasional Pengelolaan Ekosistem Mangrove Indonesia*. Jakarta: Kementerian Kehutanan. hal. 11



dalam hubungan kemitraan, juga mampu memfasilitasi terjalannya pertukaran informasi yang terbuka dan akurat serta memperkuat hubungan diantara beragam kepentingan pihak-pihak yang bermitra. Transparansi diperlukan dalam mekanisme penyatuan konsep pariwisata, konservasi, dan ekonomi kerakyatan, mengingat ketiganya merupakan tiga konsep yang berbeda.

Kemitraan hanya dapat dilakukan apabila partisipasi berkembang di masyarakat. Partisipasi dapat dinyatakan sebagai cara atau proses perancangan untuk memperbaiki dan meningkatkan peran serta seseorang atau kelompok dalam rangka penyusunan program yang relevan, perencanaan yang realistis, serta pelaksanaan program yang memberikan manfaat dalam pengambilan keputusan. Peran serta seseorang atau masyarakat diartikan sebagai bentuk penyerahan sebagian peran dalam kegiatan dan tanggung jawab tertentu dari satu pihak ke pihak yang lain. Oleh karena itu, peran serta memerlukan kesediaan kedua belah pihak dalam suatu hubungan yang saling menguntungkan<sup>147</sup>.

Kaitannya dengan penelitian ini, hubungan saling menguntungkan antar *stakeholder* lingkungan hidup dapat tercipta apabila terdapat peluang keterlibatan masyarakat dalam pengelolaan bersama kawasan Ekowisata *Mangrove* Wonorejo. Melalui pendekatan partisipatif mampu<sup>148</sup>:

1. Meningkatkan kesadaran dan pengertian pelaku dan kelompok penting pada tingkat lokal
2. Memperbaiki kualitas dan kuantitas informasi tentang kondisi lokal
3. Mengidentifikasi pilihan pembangunan lokal
4. Memobilisasi sumber daya dan potensi masyarakat guna memenuhi pilihan-pilihan pembangunan

<sup>147</sup> Oetomo dalam Budiati, *op. cit.*, hal. 133

<sup>148</sup> *Loc. cit.*





5. Mendorong penduduk setempat guna mengidentifikasi hambatan-hambatan, menetapkan prioritas dan melakukan aksi
6. Memperkuat kepercayaan diri dan kemampuan organisasi masyarakat
7. Mengembangkan dan mendukung mekanisme untuk mengatasi konflik-konflik lokal dalam rangka mewujudkan pembangunan berkelanjutan

Pendekatan partisipatif dapat digunakan sebagai strategi untuk meminimalkan terjadinya kegagalan atau hambatan dalam pelaksanaan program pemerintah. Hal ini disebabkan pendekatan partisipatif mendorong munculnya partisipasi yang lebih besar dalam masyarakat, mulai dari perencanaan sampai implementasi<sup>149</sup>. Partisipasi dalam penelitian ini berarti sejauh mana keterlibatan masyarakat sipil Wonorejo, baik secara langsung maupun tidak langsung berkaitan dengan pengelolaan kawasan Ekowisata *Mangrove* Wonorejo. Keterlibatan masyarakat sipil dalam pengelolaan kawasan ekowisata tidak terlepas dari sifat lingkungan yang multidimensi. Di satu sisi, upaya pemulihan dan pelestarian potensi lingkungan hidup menjadi hal yang wajib dilakukan oleh seluruh pihak dalam menyikapi efek negatif globalisasi. Namun di sisi lainnya, potensi lingkungan mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pendekatan ekonomi di dalamnya.

Pengelolaan kawasan Ekowisata *Mangrove* Wonorejo oleh berbagai *stakeholder* menunjukkan adanya perhatian aktor-aktor sosial yang berbeda terhadap aspek teritorial atau sumber daya alam. Seluruh aktor yang terlibat saling berbagi peran dan tanggung jawab dalam memulihkan dan mengelola potensi hutan *mangrove* di wilayah Wonorejo. Kepercayaan pemerintah kota Surabaya dalam memberikan kewenangan kepada masyarakat sipil berkaitan dengan

---

<sup>149</sup> *Ibid.*, hal. 134



kegiatan operasional pengelolaan kawasan ekowisata, dapat dijadikan suatu momentum bagi masyarakat untuk terlibat langsung dalam pelaksanaan kebijakan pemerintah. Bagi pemerintah, pengelolaan lingkungan berdasarkan kesepakatan kemitraan dengan pihak lain (sektor swasta dan masyarakat sipil) menjadi hal yang mutlak, jika terjadi beberapa kondisi diantaranya<sup>150</sup>:

1. Komitmen aktif dan kolaborasi masing-masing pihak diperlukan untuk pengelolaan lingkungan hidup
2. Akses terhadap lingkungan tersebut diperlukan untuk menjamin kelangsungan hidup satu atau lebih pihak lain
3. Aktor lokal memiliki sejarah hak yang sah terhadap lingkungan
4. Kepentingan lokal berpengaruh secara kuat terhadap keputusan pengelolaan lingkungan
5. Sistem pengelolaan lingkungan saat ini belum menghasilkan kondisi yang diharapkan dan memenuhi kebutuhan aktor lokal
6. Para pihak siap untuk berkolaborasi

Selain transparansi dan partisipasi, akuntabilitas menjadi hal yang perlu diperhatikan dalam sebuah kemitraan. Berkaitan dengan penelitian ini, akuntabilitas masyarakat sipil yakni pengelola kawasan Ekowisata *Mangrove* Wonorejo menjadi salah satu fokus penelitian. Sebagai pihak yang telah diberi kepercayaan oleh pemerintah kota Surabaya untuk mengelola kawasan ekowisata *mangrove* sekaligus menjadi wadah bagi masyarakat Wonorejo untuk terlibat aktif dalam kebijakan di bidang lingkungan serta memfasilitasi dunia usaha untuk berkontribusi melakukan penghijauan di pesisir pantai Wonorejo, akuntabilitas masyarakat sipil dari segi proses pengelolaan menjadi hal yang mutlak untuk dipertanggungjawabkan kepada publik.

---

<sup>150</sup> *Ibid.*, hal. 138



Akuntabilitas masyarakat sipil dalam penelitian ini sebagaimana model *accountability downwards* yang terkait dengan konsep demokrasi partisipatif, bahwa aktivitas politik dan pelayanan publik harus memiliki kaitan yang erat dengan proses konsultatif dan kemitraan antara wakil rakyat dan masyarakat di tingkat lokal. Akuntabilitas masyarakat sipil Wonorejo berkaitan dengan penyebarluasan informasi mengenai suatu keputusan dan mekanisme yang menjamin bahwa standar telah terpenuhi.

Ketiga fokus dalam penelitian ini, yakni transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas sangat berhubungan erat antara satu dengan yang lain jika dikaitkan dengan kemitraan dalam pengelolaan kawasan Ekowisata *Mangrove* Wonorejo. Dengan adanya transparansi, berarti terdapat unsur keterbukaan. Dalam penelitian ini, transparansi yang tercipta dalam kemitraan pengelolaan kawasan Ekowisata *Mangrove* Wonorejo berarti adanya keterbukaan masing-masing aktor dalam mengkomunikasikan ide, data dan strategi dalam melakukan pengembangan dan pengelolaan kawasan ekowisata. Melalui proses ini, keputusan yang diambil mampu mewakili kepentingan seluruh pihak sekaligus tanpa memberikan dampak negatif terhadap ekosistem hutan *mangrove*.

Selain transparansi, partisipasi masyarakat sipil Wonorejo mempunyai peran besar dalam meminimalisir terjadinya kegagalan atau hambatan program penghijauan pemerintah kota Surabaya di kawasan pesisir Wonorejo. Sebagai masyarakat sipil, wajar apabila kemudian pemerintah kota Surabaya membuka peluang yang besar bagi mereka untuk berkontribusi dalam program lingkungan hidup ini. Peluang ini kemudian ditanggapi oleh masyarakat sipil dengan



pendekatan ekonomi lingkungan yang kegiatan operasionalnya berkembang secara *bottom up* dengan digerakkan oleh kelompok masyarakat.

Tidak hanya transparansi dan partisipasi, akuntabilitas juga memiliki peran dalam kemitraan pengelolaan kawasan Ekowisata *Mangrove* Wonorejo. Fokus akuntabilitas dalam penelitian ini berkaitan dengan akuntabilitas masyarakat sipil dalam memegang amanah *stakeholder* lainnya untuk bertanggung jawab mengelola kawasan Ekowisata *Mangrove* Wonorejo. Diketahui sebelumnya, masyarakat sipil merupakan pihak yang diberi kepercayaan oleh pemerintah kota Surabaya untuk mewedahi gerakan masyarakat dan memfasilitasi dunia usaha dalam melakukan penghijauan di pesisir Wonorejo melalui penanaman *mangrove*.

Berdasarkan uraian teori-teori diatas, maka kerangka pemikiran yang dapat dibangun oleh peneliti dalam penelitian ini ialah sebagai berikut:



# BAB I PENDAHULUAN

## Kerangka Pemikiran

- Penggunaan pendekatan kemitraan dan partisipatif dalam rangka pengelolaan dan pelestarian lingkungan hidup, khususnya ekosistem *mangrove*
- Peran masyarakat sipil yang semakin berkembang

- Kerangka kemitraan yang terjalin dalam pengelolaan ekosistem *mangrove* belum dilaksanakan secara maksimal, aktor yang satu dengan aktor lainnya tidak saling terbuka dalam hal pemberian informasi sehingga pencapaian tujuan tidak maksimal

Fenomena

Problem

- Degradasi lingkungan hidup
- Penyusutan ekosistem *mangrove* akibat tekanan pembangunan
- Munculnya paradigma *governance*, memungkinkan pemerintah untuk melakukan kemitraan (horizontal) dengan dunia usaha dan masyarakat sipil

- Proses pengelolaan dan pengembangan kawasan Ekowisata *Mangrove* Wonorejo yang belum berdampak secara signifikan terhadap lingkungan hutan *mangrove*
- Potensi konflik masyarakat lokal yang disebabkan oleh partisipasi masyarakat dalam pengelolaan ekowisata yang belum merata

Kerangka Konseptual

Governance

Kemitraan

Transparansi

Partisipasi

Akuntabilitas

Transparansi, Partisipasi, dan Akuntabilitas dalam Kemitraan Pengelolaan Kawasan Ekowisata Mangrove Wonorejo

- Pemerintah
- Swasta
- Masyarakat sipil

Penelitian Terdahulu

- Rahmawati (2010) : dalam penelitian ini tidak ditemukan aspek yang mendeskripsikan partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan dan pengembangan kawasan Ekowisata *Mangrove* Wonorejo.
- Astuti (2005) : dalam penelitian ini tidak ditemukan aspek transparansi diantara *stakeholder* yang terlibat dalam kemitraan dan peran sektor swasta sebagai salah satu domain *governance*.
- Ristya (2013) : dalam penelitian ini tidak ditemukan aspek akuntabilitas masyarakat sipil dari segi proses pertanggungjawabannya kepada publik selaku pihak yang diberi kepercayaan.

Rumusan Masalah dan Fokus Penelitian

“Bagaimanakah transparansi dalam interaksi antar domain *governance*, partisipasi masyarakat sipil, dan akuntabilitas masyarakat sipil dalam kemitraan pengelolaan kawasan Ekowisata *Mangrove* Wonorejo antara pemerintah kota Surabaya, PT. Perikanan (Pesisir) MORA V Surabaya, masyarakat Wonorejo dan pengelola Lembaga Ekowisata *Mangrove* Wonorejo

**I.6 DEFINISI KONSEP**

Konsep adalah salah satu unsur penelitian yang berisi tentang definisi dari suatu fakta atau fenomena yang menjadi perhatian penelitian<sup>151</sup>. Meskipun fakta yang ditemukan sama, tetapi setiap peneliti mempunyai cara yang berbeda dalam membuat konsep penelitiannya, tergantung dari kemampuan, sudut pandang, dan kepentingan-kepentingannya. Berdasarkan pembahasan dalam sub bab sebelumnya, maka pengertian batasan konsep-konsep yang relevan untuk konteks penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. *Governance* adalah redefinisi peran pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat sipil dalam menyelenggarakan pemerintahan di bidang lingkungan hidup yang sepakat saling berinteraksi dalam suatu usaha kolektif sesuai fungsi masing-masing pihak.
2. Pemerintah adalah alat kelengkapan negara yang memiliki kewenangan menjalankan roda pemerintahan sekaligus melakukan pembagian peran dengan dunia usaha dan masyarakat luas melalui penciptaan lingkungan politik dan hukum kondusif dalam pengelolaan lingkungan hidup yang bertujuan meningkatkan daya dukung dan daya tampung serta dalam rangka perlindungan dan pelestarian lingkungan hidup, yang dalam penelitian ini terwakili oleh Dinas Pertanian Kota Surabaya dan Badan Perencanaan Pembangunan Kota Surabaya (Bappeko Surabaya).
3. Sektor swasta adalah sektor diluar pemerintahan yang secara berimbang turut berkontribusi bersama pemerintah dan masyarakat sipil melakukan upaya perlindungan dan pelestarian lingkungan hidup sebagai salah satu

---

<sup>151</sup> Sevilla, *et. al., op. cit.*, hal. 18-19



bentuk tanggung jawabnya terhadap lingkungan atas dampak kegiatan operasional bisnisnya, yang dalam penelitian ini terwakili oleh PT. Pertamina (Persero) Marketing Operation Region V Surabaya.

4. Masyarakat sipil adalah ruang bagi individu maupun kelompok sosial yang terwakili oleh Lembaga Ekowisata *Mangrove* Wonorejo selaku pengelola dan masyarakat sekitar Ekowisata *Mangrove* Wonorejo untuk saling berinteraksi dan terlibat langsung dalam kegiatan ekonomi, sosial, dan politik pengelolaan kawasan Ekowisata *Mangrove* Wonorejo.
5. Kemitraan adalah kolaborasi domain *governance* yang terdiri dari pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat sipil yang membentuk suatu ikatan kerjasama dalam rangka meningkatkan kapasitas dalam bidang lingkungan hidup sehingga dapat memperoleh hasil yang lebih baik dan saling terhubung untuk berbagi resiko, tanggung jawab, sumber daya, keahlian dan manfaat.
6. Transparansi adalah keterbukaan pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat sipil untuk saling berkomunikasi, bertukar informasi akurat, dan saling mengakui, menghormati kekuatan dan kelemahan masing-masing pihak dalam kemitraan pengelolaan kawasan Ekowisata *Mangrove* Wonorejo, dimulai dari proses perencanaan hingga pelaporan capaian hasil kebijakan.
7. Partisipasi adalah keterlibatan masyarakat sipil dalam program pengelolaan lingkungan konservasi Ekowisata *Mangrove* Wonorejo, mulai dari tahap identifikasi hingga implementasi dan evaluasi yang berorientasi pada pendekatan ekonomi guna mempengaruhi hal-hal yang menyangkut pembangunan diri, kehidupan, dan penghidupan masyarakat.



8. Akuntabilitas adalah kewajiban pengelola Ekowisata *Mangrove* Wonorejo selaku pemegang amanah publik dalam mengelola kawasan konservasi untuk memberikan pertanggungjawabannya kepada spektrum yang lebih luas berkaitan dengan kapasitas dan kualitasnya untuk mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan pengelolaan serta pengembangan ekowisata.
9. Pengelolaan adalah mekanisme yang mengintegrasikan fungsi dan peran pemerintah, swasta, dan masyarakat sipil ke dalam suatu konsep guna mewujudkan tujuan bersama.
10. Ekowisata adalah sebuah konsep pengelolaan lingkungan hidup berbasis masyarakat yang mengintegrasikan aspek edukasi, pariwisata dengan pembangunan ekonomi kerakyatan, yang dalam penelitian ini adalah ekosistem *mangrove*.

*Mangrove* adalah ekosistem lahan basah yang tumbuh di daerah pantai, memiliki kedudukan fungsional yang multidimensi, baik dari segi ekologi maupun potensi ekonomi bagi masyarakat sekitar





## **I.7 METODOLOGI PENELITIAN**

Sub bab ini berisi penjelasan mengenai teknik yang akan digunakan dalam setiap tahapan penelitian. Tahapan-tahapan penelitian yang akan dijelaskan diantaranya metode penelitian, tipe penelitian, strategi penelitian, lokasi penelitian, teknik penetapan informan, teknik pengumpulan data, teknik pemeriksaan keabsahan data, serta teknik analisis data. Penjelasan-penjelasan ini sangat dibutuhkan dalam proses terjun lapangan suatu penelitian, sekaligus memberikan pedoman bagi peneliti dalam mengerjakan tahapan lainnya seperti analisis data, interpretasi data, hingga menentukan kesimpulan akhir suatu penelitian. Penjelasan-penjelasan tersebut akan memberikan pemahaman kepada peneliti tentang langkah-langkah yang akan dilakukan kedepan. Berikut pemaparan mengenai teknik-teknik tersebut.

### **I.7.1 Metode Penelitian**

Penelitian dilakukan sebagai suatu usaha untuk menemukan, mengembangkan, menguji kebenaran, dan mencari kembali suatu pengetahuan dengan menggunakan metode-metode ilmiah. Yang dimaksud dengan metode ilmiah disini artinya, kegiatan sistematis guna mencari jawaban atas suatu permasalahan melalui pengumpulan data empiris dan diolah berdasarkan teknik tertentu guna mencapai kesimpulan.

Penelitian yang dilakukan secara ilmiah merupakan cara kerja atau metode kerja yang sistematis (dilakukan secara terencana dan cermat) untuk memecahkan suatu permasalahan dengan menemukan suatu fakta dan kesimpulan yang dapat



memahami, menjelaskan, meramalkan, dan mengendalikan keadaan<sup>152</sup>. Dengan begitu, suatu metode penelitian berfungsi sebagai seperangkat petunjuk ataupun pedoman yang digunakan untuk memecahkan permasalahan melalui pengamatan dan pengumpulan data guna menemukan fakta dan menarik kesimpulan.

Berdasarkan pada permasalahan dan tujuan penelitian, maka metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian kualitatif, dimana metode ini lebih berdasarkan atas fenomena sosial yang muncul dan penggunaan kerangka pemikiran induktif guna melakukan pengamatan dan menarik kesimpulan. Penelitian berkaitan dengan transparansi dalam interaksi antar domain *governance*, partisipasi masyarakat sipil, dan akuntabilitas masyarakat sipil dalam kemitraan pengelolaan kawasan Ekowisata *Mangrove* Wonorejo antara pemerintah kota Surabaya, PT. Pertamina (Persero) MOR V Surabaya, masyarakat Wonorejo dan pengelola Lembaga Ekowisata *Mangrove* Wonorejo, mengarah pada aktivitas sosial yang membutuhkan pemahaman sendiri dari peneliti dalam membaca gejala dan mengolah informasi atau data yang diperoleh dari informan. Maka dari itu digunakan pendekatan kualitatif yang sifatnya interpretatif.

Penelitian yang berkaitan dengan epistemologi interpretatif biasanya digunakan untuk pengumpulan dan analisis data yang menyadarkan pada pemahaman, dengan menekankan pada makna-makna yang terkandung di dalamnya atau yang terdapat dibalik kenyataan-kenyataan yang teramati<sup>153</sup>. Metode penelitian kualitatif dapat digunakan untuk mengungkapkan, memahami,

---

<sup>152</sup>Satori, Djam'an, and Aan Komariah. 2010. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: CV Alfabeta. hal. 18

<sup>153</sup> Patilima, Hamid. 2007. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: Penerbit Alfabeta. hal. 4



dan mendapatkan wawasan tentang sesuatu di balik fenomena yang baru sedikit diketahui. Melalui penggunaan metode ini pula, dapat diperoleh rincian yang kompleks tentang fenomena yang sulit diungkapkan oleh metode kuantitatif<sup>154</sup>.

Penelitian dengan menggunakan metode kualitatif tidak hanya sebagai upaya mendeskripsikan data, melainkan upaya mendeskripsikan keseluruhan hasil, yang mencakup proses pengumpulan data akurat melalui wawancara mendalam, observasi, studi dokumen, serta melakukan triangulasi dan analisis data melalui tahapan reduksi data, penyajian data, hingga penarikan kesimpulan. Sebagaimana Creswell mendefinisikan penelitian kualitatif sebagai sebuah proses penyelidikan untuk memahami masalah sosial, berdasarkan pada penciptaan gambar holistik yang dibentuk dengan kata-kata, melaporkan pandangan informan secara terperinci, dan disusun dalam sebuah latar ilmiah<sup>155</sup>. Menurut Moleong, penelitian kualitatif memiliki karakteristik sebagai berikut:

1. Konteks keutuhan (*entity*),
2. Peneliti sebagai instrumen,
3. Penggunaan metode kualitatif,
4. Analisis data induktif,
5. *Grounded theory*,
6. Deskriptif,
7. Menekankan pada proses,
8. Adanya batas yang ditentukan oleh fokus<sup>156</sup>.

Sebagaimana klasifikasi karakteristik penelitian kualitatif di atas, instrumen kuesioner tidak dibutuhkan dalam proses pengumpulan data. Hal ini

<sup>154</sup> Strauss, Anselm, and Juliet Corbin. 2009. *Dasar-Dasar Penelitian Kualitatif*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. hal. 5

<sup>155</sup> Creswell, John W. 1994. *Research Design Quantitative & Qualitative Approach*. London: Sage Publication, Inc. hal. 1 dalam Patilima, *op. cit.*, hal. 2

<sup>156</sup> Moleong, *op. cit.*, hal. 8-12



disebabkan kedudukan peneliti yang berperan sebagai instrumen utama untuk melakukan kegiatan penelitian di lapangan. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Lincoln dan Guba, manusia sebagai instrumen pengumpulan data memberikan keuntungan, dimana ia dapat bersikap fleksibel dan adaptif, serta dapat menggunakan keseluruhan alat indera yang dimilikinya untuk memahami sesuatu<sup>157</sup>.

Alasan penggunaan pendekatan kualitatif dalam penelitian ini karena peneliti berusaha untuk mengungkapkan dan memahami sesuatu di balik fenomena, situasi sosial, peristiwa, peran, dan interaksi yang berkaitan dengan transparansi antar domain *governance*, partisipasi masyarakat sipil, dan akuntabilitas masyarakat sipil dalam kemitraan pengelolaan kawasan Ekowisata *Mangrove* Wonorejo antara pemerintah kota Surabaya, PT. Pertamina (Persero) MOR V Surabaya, masyarakat Wonorejo dan pengelola Lembaga Ekowisata *Mangrove* Wonorejo. Beragamnya aktor yang terlibat dan saling terhubung dalam sebuah kemitraan serta sifat dari potensi lingkungan hidup yang multidimensi, maka memperlebar kemungkinan terjadinya konflik dan ketidaksepahaman yang dapat menyebabkan kegagalan atau ketidakmaksimalan dalam pencapaian tujuan yang telah direncanakan.

Oleh karena itu dengan menggunakan metode penelitian kualitatif, peneliti dapat memperoleh data untuk memperdalam wawasan mengenai permasalahan dalam kemitraan pengelolaan lingkungan ini, dengan membatasinya pada unsur transparansi dalam interaksi antar domain *governance*, partisipasi masyarakat sipil, dan akuntabilitas masyarakat sipil dalam kemitraan pengelolaan

<sup>157</sup> Lincoln, Y. S., and Guba E. G. 1985. *Naturalistic Inquiry*. Beverly Hills, CA: Sage Publications, Inc. hal. 43 dalam Satori, *op. cit.*, hal. 62



kawasan Ekowisata *Mangrove* Wonorejo antara pemerintah kota Surabaya, PT. Pertamina (Persero) MOR V Surabaya, masyarakat Wonorejo dan pengelola Lembaga Ekowisata *Mangrove* Wonorejo, sehingga data yang didapat kredibel dan bermakna untuk mencapai apa yang menjadi tujuan penelitian.

### **I.7.2 Tipe Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah untuk memperoleh gambaran secara rinci bagaimana transparansi dalam interaksi antar domain *governance*, partisipasi masyarakat sipil, dan akuntabilitas masyarakat sipil dalam kemitraan pengelolaan kawasan Ekowisata *Mangrove* Wonorejo antara pemerintah kota Surabaya, PT. Pertamina (Persero) MOR V Surabaya, masyarakat Wonorejo dan pengelola Lembaga Ekowisata *Mangrove* Wonorejo. Karenanya, tipe penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah tipe penelitian deskriptif. Tipe penelitian deskriptif adalah tipe penelitian yang menyajikan gambaran secara rinci mengenai suatu situasi khusus, aktivitas sosial atau hubungan interaksi<sup>158</sup>.

Tipe penelitian deskriptif juga digunakan untuk mendeskripsikan suatu situasi tertentu yang bersifat faktual secara sistematis dan akurat<sup>159</sup>. Penggunaan tipe penelitian deskriptif dilakukan apabila terdapat pengetahuan atau informasi tentang fenomena sosial yang akan diselidiki atau dipermasalahkan<sup>160</sup>. Dengan menggunakan tipe penelitian deskriptif, peneliti berusaha menyajikan dan memberikan gambaran rinci mengenai transparansi dalam interaksi antar domain *governance*, partisipasi masyarakat sipil, dan akuntabilitas masyarakat sipil dalam kemitraan pengelolaan kawasan Ekowisata *Mangrove* Wonorejo antara

<sup>158</sup> Danim, Sudarwan. 2002. *Menjadi Peneliti Kualitatif*. Bandung: CV. Pustaka Setia. hal. 41

<sup>159</sup> *Loc. cit.*

<sup>160</sup> *Loc. cit.*



pemerintah kota Surabaya, PT. Pertamina (Persero) MOR V Surabaya, masyarakat Wonorejo dan pengelola Lembaga Ekowisata *Mangrove* Wonorejo.

### I.7.3 Strategi Penelitian

Meninjau latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, maka strategi penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kasus. Studi kasus merupakan sebuah metode penelitian dimana pertanyaan “*how*” (bagaimana) atau “*why*” (mengapa) diajukan dalam sebuah penelitian, saat peneliti memiliki sedikit kontrol atas sebuah kejadian serta fokus terhadap fenomena kontemporer yang memiliki konteks dengan kehidupan nyata dari individu, kelompok, komunitas maupun organisasional<sup>161</sup>.

Studi kasus merupakan strategi penelitian yang tepat untuk menjawab permasalahan dalam penelitian ini, karena transparansi dalam interaksi antar domain *governance*, partisipasi masyarakat sipil, dan akuntabilitas masyarakat sipil dalam kemitraan pengelolaan kawasan Ekowisata *Mangrove* Wonorejo merupakan fenomena kontemporer (masa kini) yang ada di dalam kehidupan nyata dan memerlukan investigasi lebih lanjut mengenai akar permasalahannya. Penelitian ini menyajikan gambaran secara mendalam berkaitan dengan transparansi dalam interaksi antar domain *governance*, partisipasi masyarakat sipil, dan akuntabilitas masyarakat sipil dalam kemitraan pengelolaan kawasan Ekowisata *Mangrove* Wonorejo. Karena pasca pergeseran paradigma *governance* peluang sektor swasta dan masyarakat sipil untuk terlibat dalam penyelesaian permasalahan publik semakin terbuka.

<sup>161</sup> Yin, Robert K. 1997. *Studi Kasus (Desain dan Metode)*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.hal. 1



Berkaitan dengan pengelolaan dan pelestarian lingkungan hidup di era desentralisasi, tingkat kerusakan lingkungan yang tinggi sebagai akibat kegiatan pembangunan yang dilakukan baik oleh pemerintah, sektor swasta, maupun masyarakat sipil menjadikan semua pihak dapat memberikan kontribusinya dalam upaya pemulihan dan pelestarian lingkungan hidup, khususnya ekosistem *mangrove*. Dalam memberikan kontribusinya pemerintah, sektor swasta, maupun masyarakat sipil kemudian menyatukan diri ke dalam kerangka kemitraan agar memperoleh capaian yang lebih maksimal. Karena dalam kemitraan ini terdapat beragam interaksi dan perilaku yang perlu diamati, serta tingkat pengetahuan dan pemahaman tiap aktor penyelenggara kemitraan yang beragam, kaitannya dengan aspek pengelolaan kawasan Ekowisata *Mangrove* Wonorejo, maka penelitian ini difokuskan pada aspek transparansi dalam interaksi domain *governance*, partisipasi masyarakat sipil, dan akuntabilitas masyarakat sipil di dalamnya.

Laporan penelitian yang disajikan akan lebih banyak berupa kutipan data untuk memberikan gambaran yang lebih nyata mengenai kasus yang diangkat. Data tersebut berasal dari dokumen-dokumen, hasil wawancara mendalam dan pengamatan di lapangan, yang kemudian dianalisis dan dikerucutkan untuk menjawab fokus permasalahan penelitian ini. Penelitian ini adalah penelitian yang difokuskan mengkaji aspek transparansi dalam interaksi antar domain *governance*, partisipasi masyarakat sipil, dan akuntabilitas masyarakat sipil dalam kemitraan pengelolaan kawasan Ekowisata *Mangrove* Wonorejo antara pemerintah kota Surabaya, PT. Pertamina (Persero) MOR V Surabaya, masyarakat Wonorejo dan pengelola Lembaga Ekowisata *Mangrove* Wonorejo.

#### **I.7.4 Lokasi Penelitian**



Pemilihan lokasi penelitian disesuaikan dengan tujuan dan permasalahan penelitian<sup>162</sup>. Penelitian ini mengambil beberapa lokasi yang dianggap relevan untuk mendukung fenomena sosial yang akan di angkat yaitu tentang transparansi dalam interaksi antar domain *governance*, partisipasi masyarakat sipil, dan akuntabilitas masyarakat sipil dalam kemitraan pengelolaan kawasan Ekowisata *Mangrove* Wonorejo, sehingga lokasi yang dijadikan tempat untuk penelitian adalah sebagai berikut:

1. Dinas Pertanian Kota Surabaya,  
Jl. Pagesangan II No. 56 Surabaya, Telp. (031) 8282328
2. Badan Perencanaan Pembangunan Kota Surabaya,  
Jl. Pacar No. 8 Surabaya, Telp. (031) 5312144
3. PT. Pertamina (Persero) Marketing Operation Region V Surabaya,  
Jl. Jagir Wonokromo No. 88 Surabaya, Telp. (031) 8405481
4. Kawasan Ekowisata Mangrove Wonorejo,  
Jl. Raya Wonorejo Rungkut No. 1 Surabaya, Telp. (031) 8796880

Pemilihan lokasi penelitian tersebut berdasarkan beberapa pertimbangan yang telah dilakukan sebelumnya. Dinas Pertanian Kota Surabaya dipilih untuk menjadi subyek dalam penelitian dikarenakan oleh tugas dan kewenangannya berkaitan dengan pelaksanaan rehabilitasi kawasan pesisir yang mengalami kerusakan, yang dalam penelitian ini adalah ekosistem *mangrove* serta sebagai instansi yang berkewenangan dalam pelaksanaan kebijakan pengembangan wilayah pesisir, sebagaimana yang dijelaskan secara rinci dalam pasal 138 Peraturan Walikota Surabaya No. 42 tahun 2011 tentang Rincian Tugas dan

---

<sup>162</sup> Satori, *op. cit.*, hal. 56





Fungsi Dinas Kota Surabaya. Badan Perencanaan Pembangunan Kota Surabaya memiliki wewenang untuk mengatur perencanaan pembangunan Kota Surabaya, termasuk di dalamnya dalam hal pengkoordinasian penyusunan perencanaan pembangunan kota pasca otonomi daerah yang dalam penelitian ini kaitannya dengan pengembangan kawasan konservasi di pesisir pantai Wonorejo.

Sedangkan PT. Pertamina (Persero) MOR V Surabaya dipilih menjadi subyek dalam penelitian ini dikarenakan perannya menjadi salah satu pihak yang melakukan pengembangan dan pengelolaan kawasan Ekowisata *Mangrove* Wonorejo melalui dana CSR nya. Kemudian kawasan Ekowisata *Mangrove* Wonorejo, sebagai subyek penelitian inti tempat pengelolaan ekosistem *mangrove*, dimana di dalam lokasi ini terjalin kemitraan dan koordinasi antar berbagai *stakeholder*, yang terdiri dari pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat sipil yang saling berinteraksi dan berkomunikasi dalam pengelolaan kawasan ekowisata *mangrove*. Sinergi yang tercipta dalam rangkaian kemitraan pengelolaan lingkungan ini, khususnya ekosistem *mangrove* menjadi daya tarik tersendiri dimana masing-masing pihak tentu membawa kepentingan dan tujuan yang berbeda. Maka dari itu, menarik untuk diamati bagaimana masing-masing pihak penyelenggara kemitraan saling transparan dalam berinteraksi dan berkomunikasi agar mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya secara maksimal, kemudian berkaitan dengan sejauh mana partisipasi masyarakat sipil Wonorejo dalam pengembangan dan pengelolaan kawasan ekowisata, serta akuntabilitas masyarakat sipil dalam mengemban amanah publik.

#### **I.7.5 Teknik Penetapan Informan**



Dalam penelitian kualitatif, dilakukan suatu observasi untuk mendapatkan orang, situasi, kegiatan/aktivitas, serta dokumen yang diperoleh dari sejumlah orang untuk mengungkapkan dan memahami permasalahan penelitian. Spradley menyebutnya sebagai situasi sosial, dimana terdiri dari tiga komponen pokok yaitu tempat, pelaku, dan aktivitas<sup>163</sup>. Ketiga komponen yang saling bersinergi ini mampu memberikan pemahaman kepada peneliti mengenai apa yang terjadi di dalam penelitiannya melalui kegiatan pengamatan.

Teknik penentuan informan yang digunakan dalam penelitian ini adalah *purposive sampling* yaitu teknik pengambilan sumber data yang didasarkan pada tujuan atau masalah penelitian, dengan menggunakan pertimbangan-pertimbangan dari peneliti itu sendiri, dalam rangka memperoleh ketepatan dan kecukupan informasi yang dibutuhkan sesuai dengan tujuan atau permasalahan yang dikaji<sup>164</sup>. Patton mengemukakan bahwa penggunaan teknik *purposive sampling* adalah memilih kasus yang kaya informasi untuk diteliti secara mendalam<sup>165</sup>. Spradley menyatakan bahwa informasi sebagai sumber data atau informan sebaiknya yang memiliki kriteria sebagai berikut:

1. Mereka yang menguasai atau memahami sesuatu melalui proses enkulturasi, sehingga sesuatu itu bukan sekedar diketahui, tetapi juga dihayati.
2. Mereka yang tergolong masih sedang berkecimpung atau terlibat pada kegiatan yang tengah diteliti.
3. Mereka yang mempunyai waktu yang memadai untuk dimintai informasi.
4. Mereka yang cenderung tidak menyampaikan informasi hasil “kemasannya” sendiri.

<sup>163</sup> Spradley, James. 1980 dalam *Ibid.*, hal. 50

<sup>164</sup> *Ibid.*, hal. 52

<sup>165</sup> Patton, M. Q. 1990. *Qualitative Evaluation and Research Methods*. Newbury Park, CA: Sage Publications, Inc. hal. 169 dalam *Loc. cit.*



5. Mereka yang pada mulanya tergolong “cukup asing” dengan peneliti sehingga lebih menggairahkan untuk dijadikan sebagai guru atau narasumber<sup>166</sup>.

Wawancara dalam penelitian ini dilakukan kepada subyek penelitian, khususnya pihak-pihak yang memahami dan berhubungan secara langsung dengan permasalahan penelitian yang diantaranya terdiri dari beberapa pihak dari instansi daerah seperti Dinas Pertanian Kota Surabaya dan Bappeko Surabaya; dari pihak sektor swasta yaitu PT. Pertamina (Persero) MOR V Surabaya; dan masyarakat sipil yang akan diwakili oleh pihak Lembaga Ekowisata *Mangrove* Wonorejo selaku pengelola Ekowisata *Mangrove* Wonorejo dan masyarakat sekitar kawasan ekowisata yang turut diberdayakan. Berikut adalah nama dari informan-informan yang ditunjuk oleh peneliti karena dianggap telah memenuhi kriteria untuk menjadi informan, serta dapat menunjukkan pemahamannya mengenai kemitraan pengelolaan kawasan Ekowisata *Mangrove* Wonorejo, terutama apabila dilihat dari aspek transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas di dalamnya:

1. Ibu Dian Anggraini, dari Badan Perencanaan dan Pembangunan Kota Surabaya. Kapasitas beliau sebagai Staf Bidang Ekonomi yang memiliki fungsi pelaksanaan perencanaan pembangunan daerah bidang ekonomi skala kota, menjadikan peneliti memperoleh data berkaitan dengan perencanaan pengembangan kawasan konservasi di wilayah pesisir pantai Wonorejo dan kebijakan yang berkaitan dengan pengelolaan ekosistem *mangrove* di Surabaya.

---

<sup>166</sup> Spradley, James. 1980 dalam *Ibid.*, hal. 55



2. Ibu Suzy Irawati Fauziah, Kepala Seksi Kehutanan Dinas Pertanian Kota Surabaya. Beliau mengetahui tentang teknis pelaksanaan dan menjalankan fungsi pengawasan dalam pengelolaan kawasan konservasi hutan *mangrove* di wilayah Wonorejo, serta latar belakang munculnya pengelolaan *bottom up* yang diprakarsai oleh masyarakat lokal Wonorejo.
3. Ibu Endang Sri Wahyuti, PPL (Petugas Pengawas Lapangan) kecamatan Rungkut. Kapasitas beliau sebagai kepanjangan tangan Dinas Pertanian di lapangan yang secara langsung bertugas melakukan berbagai penyuluhan dan pemantauan kepada masyarakat berkaitan dengan aspek sosial kemasyarakatan dan ekonomi lingkungan, membuat beliau mengetahui tentang dinamika perkembangan pengelolaan kawasan Ekowisata *Mangrove* Wonorejo.
4. Bapak Umar Ibnu Hasan, Junior Officer Community Development PT. Pertamina (Persero) MOR V Surabaya. Beliau mengetahui bagaimana sektor swasta turut berperan dalam pengelolaan bersama kawasan Ekowisata *Mangrove* Wonorejo melalui program penghijauan skala besar dan kapasitas masyarakat sipil dalam mewadahi dan menyalurkan berbagai kepentingan *stakeholder* di kawasan Ekowisata *Mangrove* Wonorejo.
5. Bapak Djoko Suwondo, Ketua Pengelola Ekowisata *Mangrove* Wonorejo. Beliau sebagai salah satu tokoh lokal yang menggerakkan masyarakat dalam melakukan pengelolaan *bottom up* di pesisir pantai Wonorejo mengetahui bagaimana pengembangan pengelolaan kawasan Ekowisata *Mangrove* Wonorejo yang bergulir berdasarkan inisiatif masyarakat dan pelaksanaan kegiatan operasional yang berdasarkan keputusan-keputusan teknis



pengelola, serta melakukan dialog yang terjalin dengan pemerintah, sektor swasta, dan *stakeholder* lain.

6. Ibu Nurul Rahmawati, bagian Administrasi dan Keuangan Ekowisata *Mangrove* Wonorejo. Kapasitas beliau menjadikan peneliti memperoleh data pendukung berupa dokumen dan data lainnya berkaitan dengan pengelolaan kawasan Ekowisata *Mangrove* Wonorejo.
7. Ibu Kusnah, PKL di lokasi Ekowisata *Mangrove* Wonorejo. Beliau dianggap mampu membantu peneliti dalam memperoleh informasi mengenai keterlibatan masyarakat Wonorejo dalam pengelolaan kawasan Ekowisata *Mangrove* Wonorejo melalui pendekatan ekonomi.
8. Bapak Iswandi, masyarakat Wonorejo yang dilibatkan dalam pengelolaan kawasan Ekowisata *Mangrove* Wonorejo. Beliau sebagai salah satu staf pengelola, dianggap mampu membantu peneliti dalam memperoleh informasi mengenai keterlibatan masyarakat Wonorejo dalam pengelolaan kawasan Ekowisata *Mangrove* Wonorejo.

Dari beberapa informan yang ditunjuk tersebut, peneliti mendapatkan informasi-informasi yang dibutuhkan untuk mendukung data-data lain yang diperoleh melalui berbagai sumber lainnya seperti melalui proses observasi dan studi dokumen.

#### **I.7.6 Teknik Pengumpulan Data**

Tahapan utama dari penelitian adalah proses pengumpulan data, yang nantinya akan diinterpretasikan dan dianalisa untuk mencapai tujuan penelitian. Pengumpulan data berarti suatu proses pengadaan data untuk keperluan penelitian. Pengumpulan data dalam penelitian ilmiah adalah prosedur yang sistematis untuk



memperoleh data guna menjawab permasalahan penelitian<sup>167</sup>. Data sangat diperlukan dalam suatu penelitian karena dengan memperoleh data, peneliti mampu mengetahui secara langsung fenomena sosial yang terjadi di lapangan untuk kemudian membangun kerangka berpikir melalui teori-teori yang sesuai dengan permasalahan penelitian.

Terdapat beberapa jenis data yang diperoleh peneliti di lapangan. Data tersebut diantaranya berupa dokumen resmi maupun arsip organisasi serta catatan pribadi organisasi, selain itu data berupa laporan dari penelitian-penelitian terdahulu yang membahas kajian serupa. Dalam penelitian kualitatif, data terbagi menjadi data primer dan data sekunder, berikut penjelasannya.

#### 1. Data Primer

Data primer adalah data atau informasi yang diperoleh langsung oleh peneliti dari informan atau narasumber. Data primer dapat dikumpulkan melalui beberapa cara, diantaranya wawancara, observasi, serta dokumentasi yang akan dijelaskan di bawah ini.

##### a. Teknik Observasi

Observasi adalah pengamatan langsung dan peninjauan secara cermat terhadap obyek penelitian untuk mengetahui fenomena, situasi, konteks dan makna dari sebuah gejala dalam upaya mengumpulkan data penelitian yang akurat. Observasi memiliki cangkupan yang lebih luas dibanding teknik pengumpulan data lainnya, karena tidak hanya terbatas pada manusia saja, benda-benda sekecil apapun, selama berada di dalam obyek penelitian, maka dapat diamati melalui observasi langsung ke lapangan. Melalui observasi langsung ke

---

<sup>167</sup> *Ibid.*, hal. 103



lapangan, seluruh kegiatan yang sedang berlangsung tidak luput dari perhatian peneliti dan dapat dilihat secara nyata, sehingga seluruh objek dan kondisi penunjang yang ada dapat diamati dan dicatat. Dengan begini, peneliti dapat memperoleh informasi dan data yang relevan sehingga dapat menguatkan dan mendukung data hasil wawancara.

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan model observasi partisipatif pasif, dimana peneliti datang di tempat kegiatan orang yang diamati, tetapi tidak ikut terlibat dalam kegiatan tersebut<sup>168</sup>. Prof. Parsudi Suparlan mengemukakan bahwa partisipasi pasif ditandai dengan peneliti yang tidak terlibat dalam kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh pelaku yang diamati dan tidak melakukan suatu bentuk interaksi sosial dengan pelaku yang diamati<sup>169</sup>. Observasi disajikan dalam bentuk pemaparan tentang hal-hal yang berkaitan dengan fokus penelitian, untuk nantinya memberikan pedoman dan mempertegas fokus pada tahap wawancara. Maka dari itu, observasi dalam penelitian ini dilakukan sebelum melakukan proses wawancara dengan informan. Hal ini dilakukan agar sebelum tahapan wawancara, peneliti memiliki pemahaman yang cukup dan mampu melihat fenomena-fenomena yang ada di lapangan, berkaitan dengan fokus penelitian, yaitu transparansi dalam interaksi antar domain *governance*, partisipasi masyarakat sipil, dan akuntabilitas masyarakat sipil dalam kemitraan pengelolaan kawasan Ekowisata *Mangrove* Wonorejo yang cenderung membutuhkan pemahaman dan analisis mendalam dari peneliti.

---

<sup>168</sup> *Ibid.*, hal. 115

<sup>169</sup> Patilima, *op. cit.*, hal. 63



Observasi dilakukan di dalam subyek-subyek penelitian sebagaimana yang dijelaskan dalam sub bab lokasi penelitian. Data yang dicari dalam observasi adalah data-data yang berhubungan dengan keterbukaan pihak-pihak penyelenggara kemitraan dalam berinteraksi, berkomunikasi, dan berkoordinasi serta data-data yang berkaitan dengan ekosistem *mangrove* Wonorejo. Berikut di bawah ini merupakan pedoman yang digunakan oleh peneliti dalam melakukan observasi:

1. Keterlibatan masing-masing domain *governance* dalam pengelolaan kawasan Ekowisata *Mangrove* Wonorejo
2. Dialog diantara domain *governance* dalam mengkomunikasikan strategi dan dalam rangka koordinasi
3. Dukungan domain *governance* terhadap pengembangan pengelolaan kawasan Ekowisata *Mangrove* Wonorejo
4. Upaya domain *governance* dalam meminimalisir kerusakan ekosistem *mangrove* di kawasan Ekowisata Wonorejo
5. Pertanggungjawaban pengelola terhadap publik
6. Akses informasi yang dapat dijangkau oleh seluruh domain *governance* dalam pengelolaan kawasan Ekowisata *Mangrove* Wonorejo
7. Rencana pengembangan kawasan Ekowisata *Mangrove* yang berkelanjutan

#### b. Studi Dokumen

Istilah dokumen berasal dari bahasa latin “*docere*” yang artinya mengajar. Dalam bahasa Inggris disebut *document* yang berarti “*something written or printed, to be used as a record or evidence*”. Secara umum, dokumen dapat diartikan sebagai rekaman kejadian masa lalu yang ditulis atau dicetak, dapat berupa catatan anekdot, surat, buku harian, dan dokumen-dokumen. Untuk kepentingan penelitian, dokumen diperlukan oleh peneliti sebagai bukti otentik dan menjadi salah satu pendukung dalam menganalisis data.





Studi dokumentasi berarti upaya penggalan data yang berasal dari catatan tertulis atau tercetak dari perseorangan maupun organisasi. Teknik pengumpulan data ini dapat diperoleh melalui pengumpulan dokumen maupun *record*. Guba dan Lincoln mendefinisikan keduanya secara berbeda, *record* adalah setiap pernyataan tertulis yang disusun oleh seseorang atau lembaga untuk keperluan pengujian suatu peristiwa. Sedangkan dokumen adalah setiap bahan tertulis atau film yang tidak dipersiapkan (berbeda dengan *record*) karena adanya permintaan dari penyidik guna menambah kelengkapan data penelitian<sup>170</sup>. Disini peneliti mengumpulkan dan mencatat data yang berupa dokumen-dokumen dalam pengelolaan bersama kawasan Ekowisata *Mangrove* Wonorejo serta sumber-sumber data tertulis lainnya yang diperlukan dan relevan dengan kajian penelitian. Berikut di bawah ini merupakan dokumen yang digunakan peneliti guna melengkapi data penelitian:

1. Lembar persetujuan pembagian lahan PKL
2. Notulen pertemuan
3. Daftar hadir evaluasi ekowisata

c. Teknik Wawancara

Wawancara merupakan teknik pengumpulan data yang sering digunakan dalam penelitian kualitatif. Melaksanakan teknik wawancara berarti melakukan interaksi komunikasi dengan maksud menghimpun informasi dari proses wawancara. Seperti yang dikemukakan oleh Esterberg,

---

<sup>170</sup> Guba, Egon G., and Yvonna S. Lincoln. 1981. *Effective Evaluation*. San Fransisco: Jossey-Bass Publishers. hal. 228 dalam Moleong, *op. cit.*, hal. 216-271



*“interview is a meeting of two persons to exchange information and idea through question and responses, resulting in communication and joint construction of meaning about a particular topic”<sup>171</sup>.*

Wawancara dapat digunakan sebagai teknik pengumpulan data apabila peneliti menemukan permasalahan yang harus diteliti, dan peneliti berkeinginan untuk mengetahui hal-hal yang berhubungan dengan informan lebih mendalam. Kaitannya dengan penelitian ini, peneliti melakukan wawancara guna menggali keterangan lebih dalam dari sebuah interaksi yang terjalin dalam kemitraan pengelolaan lingkungan hidup, apakah sudah transparan atau belum, apakah sudah cukup mewadahi partisipasi masyarakat atau belum, serta apakah sudah cukup bertanggung jawab terhadap publik atau belum, melalui sumber yang relevan berupa pendapat, kesan, pengalaman, dan pikiran informan. Teknik yang digunakan adalah teknik wawancara mendalam, dimana peneliti memperoleh informasi guna kepentingan penelitian melalui dialog yang sifatnya terbuka dan tidak terstruktur, agar informan atau narasumber dapat berbicara sesuai dengan pandangan, pengetahuan, dan pengalamannya berkaitan dengan fenomena sosial yang terjadi. Untuk membatasi agar fokus penelitian tidak meluas, maka peneliti menggunakan pedoman wawancara.

## 2. Data Sekunder

Data sekunder adalah data atau informasi yang diperoleh peneliti dalam bentuk publikasi yang dikeluarkan oleh organisasi atau perusahaan. Data sekunder dapat juga berupa sumber data yang diperoleh dari buku, majalah ilmiah, arsip perusahaan atau instansi, maupun dokumen pribadi. Dokumen disini maksudnya berupa rekaman atau catatan sekunder lainnya yang berguna sebagai data

<sup>171</sup> Esterberg, Kristin G. 2002. *Qualitative Methods for the Social Research*. New York: McGrawHill dalam Satori, *op. cit.*, hal. 130



pendukung dan pelengkap data primer yang tidak ditemukan di lapangan. Data sekunder dalam penelitian ini didapatkan dari penelitian-penelitian ilmiah kaitannya dengan jumlah ekosistem *mangrove* yang kian menurun serta dokumen-dokumen pendukung lainnya, yang dapat mendukung kebutuhan data dalam penelitian ini, terutama kaitannya dengan transparansi dalam interaksi antar domain *governance*, partisipasi masyarakat sipil, dan akuntabilitas masyarakat sipil dalam kemitraan pengelolaan kawasan Ekowisata *Mangrove* Wonorejo.

### I.7.7 Teknik Pemeriksaan Keabsahan Data

Keabsahan data adalah bahwa setiap keadaan memenuhi: (1) mendemonstrasikan nilai yang benar; (2) menyediakan dasar agar hal itu dapat diterapkan; dan (3) memperbolehkan keputusan luar yang dapat dibuat tentang konsistensi dari prosedurnya dan kenetralan dari temuan dan keputusan-keputusannya<sup>172</sup>. Terdapat empat kriteria dalam uji keabsahan data, yaitu:

1. *Credibility*, merupakan ukuran kebenaran data yang dikumpulkan, yang menggambarkan kecocokan konsep peneliti dengan hasil penelitian. Kredibilitas data diperiksa melalui kelengkapan data yang diperoleh dari berbagai sumber.
2. *Transferability*, merupakan derajat akurasi apakah hasil penelitian dapat digeneralisasi atau diterapkan pada setting sosial yang berbeda, namun karakteristik yang hampir sama. Penelitian yang nilai transferabilitasnya tinggi, ditandai dengan penyajian laporan penelitian yang baik, mampu memberikan informasi lengkap jelas, sistematis, dan dapat dipercaya, sehingga pembaca dapat memperoleh gambaran akan penelitian tersebut.
3. *Dependability*, merupakan rasionalitas, konsistensi dan stabilitas peneliti akan data temuan di lapangan.
4. *Confirmability*, merupakan kepastian bahwa data yang diperoleh dapat dilacak kebenarannya dan sumber informannya jelas<sup>173</sup>.

<sup>172</sup> Moleong, *op. cit.*, hal. 321

<sup>173</sup> Satori, *op. cit.*, hal. 164-168



Kemudian, keempat kriteria tersebut diuji keabsahannya menggunakan teknik triangulasi. Triangulasi adalah teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain<sup>174</sup>. Tujuan penggunaan teknik triangulasi ialah menghilangkan perbedaan-perbedaan konstruksi kenyataan yang ada dalam suatu konteks studi, sewaktu proses pengumpulan data tentang berbagai fenomena yang terjadi dan hubungannya dengan berbagai pandangan. Dengan kata lain, melalui triangulasi, peneliti melakukan *re-check* terhadap temuan-temuan data, dengan membandingkannya dengan berbagai sumber, metode, ataupun teori. Dalam penelitian ini proses triangulasi yang dilakukan adalah sebagai berikut:

1. Triangulasi sumber, ialah membandingkan dan melakukan pengecekan ulang atas data-data yang terkumpul melalui beberapa sumber dan alat dengan menggunakan teknik yang sama. Langkah ini dilakukan dengan:
  - a. Membandingkan data hasil wawancara pada salah satu domain *governance* dengan hasil wawancara pada domain *governance* lainnya, mengenai topik transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas dalam kemitraan pengelolaan kawasan Ekowisata *Mangrove* Wonorejo,
  - b. Membandingkan data dari studi dokumen pada salah satu subyek penelitian dengan dokumen yang didapatkan dari subyek penelitian lainnya.
2. Triangulasi teknik pengumpulan data, ialah membandingkan dan mengecek data kepada sumber yang sama dengan menggunakan teknik yang berbeda. Proses ini dilakukan dengan:

---

<sup>174</sup> *Ibid.*, hal. 330

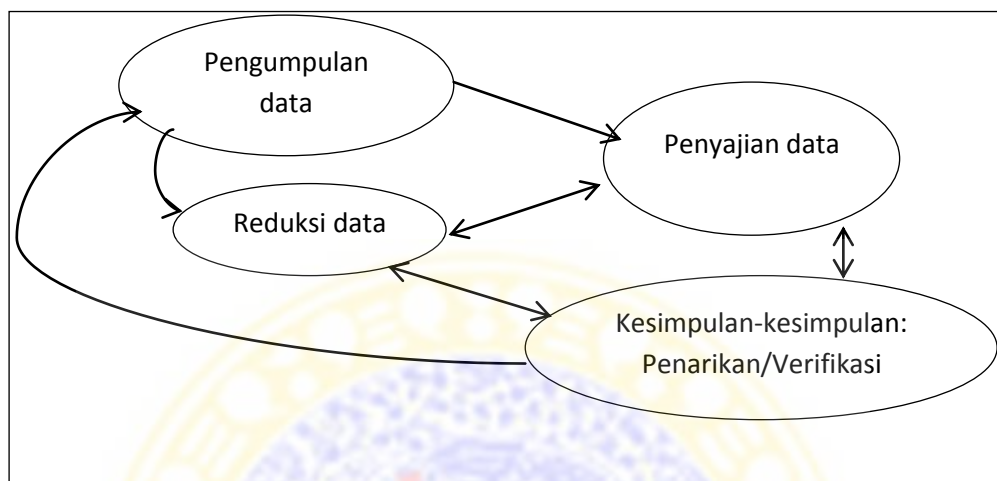


- a. Membandingkan data hasil pengamatan dengan hasil wawancara. Dalam proses ini peneliti membandingkan apa yang telah diamati oleh panca indera peneliti tentang kondisi yang terjadi pada lokasi penelitian kaitannya dengan fokus permasalahan penelitian dengan apa yang didapatkan dari hasil wawancara dengan narasumber atau informan yang telah ditunjuk.
- b. Membandingkan hasil wawancara dengan isi dokumen. Peneliti membandingkan informasi yang diperoleh melalui hasil wawancara dengan dokumen-dokumen pendukung kebijakan pengelolaan dan perlindungan lingkungan hidup, kaitannya dengan transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas dalam kemitraan pengelolaan kawasan Ekowisata *Mangrove* Wonorejo.

#### **I.7.8 Teknik Analisis Data**

Setelah memperoleh data dan informasi yang diperlukan melalui proses wawancara, observasi, maupun studi dokumentasi di beberapa lokasi penelitian, maka langkah selanjutnya yang dilakukan oleh peneliti untuk menjawab permasalahan penelitian adalah menganalisa data. Proses menganalisis data dimulai dengan menelaah seluruh data yang tersedia dari berbagai sumber. Bogdan dan Biklen mendefinisikan proses analisis data sebagai upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisasikan data, memilah milahnya menjadi satuan yang dapat dikelola, mensintesiskannya, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari, dan

memutuskan apa yang dapat diungkapkan kepada pihak lain<sup>175</sup>. Analisis data terdiri dari alur kegiatan yang saling menjalin pada saat sebelum, selama, dan sesudah pengumpulan data, sebagaimana yang terlihat dalam gambar I.3 berikut:



Sumber: Miles, Matthew B., and A. Michael Huberman. *Analisis Data Kualitatif*, 2009, hal. 20

**Gambar I.3 Alur Kegiatan Analisis Data**

1. Reduksi data, dilakukan oleh peneliti dengan cara memilih data, kemudian memusatkan diri pada proses penyederhanaan, pengabstrakan, dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan-catatan tertulis dilapangan. Dari sini kemudian peneliti melanjutkan proses reduksi data dengan menajamkan, menggolongkan, mengarahkan, membuang yang tidak perlu, serta mengorganisasikan data dengan cara sedemikian rupa, hingga kesimpulan final didapatkan<sup>176</sup>.
2. Penyajian data, merupakan sekumpulan informasi tersusun yang memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan

<sup>175</sup> Bogdan, Robert C., and Sari Knopp Biklen. 1982. *Qualitative Research for Education: An Introduction to Theory and Methods*. Boston: Allyn and Bacon, Inc dalam *Ibid.*, hal. 248

<sup>176</sup> Miles, Matthew B., and A. Michael Huberman. 2009. *Analisis Data Kualitatif*. Jakarta: UI Press. hal. 16



tindakan<sup>177</sup>. Dalam proses ini, peneliti mengolah dan mentransformasikan data kasar menjadi bentuk tulisan yang mudah dipahami. Penggunaan pendekatan kualitatif menjadikan penyajian data dalam penelitian berbentuk induksi-interpretasi-konseptualisasi. Induksi merupakan kondisi dimana peneliti berada dalam proses pengumpulan data, kemudian menyajikannya. Sedangkan interpretasi data adalah ketika peneliti secara perlahan mulai menemukan benang merah informasi dalam fokus penelitian.

3. Penarikan kesimpulan, merupakan kemampuan peneliti dalam menyimpulkan berbagai temuan data yang diperolehnya selama proses penelitian berlangsung. Di awal penelitian, peneliti memulai pencarian data dengan melihat beragam fenomena sosial yang berkaitan dengan fokus permasalahan. Alur sebab-akibat, gejala-gejala yang muncul, hubungan antar fenomena, baik dari media cetak maupun internet, yang kemudian membentuk suatu kerangka berpikir guna merumuskan preposisi-preposisi untuk digunakan dalam menjawab rumusan masalah.

### **I.7.9 Rincian Data yang Dikumpulkan**

Selama proses penelitian, dilakukan pengumpulan data yang bertujuan menjawab fokus permasalahan penelitian. Data-data dan informasi pendukung yang diperoleh kemudian akan dianalisis dan diinterpretasikan guna menjawab rumusan masalah penelitian. Data yang dimaksud meliputi data-data mengenai transparansi dalam interaksi antar domain *governance*, partisipasi masyarakat sipil, dan akuntabilitas masyarakat sipil dalam kemitraan pengelolaan kawasan

---

<sup>177</sup> *Ibid.*, hal. 17



Ekowisata *Mangrove* Wonorejo. Dalam proses penelitian, terdapat beberapa data yang tidak dapat diperoleh oleh peneliti yang disebabkan oleh beberapa kendala. Kendala tersebut dapat berasal dari kompetensi yang dimiliki oleh peneliti sendiri atau dari sumber data yang direncanakan, seperti sifat data yang merupakan data rahasia sehingga tidak dapat diberikan atau data spesifik yang statistiknya memang tidak tersedia. Berikut rincian data yang berhasil dikumpulkan oleh peneliti:

Tabel I.10  
Rincian dan Realisasi Data yang Dikumpulkan

No.	Rencana Data	Aspek			Realisasi	Keterangan
		Transparansi	Partisipasi	Akuntabilitas		
1.	Kebijakan yang terbuka terhadap proses pengawasan Ekowisata <i>Mangrove</i> Wonorejo	✓	✓		✓	Kebijakan spesifik kaitannya dengan proses pengawasan dan pengendalian kawasan Ekowisata <i>Mangrove</i> Wonorejo belum tersedia. Selama ini berpedoman pada Peraturan Walikota Surabaya No. 65 Tahun 2011 tentang Prosedur Pengawasan dan Pengendalian Kawasan <i>Mangrove</i> di Wilayah Kota Surabaya.
2.	Mekanisme alur pelaksanaan pengelolaan Ekowisata <i>Mangrove</i> Wonorejo	✓	✓	✓	✓	Data yang tersedia hanya berasal dari hasil wawancara dan observasi. Data berupa dokumen sangat terbatas.
3.	<i>Grand design</i> pengembangan Ekowisata <i>Mangrove</i> Wonorejo	✓	✓		✓	Data mengenai <i>grand design</i> pengembangan Ekowisata <i>Mangrove</i> Wonorejo diperoleh dari dokumen dan kajian Badan Perencanaan dan Pembangunan Kota Surabaya mengenai pengembangan kawasan lindung Pamurbaya.
4.	Laporan pertanggung jawaban pengelolaan Ekowisata <i>Mangrove</i> Wonorejo	✓		✓	✓	Data diperoleh melalui dokumen swasta yang merupakan LPJ dari pengelola yang ditujukan kepada swasta.
5.	Laporan pertanggung jawaban masyarakat sipil kepada pemerintah	✓		✓	✓	Data yang diperoleh hanya berkaitan dengan laporan penanaman dan jumlah pengunjung, laporan pertanggung jawaban tertulis



**BAB I PENDAHULUAN**

						yang secara rinci tidak tersedia. Sedangkan berkaitan dengan laporan keuangan ekowisata tidak dapat diberikan oleh pengelola, disebabkan oleh sifat data yang merupakan privasi pengelola.
6.	Data jumlah luas ekosistem <i>mangrove</i> Wonorejo dari tahun ke tahun				✓	Data yang diperoleh tidak lengkap dari tahun ke tahun, terakhir diketahui luas ekosistem <i>mangrove</i> Wonorejo tahun 2011. Data terbaru memang tidak tersedia, hal ini disebabkan sulitnya pengukuran atas objek yang bersangkutan dan membutuhkan proses yang cukup lama.
7.	Notulen dalam pertemuan rutin	✓	✓		✓	Notulen dalam pertemuan rutin tidak diperoleh, karena memang tidak tersedia. Peneliti hanya memperoleh notulen pertemuan dalam tahap perencanaan salah satu kegiatan pengembangan.
8.	MoU kemitraan				-	Data tidak diperoleh karena sifat data yang merupakan bagian dari rahasia perusahaan.
9.	Mekanisme alur pemberian sumber daya finansial dari sektor swasta ke dalam pengelolaan Ekowisata <i>Mangrove</i> Wonorejo	✓			✓	Data diperoleh melalui hasil wawancara.
10.	Keterlibatan masyarakat sipil dalam proses pembuatan dan pengembangan kebijakan Ekowisata <i>Mangrove</i> Wonorejo	✓	✓		✓	Data diperoleh melalui hasil observasi, wawancara, dan dokumen terkait.
11.	Dialog antara pemerintah selaku regulator dengan <i>stakeholder</i>	✓			✓	Data diperoleh melalui hasil wawancara dan dokumen tertulis maupun kajian Bappeko.
12.	Keterlibatan masyarakat sipil dalam proses pelaksanaan Ekowisata <i>Mangrove</i> Wonorejo	✓	✓		✓	Data diperoleh melalui proses observasi, wawancara, dan dokumen.
13.	Dukungan domain <i>governance</i> terhadap pengembangan Ekowisata <i>Mangrove</i> Wonorejo				✓	Data diperoleh dari hasil observasi, wawancara, dan dokumen tertulis.
14.	Akses informasi yang dapat dijangkau oleh seluruh domain <i>governance</i> dalam pengembangan	✓	✓		✓	Data diperoleh dari hasil wawancara dan studi dokumen.



## BAB I PENDAHULUAN

	Ekowisata <i>Mangrove</i> Wonorejo					
15.	Akses informasi yang dapat dijangkau oleh seluruh domain <i>governance</i> dalam pelaksanaan pengelolaan Ekowisata <i>Mangrove</i> Wonorejo	✓	✓		✓	Data diperoleh dari hasil observasi, wawancara, dan dokumen tertulis.
16.	Akses informasi yang dapat dijangkau oleh seluruh domain <i>governance</i> dalam pengawasan pengelolaan Ekowisata <i>Mangrove</i> Wonorejo	✓	✓		✓	Data diperoleh dari hasil wawancara dan studi dokumen.
17.	Tujuan dilakukannya pengelolaan Ekowisata <i>Mangrove</i> dalam perspektif setiap domain <i>governance</i>				✓	Data diperoleh melalui proses wawancara.
18.	Pengetahuan domain <i>governance</i> mengenai pengelolaan Ekowisata <i>Mangrove</i> Wonorejo	✓			✓	Data diperoleh dari hasil observasi, wawancara, dan dokumen tertulis.
19.	Proses pengambilan keputusan dalam pengelolaan Ekowisata <i>Mangrove</i> Wonorejo	✓	✓		✓	Data diperoleh dari hasil wawancara
20.	Kelembagaan dalam kemitraan pengelolaan kawasan Ekowisata <i>Mangrove</i> Wonorejo				✓	Data mengenai garis besar kelembagaan dalam pengelolaan Ekowisata <i>Mangrove</i> Wonorejo ini diperoleh melalui proses observasi dan dokumen kajian Bappeko.
21.	Penyebarluasan informasi mengenai bentuk pengembangan kawasan Ekowisata <i>Mangrove</i> Wonorejo	✓		✓	✓	Bentuk pengembangan, fasilitas, dan publikasi diperoleh peneliti melalui <i>website</i> dan proses wawancara.
22.	Visi dan misi lembaga Ekowisata <i>Mangrove</i> Wonorejo			✓	✓	Diperoleh peneliti melalui <i>website</i> pengelola.
23.	Standar minimal pengelolaan kawasan Ekowisata <i>Mangrove</i> Wonorejo	✓		✓	✓	Tidak ada standar legal dan tertulis yang harus dipenuhi oleh pengelola. Selama ini hanya berdasarkan himbuan dan dialog yang dilakukan antara pengelola dengan pemerintah.

Sumber: data penelitian diolah