

Co-Produksi & Sinergisme **Reformasi Hubungan Masyarakat dan Pemerintah**

Studi Kasus di Provinsi Bali



Co-Produksi & Sinergisme **Reformasi Hubungan Masyarakat dan Pemerintah**

Studi Kasus di Provinsi Bali

Penulis :

Dundin Zaenuddin

Rusydi Syahra

Suprihadi

Editor :

Dundin Zaenuddin



Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia

©2007 Indonesian Institute of Sciences (LIPI)
Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan*

Katalog dalam Terbitan

Co-produksi dan sinergi: reformasi hubungan masyarakat dan pemerintah/Dundin Zaenuddin, Rusydi Syahra, Suprihadi
- Jakarta: LIPI Press, 2007
iv + 174 hlm; 14,8 x 21 cm

ISBN 978-979-799-161-6

1. Gerakan Sosial 2. Co-Produksi dan Sinergi - Reformasi

361. 25

Diterbitkan oleh:

LIPI Press, anggota Ikapi

Jl. Gondangdia Lama 39, Menteng, Jakarta 10350

Telp. (021) 3140228, 3146942, Fax (021) 3144591

E-mail : press@mail.lipi.go.id

bmrlipi@centrin.net.id

lipipress@centrin.net.id



*Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan
Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
Widya Graha Lt. VI dan IX,
Jalan Jenderal Gatot Subroto No. 10
Jakarta, 12710
Telp.: 021-5701232 Fax.: 021-5701232

KATA PENGANTAR

Penelitian “Co-Produksi dan Sinergi: Reformasi Hubungan Masyarakat dan Pemerintah” ini merupakan tahap kedua dari kegiatan penelitian yang diselenggarakan oleh Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan-Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (PMB-LIPI). Tema Co-Produksi atau keswadayaan serta Sinergi atau kemitraan tampaknya menjadi tema penting dalam pembangunan maupun pengembangan masyarakat di mana koordinasi maupun komunikasi antar intra lembaga formal maupun masyarakat sering dianggap sebagai hal utama yang menentukan kualitas kedua belah pihak terutama kinerja pemerintah. Masih lemahnya koordinasi dan komunikasi dapat secara bertahap ditingkatkan jika co-produksi dan sinergi ini mewarnai formulasi maupun implementasi kebijakan pemerintah. Pengetahuan ilmiah yang diperoleh melalui penelitian yang merupakan bagian dari Proyek Kemasyarakatan dan Kebudayaan-LIPI tahun anggaran 2007 ini, diharapkan dapat memberikan sumbangan akademis terhadap masalah yang begitu penting di negeri ini.

Penelitian ini telah selesai dilakukan karena dedikasi dan kerjasama yang baik dari para peneliti dan pembantu peneliti yang secara konsisten melakukannya sesuai dengan asas-asas tradisi ilmiah dan sekaligus memenuhi aturan administrasi yang telah ditetapkan. Untuk itu, kami perlu mengutarakan di sini penghargaan kepada mereka. Selanjutnya, kami mengucapkan terima kasih kepada para pihak yang telah membantu tercapainya pengumpulan data di lapangan. Ucapan terima kasih yang tak terhingga kami sampaikan. Ucapan terima kasih yang tak terhingga kami sampaikan juga kepada aparatur pemerintah maupun masyarakat Bali termasuk banjar-banjar dan desa-desa adat, yang telah sangat membantu kelancaran pengumpulan data lapangan.

Hasil penelitian ini telah dibahas secara mendalam pada seminar hasil-hasil penelitian PMB-LIPI, yang telah diselenggarakan pada bulan Nopember 2007. Walaupun demikian, seperti kata pepatah, tak ada gading yang tak retak, tentu hasil penelitian penelitian ini pun tidak terlepas dari kekurangan dan kesalahan. Oleh karena itu berbagai masukan, kritik dan saran-saran akan senantiasa kami pertimbangkan guna perbaikan-perbaikan sebagaimana harapan bersama.

Jakarta, Desember 2007

Kepala Pusat Penelitian Kemasyarakatan
dan Kebudayaan-LIPI

Ttd.

Dr. M. Hisyam

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI	iii
BAB 1 PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Masalah Penelitian.....	6
1.3. Tujuan dan Sasaran.....	7
1.4. Ruang Lingkup	7
1.5. Kerangka Konsep.....	8
1.6. Asumsi	14
1.7. Pengertian	15
1.8. Metodologi.....	16
1.9. Sistematika Penulisan	19
BAB 2 CO-PRODUKSI DAN SINERGI DALAM PEMBANGUNAN KAWASAN SANUR	21
2.1. Pengantar	21
2.2. Gambaran dan Perkembangan Kontemporer	22
2.3. Kebijakan Pembangunan Kawasan Permukiman dan Model Co-Produksi.....	30
2.4. Kawasan Sanur dan Peran Kelembagaan Masyarakat.....	48
2.5. Pembahasan	64
2.6. Kesimpulan	67
BAB 3 CO-PRODUKSI DAN SINERGI PEMERINTAH DAN SWASTA: STUDI KASUS BADAN PENGELOLAAN KEBERSIHAN SARBAGITA	69

3.1. Pengantar	69
3.2. Permasalahan	71
3.3. Co-Produksi dan Sinergi dengan <i>Good Governance</i>	75
3.4. Pengembangan Co-Produksi dalam Pengelolaan Kebersihan	77
3.5. Sampah Sebagai Sumber Energi Listrik	89
3.6. Proses Operasional IPST Sarbagita	91
3.7. Temuan Penelitian dan Analisis	95
3.7.1. Temuan	95
3.7.2. Analisis	100
3.8. Kesimpulan	106
 BAB 4	
CO-PRODUKSI DAN SINERGI DALAM GERAKAN GIANYAR SEJAHTERA	109
4.1. Pengantar	109
4.2. Profil Kabupaten Gianyar	112
4.3. Program Gianyar Sejahtera, Implementasi dan Sinergi	123
4.4. Penutup	150
 BAB 5	
P E N U T U P	155
 BIBLIOGRAFI	165

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Hubungan masyarakat dengan pemerintah setidaknya dapat berbentuk pola ordinat-sub ordinat di mana masyarakat menempati posisi kedua atau berbentuk pola kesetaraan (*partnership*) yang menghargai kemandirian masing-masing dan sikap kritis tetapi tentu saja dengan tetap diliputi semangat kerjasama. Pola pertama biasanya muncul dalam *setting* pemerintahan yang otoriter di mana masyarakat menjadi obyek kekuasaan pemerintahnya, sedangkan pola pertama lebih menggejala dalam *setting* pemeritahan yang demokratis. Reformasi hubungan dari ordinat-sub ordinat ke kemitraan yang ditandai kerjasama tersebut, dengan demikian, menjadi suatu keharusan dalam suatu negara yang sedang mengkonsolidasikan dirinya menjadi negara demokratis, yaitu suatu hubungan yang lebih menghargai keadaan masing-masing seraya mengembangkan kerjasama untuk mewujudkan cita-cita bersama.

Dalam literatur mutakhir, kondisi ideal hubungan antara masyarakat madani dengan pemerintah¹ memang perlu ditandai oleh

¹Dalam berbagai tulisan bahasa Inggris tentang *state-society relation*, kata *state* sebetulnya berarti negara dan banyak penulis yang menerjemahkan seperti itu. Walaupun demikian, dalam tataran praktis, ia merujuk kepada para individu yang menduduki posisi dalam birokrasi yang memiliki kewenangan membuat dan/atau melaksanakan keputusan yang mengikat semua unsur yang ada pada wilayah tertentu. Para individu ini kemudian dirujuknya sebagai pemerintah yang sebetulnya merupakan salah satu unsur dalam suatu negara di mana masyarakat juga berada. Lihat Ramlan Surbakti, "Perspektif Kelembagaan Baru mengenai Hubungan Negara dengan Masyarakat", *Jurnal Ilmu Politik* 14, 1993, h. 6-11. Untuk memberi pesan jelas bahwa masyarakat juga merupakan bagian dari negara, misalnya, masyarakat Indonesia merupakan bagian yang tak terpisahkan dan

adanya hubungan yang sinergis antara keduanya. Dalam hubungan sinergis, keduanya dapat bekerja sama dengan tetap memahami sikap masing-masing secara proporsional. Selama Orde Baru, hubungan ideal tersebut jauh dari kenyataan karena pada waktu itu, pemerintah melakukan politik eksklusionis terhadap masyarakat. Negara pada waktu itu menjadi satu-satunya agen pembangunan dan perubahan sedangkan masyarakat hanyalah menjadi obyek mobilisasi kehendak pemerintah.

Pada era reformasi, Indonesia selanjutnya memasuki masa transisi menuju negara yang demokratis dalam arti yang sebenarnya. Dikatakan demikian karena pada dua pemerintahan Indonesia masa lalu yaitu Orde Lama dan Orde Baru, kata demokrasi memang tetap menjadi nama untuk kedua rezim itu yaitu demokrasi terpimpin dan demokrasi Pancasila, tetapi sebagaimana dialami oleh bangsa ini dalam rentang waktu lebih dari 40 tahun, kata demokrasi lebih merupakan kamuflaje dari pemerintahannya yang otoriter. Pada rentang waktu itu, rakyat secara sistematis dibatasi untuk ikut berpartisipasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Dengan sikap otoriternya, rakyat dimobilisasi agar sikap dan perilakunya sesuai dengan keinginan sang penguasa. Cara-cara militeristik ditempuhnya untuk membungkam suara masyarakat madani (*civil society*) yang kritis sehingga melahirkan sikap takut pada masyarakat untuk mengkritik sikap dan perilaku pemerintah yang dianggap telah menyimpang dari tujuan ideal pendirian negara pasca kolonialisme. Larangan untuk membicarakan suku, ras dan agama (SARA) maupun stigmatisasi gerakan masyarakat yang mengkritisi kebijakan pemerintah dengan sebutan ekstrim kiri atau kanan merupakan upaya-upaya sistematis yang dilakukan negara untuk mengeksklusi suara masyarakat madani (*civil society*) pada masa-masa tersebut. Pada waktu itu, pemerintah tampak menjadi satu-satunya pihak yang

merupakan unsur dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, *state* dalam penelitian ini lebih diartikan sebagai pemerintah khususnya pihak eksekutif.

berperan menentukan hitam putih nasib bangsa dan arah pembangunannya.

Setidaknya terdapat dua dampak besar yang dirasakan oleh Indonesia pada waktu itu dan gejalanya masih dirasakan sampai sekarang. Pertama, birokrasi tampak kurang akomodatif atas aspirasi masyarakat. Birokrasi belum begitu peduli dengan keinginan masyarakat luas. Birokrasi yang tidak responsif atas aspirasi masyarakat menjadi gejala umum yang dijumpai di hampir seluruh wilayah negeri ini. Sebaliknya, masyarakat kurang begitu trampil dan terbiasa untuk berpartisipasi aktif dalam mempengaruhi arah kebijakan negara termasuk memperbaiki sarana dan prasarana yang menopang kualitas kehidupannya. Akibatnya, masyarakat menjadi relatif teraliansi dalam proses *input* maupun *output* sistem politik. Hal itu karena pemerintah dianggap sebagai penentu dan pelaksana seluruh kebijakan dan program termasuk dalam hal perbaikan sarana dan prasarana publik, sedangkan masyarakat sebagai pihak yang hanya menerima program dan jasa pelayanan. Situasi ini telah menyuburkan praktek-praktek korupsi dalam berbagai sektor yang pada gilirannya menghambat pencapaian tujuan pembangunan nasional.

Kedua, pemerintah maupun masyarakat menunjukkan ketidak-mampuannya dalam menenggang perbedaan maupun dalam mengelola konflik baik konflik vertikal maupun horisontal. Konflik vertikal yaitu konflik antara masyarakat dengan pemerintah misalnya terlihat pada gejala konflik antara Satuan Polisi Pamong Praja (SATPOL PP) dengan para Pedagang Kaki Lima (PKL) atau kaum miskin kota lainnya di berbagai kota dan kota besar seperti Manado, Padang dan Jakarta². Dalam bentuk yang lebih tinggi tingkatannya,

²Peristiwa ini menunjukkan lemahnya pemahaman dan strategi solusi dari pemerintah pada cara-cara pengelolaan konflik terutama di daerah perkotaan. Dalam berbagai kasus penggusuran, pemerintah misalnya hanya bersandar pada peraturan pemerintah formal yang dikeluarkannya sendiri (Perda), tanpa melihatnya dalam perspektif yang lebih luas baik dari sudut

konflik kekerasan dapat dilihat dalam kasus bagaimana negara tidak begitu efektif mengakhiri konflik atau dalam menghadapi gerakan-gerakan separatis seperti terjadi di Papua. Sementara konflik horisontal dapat dilihat pada konflik antar komponen dalam masyarakat sebagaimana pernah terjadi di Maluku, Kalimantan Barat dan Sulawesi Tengah, khususnya Poso.

Zero sum game atau ingin menang sendiri baik antara pemerintah dan masyarakat maupun antar kelompok-kelompok masyarakat sendiri merupakan gejala yang masih dirasakan sampai sekarang. Kondisi ini merupakan kendala berkembangnya sinergi antara pihak pemerintah sendiri, dalam internal masyarakat maupun interaksi antara dua entitas tersebut. Masih banyaknya hambatan untuk mempercepat gerak pembangunan di era otonomi daerah ini juga menjadi argumen lain betapa perlunya pengembangan sinergi pemerintah dengan masyarakat ini guna peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Dengan datangnya era reformasi, perbaikan-perbaikan untuk mengurangi kedua dampak besar itu dilakukan oleh pihak pemerintah maupun masyarakat. Masyarakat juga tampak mulai antusias menyambut proses demokratisasi itu. Unjuk rasa dan demonstrasi kemudian menjadi warna baru dalam perjalanan hari demi hari bangsa ini, suatu gejala umum yang terjadi di mana pun dalam sebuah negara demokratis. Active citizen bermunculan di berbagai wilayah dengan maksud untuk ikut terlibat dalam proses input dan output dari sistem dan kehidupan sosial politik.

pandang HAM maupun konsitusi negara. Penggusuran dengan cara-cara kekerasan jelas melanggar HAM. Konstitusi negara juga menunjukkan kewajiban negara dalam menyediakan atau memfasilitas ketersediaan tempat tinggal dan pekerjaan yang layak bagi warganya. Penggusuran-penggusuran yang dilakukan dengan cara kekerasan dan mengabaikan pendekatan sosial dan kultural, hanya melahirkan permasalahan baru berupa semakin banyaknya daftar orang yang tidak dapat pekerjaan (*jobless*) dan perumahan (*homeless*) di negeri ini.

Selain itu, kebebasan pers dan berserikat juga merupakan hasil konkrit penting lain dari gerakan reformasi. Pers yang dikategorikan sebagai salah satu pilar demokrasi ini tampak antusias menyambut zaman baru bahkan sebagian masyarakat menganggapnya kebablasan (*superfluous*). *Trial by the press* juga kerap terjadi dalam aktifitas sehari-harinya sehingga misalnya terdapat pejabat tinggi pada kabinet Indonesia bersatu ini harus diganti untuk mengurangi sorotan publik yang bertubi-tubi, suatu keadaan yang tidak pernah terjadi pada masa Orde Baru dan Orde Lama. Di luar ekkses-ekses euforia itu adalah mulai berjalannya pers sebagai kontrol sosial.

Kesadaran baru yang muncul adalah bahwa pembangunan tidak mungkin dapat berhasil dilakukan oleh salah-satu pihak. Perlu ada keterpaduan langkah dari keduanya. Birokrasi tidak bisa menutup diri dari aspirasi dan partisipasi masyarakat karena masyarakatlah yang paling mengetahui apa yang diinginkan dari pembangunan itu. Masyarakat juga tidak bisa mengabaikan peran pemerintah atau menyerahkan sepenuhnya kepada pemerintah untuk perbaikan kualitas hidupnya. Hanya melalui kerjasama dalam bentuk keterpaduan langkah atau kerjasama yang sifatnya komplementer dari dua pihak inilah peningkatan kualitas kehidupan masyarakat dapat segera dicapai.

Penelitian tahun pertama (2006) menunjukkan pentingnya sinergi dan co-produksi baik dalam pengembangan pendidikan di Pekanbaru (Riau) maupun dalam pengembangan pariwisata di Manado (Sulawesi Utara). Struktur sinergi di kedua daerah tersebut relatif berbeda. Dalam kasus Pekanbaru, strukturnya bersifat melekat (*embedded*), sedangkan dalam kasus Manado bersifat komplementer (*complimentary*). Tetapi dalam kedua kasus itu, tingkatan sinergi masih rendah karena lemahnya implementasi *good governance* khususnya transparansi, keterbukaan dan akuntabilitas serta rendahnya tingkatan modal sosial khususnya jaringan sosial, *reciprocal trust* dan pranata resiprositas. Akibatnya, realisasi program-program tidak tercapai sebagai perencanaan semula.

Penelitian tahun pertama telah dapat mengidentifikasi faktor-faktor penghambat maupun pendorong terjadinya sinergi baik dalam struktur komplementer maupun struktur yang melekat. Kedua tipe struktur ini tampaknya memang tidak menunjukkan bahwa yang satu lebih baik dari yang lainnya karena hal itu tergantung pada aspek yang dijadikan obyek kerjasama kemitraan. Oleh karena itu yang perlu lebih diperhatikan adalah tingkat sinerginya karena hal inilah yang akan berimplikasi pada keberhasilan suatu program.

Sebagaimana telah ditunjukkan oleh negara-negara lain yang telah relatif berhasil, serta temuan awal penelitian tahap pertama, hubungan sinergi masyarakat madani atau masyarakat secara keseluruhan dengan pemerintah menjadi prasyarat berhasilnya pembangunan. Sinergi dan co-produksi akan mempercepat proses pembangunan masyarakat dalam pelbagai dimensinya. Oleh karena itu, penelitian tahap kedua ini dalam lingkup dan aspek yang berbeda menjadi penting dilakukan. Hal itu karena penelitian ini mengidentifikasi dan menjelaskan gejala hubungan sinergis dan co-produksi yang tampaknya mulai dirasakan signifikansinya di negeri ini untuk kemudian selanjutnya dapat dikembangkan secara berkelanjutan guna meningkatkan kualitas hidup masyarakat secara keseluruhan.

1.2 Masalah Penelitian

Penelitian ini menjawab permasalahan mengapa suatu kelompok masyarakat atau komunitas mampu melakukan co-produksi dan dapat melakukan hubungan sinergis dengan pemerintah dalam proses pembangunan. Untuk menjawab permasalahan tersebut, berikut ini diajukan tiga pertanyaan penelitian, yaitu:

- (1) Sejauhmana dan dalam kondisi bagaimana suatu lembaga pemerintah dan masyarakat dapat bersifat produktif, sehat (*robust*), terpadu atau komplementer dalam peningkatan kualitas kehidupan masyarakat ?
- (2) Apakah Kasta dalam struktur masyarakat Bali mendukung atau menghambat co-produksi dan sinergi ?

- (3) Bagaimana hubungan antara tingkat co-produksi dan sinergi dengan keberhasilan pembangunan?

1.3 Tujuan dan Sasaran

- (1) Mengidentifikasi faktor-faktor penghambat maupun pendukung terjadinya co produksi dan hubungan sinergi masyarakat (madani) dengan pemerintah.
- (2) Menjelaskan pola-pola hubungan masyarakat dengan pemerintah dalam mengembangkan kualitas hidup masyarakat.
- (3) Menjelaskan bentuk-bentuk sikap dan perilaku aparatur dan masyarakat yang mengarahkan lembaga pemerintah menjadi bersifat produktif, sehat dan terpadu dalam merespon aspirasi-aspirasi masyarakat, dan begitu juga masyarakat terlibat aktif dalam perbaikan kehidupan sosial maupun dalam merespon program yang ditetapkan pemerintah.

Sedangkan **Sasaran** penelitian mencoba merumuskan implikasi teoritis relasi *civil society* dengan pemerintah serta rekomendasi cara-cara strategis untuk pengembangan co-produksi dan hubungan sinergis masyarakat (madani) dengan pemerintah.

1.4. Ruang Lingkup

Penelitian ini dibatasi pada investigasi co-produksi dan relasi antara pemerintah daerah (makro) dengan masyarakat yang terstruktur dalam suatu kelembagaan sinergis (mikro) guna pencapaian program-program pembangunan kawasan atau pembangunan dalam sektor tertentu yang dianggap berhasil dalam penanganan masalah seperti kemiskinan dan penanganan kebersihan. Investigasi sejauhmana praktek *good governance* khususnya keterbukaan (*openness*), akuntabilitas dan daya tanggap (*responsiveness*) serta derajat modal sosial *stakeholders* dalam merencanakan dan melaksanakan program kebersihan SARBAGITA (Wilayah Denpasar, Badung, Gianjar dan Tabanan), Gerakan Gianyar Sejahtera dan dan pembangunan kawasan Sanur, merupakan batasan dari penelitian ini. Walaupun demikian,

identifikasi faktor penghambat dan pendukung terutama yang menyangkut dimensi sosial-budaya akan tetap dilakukan untuk melihat pengembangan lebih lanjut dari program-program yang selama ini dianggap telah berjalan baik.

1.5. Kerangka Konsep

Disadari bahwa dalam tradisi ilmu sosial modern khususnya Sosiologi, terdapat mazhab yang tampak mengabaikan masalah-masalah sosial kontemporer secara objektif karena terlalu menekankan pada sisi integrasi dan stabilitas, atau kurang mengamati pertentangan dan perubahan sehingga dituduhnya sebagai pembela *status quo*. Pada sisi lain juga terdapat mazhab yang lebih memusatkan perhatian pada pertentangan atau konflik sehingga gejala riil stabilitas seolah diabaikan. Studi sosial tentu perlu melihat dua kecenderungan ini sekaligus sebagaimana adanya (objektif), terutama menyangkut sikap dan perilaku masyarakat maupun konteks struktur di mana masyarakat itu berada.

Sikap dan perilaku individual atau sisi budaya masyarakat, serta konteks struktur merupakan dua hal yang saling mempengaruhi satu sama lainnya. Struktur, misalnya, dapat merupakan dasar atau landasan bagi sikap dan perilaku masyarakat dalam proses pengembangan sosial budaya, politik dan ekonomi masyarakat. Sedangkan pada situasi tertentu, kultur masyarakat juga dapat merubah strukturnya agar ia lebih sesuai dengan perkembangan masyarakatnya. Transformasi struktural dan kultural, dengan demikian, merupakan gejala dialektis yang senantiasa mewarnai perkembangan masyarakat. Dari sisi sikap, pengembangan masyarakat madani (*civil society*) memerlukan kerangka acuan sikap antar seluruh komponen masyarakat untuk mengaktualisasikan dirinya dan beriteraksi dengan cara saling menghargai potensi dan perbedaan masing-masing tanpa merasa terancam satu sama lain. Interaksi sosial perlu didasarkan pada sikap saling menguntungkan. Perilaku masyarakat juga dapat mengalami perkembangan dan perbaikan jika wadah-wadah dan kesempatan keswadayaan serta

sinergi antar masyarakat, terbuka seluas-luasnya sehingga perilaku konstruktif dapat ditumbuhkan. Dari sisi faktor struktural, pemerintah hendaknya mengeluarkan kebijakan yang seadil mungkin dan dapat diterima oleh berbagai komponen masyarakat (madani) serta meninjau ulang kebijakan-kebijakan yang cenderung memarginalkan kelompok tertentu.

Pengembangan masyarakat (madani) di era demokratisasi ini memerlukan strategi pembangunan, politik dan ekonomi yang menyeluruh dan sistemik, bukan strategi *ad hoc*, parsial atau reaktif. Strategi pengembangan sosial, budaya, politik dan ekonomi yang bersifat sinergis bercirikan asas masyarakat madani, pluralisme dan proses politik yang menjunjung tinggi tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Strategi pembangunan yang bersifat sinergis ini mengarahkan kepada prosedur pengembangan model konstruksi sosial yang adaptif sesuai dengan perkembangan masyarakat.

Konsep sinergi³ *civil society* (masyarakat madani) dengan pemerintah, yang menjadi tema sentral penelitian tahap kedua tahun 2007 ini, mengacu pada pola hubungan yang partisipatoris antara dua entitas penting dalam sebuah negara. Di sini, partisipasi masyarakat mengandung arti bahwa masyarakat tidak menganggap bahwa pembangunan secara keseluruhan atau lingkup yang lebih kecil seperti pelayanan publik, tidak harus diberikan sepenuhnya oleh

³ Konsep sinergi ini tidak terlepas dari konsep co-produksi yang diutarakan oleh para ahli modal sosial. Dalam teori modal sosial keikut-sertaan masyarakat dalam menyediakan barang dan jasa itu disebut dengan istilah co-produksi. Co-produksi ialah keadaan proses yang mencerminkan adanya peran aktif suatu kelompok masyarakat dalam pengembangan masyarakat termasuk dalam penyediaan barang dan pelayanan untuk kepentingan mereka. Adanya peran aktif itu menunjukkan bahwa masyarakat tidak hanya bersikap pasif untuk dilayani tetapi ikut berpartisipasi melakukan segala hal yang menyangkut kepentingan ekonomi, sosial, politik dan budaya, serta kepentingan lain-lain demi kesejahteraan hidup mereka. Lihat Elinor Ostrom, *Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development* (1997).

pemerintah. Masyarakat juga turut berperan serta agar pelayanan itu bisa diraih secara optimal.

Konsep sinergi ini memang tidak bisa dipisahkan dari perdebatan sifat hubungan masyarakat dengan pemerintah. Paradigma yang masih dominan hingga sekarang adalah bahwa pemerintah, baik pusat maupun daerah dengan berbagai instansi yang ada di bawahnya dianggap mempunyai fungsi, tugas dan kewajiban memberikan pelayanan kepada publik, sementara masyarakat merasa berhak memperoleh pelayanan karena telah memenuhi kewajiban sebagai pembayar pajak atau telah melunasi pembayaran untuk berbagai pelayanan yang diberikan. Paradigma ini menempatkan negara atau pemerintah dengan warga masyarakat sebagai dua pihak yang saling berhadapan dan memiliki kepentingan berbeda. Di antara keduanya terdapat apa yang disebut sebagai masyarakat madani (*civil society*)⁴ yang merupakan tameng (*buffer*) untuk melindungi masyarakat yang berada pada posisi lemah dari pemaksaan kepentingan terhadap mereka oleh negara (Fisher, 1998). Peneliti Indonesia seperti Hikam, misalnya, masih menempati posisi dalam paradigma seperti ini. Dalam posisi seperti ini, ia melihat *civil society* ditandai oleh adanya transaksi komunikasi yang bebas oleh komunitas-komunitas, karena di arena ini terjamin berlangsungnya tindakan dan refleksi yang mandiri, tidak terkungkung oleh kondisi kehidupan material dan jaringan kelembagaan politik resmi (1999: 3). Paradigma ini memang terbukti kebenarannya di banyak negara, termasuk di Indonesia khususnya pada masa Orde Lama dan Orde Baru.

Akan tetapi, perkembangan yang terjadi belakangan ini di beberapa negara menunjukkan bahwa dikotomi negara sebagai penguasa dan rakyat sebagai pihak yang harus tunduk pada kekuasaan

⁴ Mempersamakan masyarakat sipil dan masyarakat madani merupakan sesuatu yang masih dapat diperdebatkan, tetapi di sini keduanya diartikan sama yaitu entitas masyarakat dalam negara yang berorientasi pada kebaikan bersama (*the common good*).

tidaklah sepenuhnya benar. Evans (1997; 2002) menunjukkan bahwa negara, sekalipun berbentuk otoriter, bukanlah sebuah struktur yang monolitik tetapi memiliki keragaman, sementara para pejabat negara tidak bersifat homogen. Memang masih ada pejabat bertingkah laku sebagai penguasa, tetapi terdapat juga pejabat yang lebih menunjukkan ciri, terutama di kalangan yang disebut reformis, sebagai pengabdian yang memiliki kepedulian tinggi terhadap kepentingan masyarakat dan berupaya memberikan pelayanan terbaik bagi mereka. Sementara masyarakat tidaklah selalu menempatkan diri sebagai pihak yang minta dilayani sepenuhnya, tetapi juga ikut berpartisipasi baik dalam pikiran, tenaga maupun dana guna mencapai kualitas kehidupan sesuai dengan yang diinginkannya. Sebagaimana dikatakan oleh Ostrom (1997), khususnya bagi mereka yang berpegang pada paradigma seperti di atas, upaya untuk mendekatkan negara dengan masyarakat adalah seumpama menyeberangi jurang pemisah yang sangat lebar (*crossing the great divide*).

Upaya penyediaan kebutuhan dasar yang berhasil dilakukan karena adanya sinergi membuktikan bahwa antara pemerintah dan masyarakat dapat berinteraksi secara sinergis dalam penyediaan kebutuhan umum. Hal ini dimungkinkan dengan adanya komunikasi yang baik, rasa kerjasama yang tinggi dan saling percaya antara kedua belah pihak. Dengan kata lain kedua belah pihak menunjukkan modal sosial yang kuat (persisten), sehingga pemerintah bersangkutan tidak memikul sendiri beban dan tugas pelayanan karena masyarakat juga turut berpartisipasi.

Penelitian lain juga menunjukkan bahwa sinergi dapat dilakukan tidak hanya terbatas pada pemenuhan kebutuhan dasar, tetapi juga sarana dan prasarana umum seperti transportasi (Evans, 1997a). Bahkan kerjasama sinergis bisa terjadi pada waktu merencanakan dan melaksanakan kegiatan pelayanan tertentu secara permanen. Masyarakat luas, misalnya dapat dilibatkan secara aktif dalam penyusunan anggaran pembangunan kota (*participatory budgeting*) sehingga bentuk pelayanan apapun yang diberikan pemerintah kota benar-benar sesuai dengan aspirasi masyarakat.

Seluruh kelompok masyarakat, mulai dari tingkat terbawah terlibat dalam proses penyusunan anggaran berbagai sektor (Abers,1997; Abers, 2001; Kloby, 2003).

Keberhasilan kebijakan yang partisipatif ini tentu tidak terlepas dari keterbukaan para pejabat untuk membangun konsensus dengan semua golongan. Hal ini terutama sesuai dengan tuntutan umum masyarakat Indonesia sekarang ini untuk ingin melibatkan diri dalam proses-proses pembangunan (*input process*) yang tengah dilakukan. Terjadinya sinergi masyarakat dengan pemerintah dalam proses pembangunan, secara empiris mempunyai beberapa keuntungan, di antaranya sebagai berikut:

- Pertama, pelayanan publik yang dikelola secara bersama oleh pemerintah dan masyarakat menunjukkan hasil yang lebih baik daripada yang dikelola oleh pemerintah sendiri.
- Kedua, keterbukaan pemerintah di dalam penyusunan anggaran dengan melibatkan masyarakat akan menyebabkan akuntabilitas pemerintah semakin baik, sehingga tingkat rasa percaya masyarakat kepada pemerintah juga menjadi semakin tinggi.
- Ketiga, tingkat rasa percaya yang semakin tinggi mendorong masyarakat untuk berpartisipasi lebih aktif dalam proses pembangunan dan keberlanjutan pelayanan.
- Keempat, hubungan dan komunikasi yang baik antara pemerintah dan masyarakat memungkinkan pemerintah menjadi lebih sensitif dan responsif terhadap kebutuhan dan keinginan masyarakat.
- Kelima, keterbukaan dalam manajemen perkotaan seperti perencanaan dan pelaksanaan pembangunan yang disertai kontrol sosial yang efektif memperkecil kemungkinan terjadinya penyimpangan dan pelanggaran terhadap aturan-aturan yang telah disepakati bersama.

Konsep sinergi, yang sebetulnya tidak bisa dipisahkan dengan prinsip dasar *good governance* yang sudah menjadi wacana penting

setelah era reformasi dan implementasi otonomi daerah ini seperti akuntabilitas, partisipasi, daya tanggap atau *responsiveness*, dan penegakan hukum (*rule of law*), menjadi kunci keberhasilan pelaksanaan berbagai upaya pembangunan secara berkelanjutan. Tekad untuk melaksanakan prinsip-prinsip ini telah diutarakan oleh wakil-wakil pemerintah. Misalnya, Asosiasi Pemerintah Provinsi Seluruh Indonesia, Asosiasi Pemerintah Kota Seluruh Indonesia (Apeksi) dan Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (Apkasi), pada tahun 2001 yang lalu telah mendeklarasikan tekad untuk memberlakukan 10 prinsip *good governance*, termasuk keempat prinsip yang telah disebutkan. Akan tetapi, tampaknya masih terdapat banyak hambatan, baik yang bersifat politis, struktural, sosial maupun kultural dalam pelaksanaannya. Salah satu contoh yang jelas adalah kasus korupsi yang melibatkan sejumlah pejabat eksekutif maupun legislatif di hampir semua daerah.

Paradigma dominan yang melihat negara sebagai *vis-a-vis* masyarakat perlu dicermati sebagai hal yang bersifat temporal dan situasional. Dengan demikian, sewaktu-waktu dan pada lain tempat, hal itu dapat berubah, tergantung pada siapa yang memegang kendali kekuasaan. Keberhasilan sinergi antara pemerintah dan masyarakat dalam pembangunan dan penyediaan pelayanan umum memang sangat ditentukan oleh keberpihakan pemerintah kepada masyarakat kalangan bawah dan kerelaan pemerintah daerah atau kota untuk berbagi wewenang dengan masyarakat. Hal inilah yang kemudian dapat memberi motivasi yang kuat pada masyarakat untuk berpartisipasi dengan segala pemikiran dan materi yang bisa mereka sumbangkan. Hadirnya pemerintahan yang lebih menekankan pentingnya kerjasama kolektif antara berbagai komponen baik dalam masyarakat dan dalam pemerintahan menjadi harapan baru untuk terwujudnya sinergi tersebut untuk kepentingan pembangunan masyarakat. Hal ini perlu digaris-bawahi terutama sebagai upaya lanjutan dan berkesinambungan merekonstruksi masyarakat di era reformasi yang memerlukan keterlibatan aktif masyarakat. Dengan demikian, melalui co-produksi dan sinergi ini, cita-cita untuk

menjadikan masyarakat Indonesia sebagai masyarakat makmur, kohesif, plural dan demokratis dapat segera direalisasikan.

Merujuk pada kasus Porto Alegre, sinergi tampak dapat berjalan betapapun dalam masyarakat miskin. Yang terpenting dari faktor-faktor penunjangnya adalah kepemimpinan politik reformis yang memiliki kepedulian tinggi pada perbaikan kehidupan masyarakat luas. Hal inilah yang kemudian dapat mendorongnya melakukan reformasi birokrasi agar lebih responsif dengan permintaan atau aspirasi masyarakat; Sementara itu, jika merujuk pengalaman empiris keterlibatan *civil society* dalam gerakan sosialnya, yang merupakan prasyarat munculnya kecakapan bermasyarakat dapat merujuk pada kasus Lembaga Perkreditan di Bali di mana masyarakat dengan dukungan struktural berbentuk Perda dapat menggulirkan pinjaman kepada masyarakat secara efektif. Kasus ini mempertegas juga temuan dari Putnam di mana pemerintahan yg responsif muncul dari sehatnya organisasi-organisasi *civil society*. Dengan kata lain kesolidan *civil society* ini dapat mendorong pemerintah untuk lebih responsif (1993). Sebaliknya, *Amoral familism*, di mana masyarakat hanya mempercayai anggota rumah tangganya semata, gagal mengembangkan sinergi (Banfield, 1953). Dalam kasus Indonesia, kemunculan pemimpin politik reformis di daerah dapat juga mendorong sinergi sejauh ditopang oleh reformasi birokrasi dan reformasi politik.

1.6. Asumsi

Kerangka konsep dari Evans, Ostrom dan Abers tentang perlunya perubahan paradigma dalam melihat hubungan masyarakat dengan pemerintah serta faktor-faktor pendukung dan penghambat dalam realisasi co-produksi dan sinergi dari Banfield dan Putnam sangat relevan untuk mendeskripsikan, memetakan dan menjelaskan hubungan masyarakat dengan pemerintah di berbagai daerah dalam konteks budaya dan struktur yang berbeda untuk keberhasilan proses demokratisasi khususnya pengembangan masyarakat lokal. Dapat dikatakan bahwa lemahnya co-produksi dan sinergi antara pemerintah

dengan masyarakat merupakan faktor penting yang menghambat tercapainya tujuan-tujuan berbagai kebijakan di era otonomi daerah sekarang ini. Dengan demikian, penelitian ini berasumsi bahwa jika tingkat sinergi dan co-produksi di suatu daerah cukup tinggi, maka tingkat keberhasilan pembangunan akan terlihat lebih berhasil, dan sebaliknya jika tingkat sinerginya rendah, maka keberhasilan pembangunan juga akan rendah dan tidak efektif. Dalam kaitan ini, tingkat sinergi dan co-produksi diasumsikan merupakan resultan tingkat persistensi atau resistensi modal sosial (*social capital*) dan realisasi prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).

1.7. Pengertian

- Sinergi: pola hubungan masyarakat dan pemerintah yang menunjukkan keterpaduan.
- *Embeddedness* (Kelekatan): pola hubungan masyarakat dan pemerintah yang menunjukkan kelekatan di antara dua entitas tersebut.
- *Complementary* (Saling melengkapi): Pola hubungan masyarakat dan pemerintah yang saling melengkapi
- Co-produksi: keikut-sertaan atau keswadayan masyarakat dalam pembangunan baik dalam penyediaan kebutuhan dasar maupun sarana dan prasarana umum.
- Modal Sosial: 'agregat sumber-sumber daya potensial dan aktual yang berhubungan dengan kepemilikan dan jaringan yang berlangsung lama karena adanya hubungan yang terinstitusionalisasi dan saling mengakui'. Elemen pokoknya meliputi saling percaya, norma resiprositas dan jaringan sosial.
- *Good governance*: memiliki dimensi relasional karena ia merupakan sekumpulan relasi antara *civil society* dengan pemerintah yang melakukan praktek-praktek untuk memaksimalkan kebaikan bersama (*the common good*). Beberapa karakter yang harus dimiliki meliputi: transparansi

(*transparency*), keefektifan dan keefisienan, *responsiveness*, keterbukaan (*openness*), ketundukan pada aturan hukum, ekuualitas, akuntabilitas dan profesionalisme.

- Pemerintah merujuk kepada para individu yang menduduki posisi dalam birokrasi yang memiliki kewenangan membuat dan/atau melaksanakan keputusan yang mengikat semua unsur yang ada pada wilayah tertentu (eksekutif).
- Masyarakat Madani (*civil society*): masyarakat yang berorientasi pada kebaikan bersama (*the common good*) dengan menjunjung tinggi cara-cara pencapaiannya secara beradab (*civility*) dan patuh pada aturan bersama.

1.8. Metodologi

Penelitian ini bersifat kualitatif. Pengumpulan data dalam kegiatan penelitian ini dilakukan dengan metode kepustakaan, observasi, kaji bersama atau *focus group discussion* (FGD) dan wawancara mendalam. Untuk mendapatkan data-data dan informasi yang memadai dan untuk menunjang penelitian di lapangan, data-data sekunder yang diperoleh dari berbagai sumber, menjadi bahan studi termasuk hasil-hasil penelitian yang sudah dilakukan oleh berbagai lembaga-lembaga penelitian. Sumber-sumber sekunder ini dimanfaatkan untuk keperluan penelitian ini guna memperdalam pemahaman mengenai co-produksi dan sinergi masyarakat dengan pemerintah. Selain itu, kajian kepustakaan ini sangat diperlukan untuk memperkuat analisis.

Upaya pengumpulan data dimulai dengan observasi atau pengamatan lapangan mengenai *co-production* dan *sinergy practices* dalam bentuk-bentuk atau pola-polanya beserta hasil kongkritnya. Pengamatan di lapangan ini sangat membantu memperoleh gambaran atau pemahaman awal dengan melihat langsung situasi di lapangan. Selanjutnya dilakukan kaji bersama untuk menggali dan mendiskusikan masalah yang berkaitan dengan topik penelitian ini. Dalam melakukan kaji bersama ini, peneliti bersama dengan para informan dalam satu kelompok dengan dipandu oleh seorang

moderator membicarakan isu-isu yang spesifik khususnya berkaitan dengan masalah penelitian ini. Seorang moderator yang telah dipersiapkan dengan baik mengatur jalannya diskusi dan memperkenalkan topik-topik diskusi agar diskusi sesuai dengan topik yang telah disepakati.

Data dan informasi tersebut dikumpulkan dari berbagai narasumber baik dari kalangan masyarakat maupun aparatur pemerintah. Informan atau narasumber dari masyarakat adalah individu-individu yang aktif dalam kemasyarakatan. Sedangkan dari kalangan pemerintah dipilih berdasarkan pengalaman dan pengetahuan mereka dalam program-program yang selama ini dilakukan atas kerjasama pemerintah dan masyarakat. Pemilihan narasumber dilakukan dengan memilih terutama mereka yang memang benar-benar menguasai permasalahan dan mereka yang ikut terlibat dalam masalah pembangunan.

Dalam melaksanakan wawancara mendalam, dipilih beberapa informan kunci yang dapat memberikan informasi yang lebih mendalam dan komprehensif. Berbagai informan kunci tersebut antara lain adalah akademisi, tokoh masyarakat, pengusaha, cendekiawan, tokoh-tokoh dari lembaga swadaya masyarakat (LSM) dan kalangan pemerintah. Wawancara mendalam dengan tokoh-tokoh dari kedua belah pihak yang berkepentingan dengan pengembangan co-produksi dan sinergi ini dilakukan agar informasi tersebut berimbang. Untuk mendapatkan data yang dibutuhkan dan untuk kelancaran wawancara digunakan pedoman wawancara sebagai tuntunan para peneliti di lapangan.

Semua data yang telah dikumpulkan dalam kegiatan penelitian ini dianalisis secara eksplanatoris yang hasilnya dimanfaatkan sebagai bahan untuk menjelaskan struktur dan derajat sinergi serta implikasinya pada efektivitas pencapaian program. Analisis data menggunakan pendekatan *on going processes analysis* yang meliputi pengujian (*examining*), pemilahan, kategorisasi, komparasi, sintesis dan refleksi data sesuai topik penelitian secara

siklikal guna untuk disusun dalam proposisi-proposisi yang selanjutnya disusun dalam bentuk konklusi (Neuman, 1997:427). Tentunya dalam sebuah proses penelitian, temuan atas gejala di lapangan akan dilakukan pengujian kembali dengan melibatkan para akademisi dengan latar belakang dan spesialisasi yang relevan.

Provinsi Bali dipilih sebagai lokasi penelitian. Bali mewakili lokasi di mana corak masyarakat relatif terstratifikasi secara sosial budaya melalui sistem kastanya. Di Bali juga terjadi kasus sinergi antara pemerintah, pengusaha, LSM, kelompok adat, pemuda dan tokoh-tokoh masyarakat untuk menjaga kawasan pantai Sanur yang dinamakan Pembangunan Sanur Bersama (PSB). PSB adalah sebuah gerakan sinergis dalam rangka membangun kesadaran para *stakeholder* yang berkaitan dengan wilayah kawasan Sanur agar tetap lestari dan bernilai wisata. Gerakan PSB ini secara riil melakukan kegiatan pembenahan, penataan dan perbaikan Sanur dengan wawasan Tri Hita Karana (lingkungan, budaya, fisik, ekonomi dan sosial) secara terpadu. Gerakan ini mulai terbangun dari inisiatif kelompok masyarakat dan LSM yang peduli dengan *sustainability* kawasan pantai Sanur, dan bukan semata-mata hanya objek pendapatan pemerintah daerah dalam sektor pariwisata. Dalam konteks Bali dengan sistem sosial yang berkasta itu, studi sinergi akan memperoleh pengetahuan empiris tambahan yaitu mengenai relasi struktur sosialnya yang khas dengan fenomena co-produksi dan sinerginya. Jadi penelitian ini juga akan menunjukkan apakah sistem kasta bersifat menghambat atau tidak dan menjelaskan hubungannya.

Selain itu, di Bali juga terdapat salah satu kabupaten dari lima kabupaten⁵ se Indonesia yaitu Gianyar yang dinyatakan sebagai contoh inovasi terbaik dalam hal manajemen perkotaan yang kemudian dinyatakan layak mendapat penghargaan Inovasi

⁵ Keempat kabupaten lainnya yaitu Sukabumi, Sleman, Wonosobo dan Sidoarjo

Manajemen Perkotaan (*IMP Award*) pada tahun 2003⁶. Proyek yang dibiayai pinjaman Bank Dunia ini bertujuan memberikan pembelajaran dan pengayaan kepada kabupaten/kota dalam berinovasi, baik dalam tataran lokal, nasional, maupun internasional.

Peraih penghargaan IMP tersebut dinilai menurut empat kriteria profil, yaitu dua profil di bidang kelembagaan serta masing-masing satu profil untuk bidang pelayanan publik, bidang lingkungan perkotaan, dan bidang pemberdayaan masyarakat. Kabupaten Gianyar, misalnya, dapat meraih penghargaan IMP setelah dinilai berhasil dalam program pengentasan kemiskinan kota dengan peningkatan kualitas keluarga melalui Gerakan Gianyar Sejahtera.

Di Bali juga terdapat struktur sinergi lain yaitu Badan Pengelola Kebersihan SARBAGITA (BPKS). Struktur sinergi ini berperan dalam pengelolaan kebersihan lingkungan di daerah Denpasar, Badung, Gianyar dan Tabanan (SARBAGITA). BPKS ini menjadi salah satu objek studi karena perannya yang sangat strategis dalam menjaga kebersihan dan citra Bali sebagai kota pariwisata dunia.

1.9. Sistematika Penulisan

Penulisan buku ini dibagi ke dalam empat bagian. Pada Bab 1, yang ditulis oleh Dundin Zaenuddin dan Rusydi Syahra, menguraikan tentang latar belakang dan permasalahan yang hendak dicari jawabannya melalui penelitian lapangan yang telah dilakukan di wilayah Bali tepatnya Gianyar dan Denpasar. Di sini juga diuraikan tujuan penelitian, sasaran penelitian, dan landasan teoritis penelitian ini. Diuraikan pula mengenai metodologi yang menjadi landasan dalam pengumpulan data dan cara-cara menganalisisnya. Selanjutnya,

⁶ Penghargaan itu diserahkan Menteri Dalam Negeri (Mendagri) Hari Sabarno dalam pembukaan lokakarya internasional "Membangun Budaya Inovasi untuk Menuju Tata Pemerintahan yang Baik" di Nusa Dua, Bali, Selasa (10/6).

hasil penelitian pada tiga bab berikutnya. Bab 2, yang ditulis oleh Dundin Zaenuddin menguraikan tentang Masalah Pengembangan Kawasan Sanur; Bab 3, yang ditulis oleh Rusydi Syahra memaparkan Masalah kebersihan lingkungan di daerah Denpasar, Badung, Gianyar dan Tabanan (SARBAGITA); dan Bab 4, yang ditulis oleh Suprihadi menjelaskan Masalah Gerakan Gianyar Sejahtera. Akhirnya Pada Bab 5, yang ditulis oleh Dundin Zaenuddin mencoba menguraikan beberapa temuan yang perlu digaris bawahi sehubungan dengan hasil temuan dan landasan teoritis yang menjadi pijakan dalam penelitian. Pada bab terakhir ini juga dirumuskan rekomendasi yang perlu diperhatikan guna meningkatkan relasi sinergis masyarakat dengan pemerintah.

BAB 2

CO-PRODUKSI DAN SINERGI DALAM PEMBANGUNAN KAWASAN SANUR

2.1. Pengantar

Salah satu penelitian tentang Co-Produksi dan Sinergi di Bali diarahkan pada potensi dan peran lembaga adat, agama serta sosial dalam pengembangan kawasan. Dalam kasus Bali, agama dan adat dapat dikatakan bersifat integratif, keduanya menyatu dalam suatu kelembagaan yang diterima, dipelihara dan dipatuhi masyarakat. Hal ini, misalnya terlihat dalam kelembagaan Banjar di mana adat dan agama merupakan bagian integral dalam motivasi, visi dan program-programnya. Mengingat bahwa studi kasus akan melihat pada peran lembaga adat, keagamaan dan sosial yang peranannya dinilai berhasil, maka penelitian secara lebih spesifik difokuskan pada peran *civil society* seperti Banjar, desa adat dan Yayasan Pembangunan Sanur dalam pengembangan kawasan Sanur yang memiliki pantai yang terkenal tenang, indah dan bersih itu.

Melalui kajian ini akan dilihat bagaimana masyarakat dapat membangun kawasan secara co-produksi yang diharapkan dapat menjadi gambaran bagaimana model Co-Produksi dan Sinergi berperan dalam pembangunan. Oleh karena itu, akan dilihat potensi-potensi yang dimiliki baik potensi lembaga adat yang ada, termasuk didalamnya pemerintahan desa adat yang dianggap mampu menggerakkan rasa kebersamaan dalam pembangunan.

Sebelum lebih jauh menguraikan tentang fenomena Co-Produksi dan Sinergi dalam pembangunan kawasan pembangunan Sanur, berikut ini akan diuraikan terlebih dahulu gambaran umum dan dinamika kontemporer pada level makro, yaitu mengenai dinamika Bali secara selintas dan juga dinamika Denpasar, kota terbesar dan sekaligus kota di mana Sanur menjadi jurisdiksinya. Hal ini untuk melihat konteks struktural dan faktor kontekstual yang sedikit banyak

mempengaruhi fenomena Sinergi itu. Selanjutnya diuraikan tentang kebijakan daerah dan kapasitas pemerintah dalam merealisasikan program-programnya. Diuraikan pula mengenai konsep dan model lokal dalam pengembangan masyarakat dan kawasannya. Potensi dan posisi serta peran lembaga adat dan keagamaan merupakan uraian yang disajikan pada bagian berikutnya diikuti dengan pembahasan. Bab ini kemudian ditutup dengan kesimpulan dan rekomendasi yang diharapkan dapat mengembangkan lebih lanjut keswadayaan dan kerjasama kolaboratif dalam masyarakat maupun antar masyarakat dengan pemerintah.

2.2. Gambaran dan Perkembangan Kontemporer

Pulau Bali sebagai wilayah geografis telah mengalami perkembangan pesat terutama di tiga daerah pusat perekonomian yaitu Kabupaten Badung, kota Denpasar dan Kabupaten Gianyar. Namun demikian, meskipun mempunyai sentra-sentra pembangunan yang cukup padat, akan tetapi kawasan ini memiliki luas tanah yang terbatas. Padahal ketersediaan tanah adalah persyaratan mutlak karena tanah merupakan bahan dasar dalam kehidupan masyarakat. Di satu pihak warga masyarakat memerlukan tanah itu untuk permukiman dan mata pencahariannya dan di pihak lain pemerintah juga memerlukan tanah untuk keberlangsungan proses pembangunan yang direncanakan (I Gusti Nyoman Agung, 1989: 117). Kawasan tiga daerah tersebut di atas ditambah Kabupaten Tabanan merupakan bagian dari kawasan yang dikenal dengan sebutan "SARBAGITA" (Denpasar, Badung, Gianyar dan Tabanan). Di kawasan ini diketahui telah terjadi perubahan tata ruang kawasan dengan adanya ketidak-teraturan pembangunan kawasan. Di sini terdapat laju pertumbuhan yang tinggi di mana sekitar 40% penduduk Bali bertempat tinggal di kawasan ini, sedangkan sisa penduduk sebesar 60% yang tersebar di enam wilayah kabupaten lainnya.. Tetapi pada sisi lain, situasi ini tidak diikuti dengan adanya Rencana Tata Ruang provinsi dan kabupaten yang memadai. Hal ini dapat dilihat dengan adanya mekanisme pengawasan izin bangunan, izin prinsip dan izin lokasi

yang tidak sesuai dengan *masterplan* yang seringkali mengakibatkan terjadinya konversi lahan yang cepat tetapi sekaligus tidak tepat. Sebagai contoh, izin lokasi untuk kawasan seluas 8.460 hektar lahan telah dikeluarkan pada tahun 1994-1999, tetapi hanya sekitar 30% dari luas areal tersebut yang telah dibangun; sedangkan sisanya masih terbengkalai dan ditahan pemilik izin.¹

Kepadatan rata-rata di tiga wilayah tadi adalah 1.900 jiwa per kilometer persegi, sementara di enam wilayah lainnya rata-rata kepadatannya hanya mencapai 400 jiwa per kilometer persegi. Melihat kondisi ini tampak bahwa ketiga wilayah ini mengalami berbagai persoalan dalam pengadaan fasilitas sosial yang memadai maupun lemahnya daya dukung lingkungan karena keterbatasan tanah yang dapat digunakan.

Luas ketiga wilayah ini sekitar 910.50 km² atau 16% dari seluruh luas Bali yang sekitar 5.632.86km². Jumlah penduduknya 1.186.471 pada tahun 1999 atau sekitar 39% dari jumlah penduduk seluruh Bali yang berjumlah 3.021.247.² Kepadatan penduduk rata-rata 536 jiwa tiap km² dengan angka rasio seks rata-rata 1,00. Denpasar tercatat memiliki kepadatan penduduk tertinggi yaitu mencapai 3.816 jiwa/km². Dalam hal ini memang disadari sebagaimana terjadi di daerah lainnya di Indonesia, bahwa terjadi ketimpangan penduduk pedesaan dan perkotaan.

Tercatat bahwa daerah perkotaan di Bali mengalami *pertambahan* penduduk rata-rata 5,17% tiap tahunnya, sedangkan angka *pertumbuhan* penduduk mengalami penurunan minus 1,23. Hal ini berarti bahwa pertambahan penduduk tidak alami seperti karena migrasi merupakan fenomena yang lebih besar kuantitasnya. Ada beberapa alasan yang menyebabkan angka migrasi ke Bali yang tinggi. Berdasarkan hasil Supas 1995 terjadi migrasi masuk berjumlah

¹Lihat lebih lanjut tulisan ‘Mencegah Kerawanan Kota Denpasar’, *Kompas*, Senin 26 Februari 2001).

²Bali Dalam Angka 1999. <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0108/14/EKONOMI/serb38.htm>

58.177 orang, sementara migrasi ke luar pada tahun yang sama berjumlah 45.298 orang. Angka ini menunjukkan akan terjadinya peningkatan kedatangan jumlah penduduk ke Bali dari tahun ke tahun (Yudha Triguna, 2004: 167). Jika didasari atas angka migrasi yang masuk ke Bali sekitar 2,58%, maka diperkirakan bahwa dalam sepuluh tahun lagi penduduk Bali akan mencapai 4,3 juta jiwa. Akibatnya, apabila aktifitas ekonomi berpusat di Denpasar, Badung, Gianyar dan Tabanan, maka diperlukan areal permukiman seluas 8.600 ha atau tiga perempat luas kota Denpasar.

Jika dibandingkan dengan luas wilayah pulau Bali yaitu sekitar 5.632.86 ha dengan adanya kebutuhan areal lahan yang digunakan untuk pembangunan dalam kaitannya dengan pengembangan kawasan untuk wisata yaitu 142.904 ha, maka dapat dikatakan bahwa di Bali telah terjadi krisis pemilikan tanah baik untuk kawasan wisata maupun wilayah hunian. Jika dilihat pada adanya perubahan fisik sebagai akibat dikeluarkannya PERDA No. 4/ 1996, terdapat kesan bahwa yang terjadi adalah "Bali untuk pariwisata", bukan "Pariwisata untuk Bali" yang pada gilirannya berakibat pada munculnya persoalan-persoalan baru di Bali dalam perkembangannya dewasa ini³.

BAPPENAS juga mencatat bahwa penduduk Bali pada tahun 2005 berjumlah 3.378.500 jiwa. Dari jumlah tersebut, sekitar 1.949.300 orang atau 57,70 persen bertempat tinggal di perkotaan. Pada tahun-tahun berikutnya, keadaan ini semakin menyolok karena telah terjadi lonjakan peningkatan penduduk di Bali. Misalnya dikatakan bahwa dengan 3,3 juta penduduk Bali sekarang ini, tingkat kepadatan hunian 594 jiwa/km² sudah melebihi angka ideal 500 jiwa/km². Dengan demikian, beberapa hal berikut perlu dipertimbangkan. Pertama, perlu diperhatikan bahwa laju pertumbuhan penduduk Bali yang mencapai lebih dari 2 persen pertahun, bahkan kota Denpasar sendiri mengalami pertumbuhan

³ Lihat Ardhana, Laporan Penelitian Penyediaan Perumahan secara Swadaya di Kabupaten Bangli, 2006.

sebanyak 4,1% per tahunnya, dari pertambahan karena kelahiran alami yang hanya mencapai 0,8%. Hal ini perlu segera mendapatkan solusinya. Kedua, angka kepadatan penduduk pada tahun 2005 telah mencapai 594 jiwa per km². Ketiga, semakin menyempitnya lahan pertanian karena adanya alih fungsi lahan. Misalnya saja untuk tahun 1990-1997 tercatat rata-rata 1.000 ha lahan pertanian beralih fungsi per tahunnya. Disinyalir bahwa PERDA No. 4 tahun 1996 yang membagi Bali menjadi 21 kawasan, telah menjadi penyebab dari peningkatan kebutuhan lahan untuk investor minimal 142.904 ha (Yudha Triguna, 2004:168-169).

Adanya perubahan aspek fisik dapat dilihat juga dari penggunaan lahan pada tahun 1999. Misalnya penggunaan lahan dominan antara lain: hutan (24,62%), perkebunan (22,61%), tegalan (22,60%), sawah (15,28%), permukiman (7,66%), tambak (0,13%), dan lain-lainnya (7,10%) (Yudha Triguna, 2004:168). Selain itu, peningkatan angka kriminalitas, angka kecelakaan, pengangguran, adanya pembangunan fisik yang kurang tertata serta merebaknya penyakit sosial dan penyebaran obat-obat terlarang merupakan persoalan-persoalan dalam pembangunan masyarakat Bali dewasa ini (Dasi Astawa, 2004:274).

Selanjutnya dapat dilihat prediksi BAPPENAS tentang pertambahan jumlah penduduk Bali dalam dua puluh tahun mendatang sebagai berikut ini:

Perkiraan penduduk Bali menurut BAPPENAS⁴

Tahun	Jumah	Kota	Desa	Persentase kota
2005	3.378.500	1.949.300	1.429.200	57.70%
2010	3.596.700	2.328.300	1.268.400	64.70%
2015	3.792.600	2.681.900	1.110.700	70.70%
2020	3.967.700	3.001.000	966.700	75.60%
2025	4.122.100	3.281.300	840.800	79.60%

⁴ Lihat: "Waspada Ledakan Penduduk Bali", dalam *Harian Umum Nusa Bali*, No. 371, Tahun Ke-12, Senin 25 September 2006, hal. 1.

Tabel di atas menunjukkan bahwa pada tahun 2025, Bali diprediksikan akan mengalami ledakan penduduk mencapai angka 4,1 juta jiwa dan 79 persen di antaranya akan bertempat tinggal di daerah perkotaan. Angka pertumbuhan ini perlu diantisipasi mengingat persoalan perkotaan dan perdesaan yang akan semakin kompleks terutama berkaitan dengan masalah sosial dan kependudukan mulai dari masalah kemiskinan hingga penyediaan sarana dan prasarana kehidupan sosial.

Di Bali, selama ini memang terdapat bisnis properti yang cukup kompleks. Yang menjadi pusat pembangunan dan menjadi pasar utama bisnis properti adalah tiga kawasan utama pariwisata yaitu kawasan Kuta di Kabupaten Badung, kota Denpasar dan Ubud di Kabupaten Gianyar. Menurut I Gusti Ngurah Bagus, Bali mengalami perubahan yang jelas menyangkut wajah masyarakat Bali mulai tahun 1970-2000 (Dasi Astawa, 2004:268). Hal ini terjadi terutama perkembangan dunia kepariwisataan yang memberikan dampak cukup besar terhadap kebutuhan pembangunan di Bali. I Gusti Ngurah Bagus (1994:175) misalnya mencatat kondisi yang terjadi di Bali ini sebagai berikut:

“telah terjadi perubahan struktural/transformasi dari masyarakat agraris ke masyarakat industri dalam arti luas. Dengan adanya perubahan tersebut, masyarakat Bali sekarang berada dalam keadaan pasca tradisional atau transisi”

Pengamatan peneliti juga menunjukkan bahwa telah dan sedang terjadi perubahan-perubahan yang berlangsung di Bali. Bahkan perubahan itu sebenarnya sudah dimulai sejak tahun 1970-an. Hal ini dapat dimengerti karena sebelum industri pariwisata berkembang di era tersebut, masyarakat Bali kebanyakan bekerja di sektor pertanian. Dalam sektor pertanian ini, masyarakat Bali dikatakan telah dapat membangun sebuah karya monumental yang dikenal dengan Subak yang menunjukkan keswadayan masyarakat atau vitalitas kultural dalam pengelolaan sektor pertanian. Sektor ini sangat menunjang pembangunan perekonomian di Bali. Namun

demikian karena adanya kemajuan di sektor pariwisata maka muncul persoalan lain akibat adanya pengaruh penduduk pendatang yang dianggap menimbulkan persoalan baru dalam kehidupan masyarakat Bali. Diakui bahwa para pendatang yang bergelut dalam bidang kepariwisataan itu mempunyai motivasi kuat untuk maju, yang memungkinkan mereka dapat meraih kuantitas yang lebih banyak berkaitan dengan sumber daya alam, dan ini berdampak pada kebutuhan ruang yang lebih banyak. Sementara itu, seperti juga terjadi di daerah-daerah lainnya, penduduk asli sendiri tersentak kaget mengingat sumber daya yang ada akhirnya dikuasai oleh penduduk pendatang. Dengan kata lain, dalam masyarakat Bali kontemporer, telah muncul adanya gejala deprivasi relatif. Kondisi ini diperkirakan telah berlangsung satu dasa warsa terakhir dan memerlukan penanganan tersendiri.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa sektor pariwisata memainkan peranan penting yang mendorong terjadinya migrasi ke Bali. Sebenarnya dari segi kependudukan melalui program Keluarga Berencana, Bali telah berhasil menekan pertumbuhan penduduknya yaitu menjadi 1,25% per tahunnya. Akan tetapi karena terjadi pertumbuhan ekonomi Bali yang lebih tinggi dibandingkan dengan daerah di sekitarnya, telah mengakibatkan terjadinya pertumbuhan penduduk yang meningkat dua kali lipat yaitu meraih 2,58% pada tahun 1999. dibandingkan dengan sebelum mengalami krisis jumlah penduduk Bali sekitar 3,13 juta pada tahun 2000.

Selain sektor pariwisata, persoalan lain yang dianggap menyebabkan terjadinya arus migrasi ke Bali adalah persoalan dinamika politik di tanah air. Misalnya, permasalahan bisnis properti di Bali tidak bisa lepas dari fenomena eksodus dari Jawa terutama dari Jakarta ketika terjadi kerusuhan Mei 1998. Seperti penuturan seorang warga, "tanah harga berapa saja, atau rumah harga berapa saja, langsung dibeli tanpa ditawar lagi". Maka tidak terhindarkan lagi, harga properti meningkat pesat dan terus meningkat secara eksponensial tanpa dapat terkontrol lagi oleh kebijaksanaan

Pemerintah Daerah (PEMDA).⁵ Tampak ketidak-siapan pemerintahan daerah Bali dalam mengantisipasi masalah penyediaan sarana dan prasarana bagi pendatang akibat peristiwa tahun 1998 itu. Hal ini terlihat dari antisipasi pemerintah yang kalah cepat dengan laju pembangunan properti. Bukan hanya rumah yang pesat peningkatannya, namun juga rumah dan toko (*ruko*) karena banyak yang datang membawa modal. Sebagai akibatnya adalah pendatang yang punya modal tidak datang sendirian tetapi juga dengan mendatangkan para pegawainya yang membutuhkan perumahan di tempat yang baru. Pembangunan pariwisata Bali misalnya ternyata secara tidak langsung mempengaruhi kondisi sosial budaya Bali, disebabkan kegiatan pariwisata yang menarik minat banyak imigran seperti misalnya pekerja dan investor. Terlebih lebih ada yang mengatakan bahwa masyarakat Bali semakin terjepit di daerahnya sendiri karena terjadi persaingan dalam memperoleh pekerjaan oleh pekerja dari luar Bali (Wiranatha, 2004: 255).

Salah satu dampak yang dirasakan cukup besar adalah terjadinya kenaikan harga tanah pada tahun 1998 yang mencapai 1,5 kali lipat karena lonjakan harga dolar Amerika. Pada tahun 2000 misalnya, sudah naik sekitar empat sampai lima kali lipat harga tanah tahun 1997. Ketika itulah para pengusaha properti dapat dikatakan mengalami untung besar karena bersamaan dengan itu nilai dolar Amerika mengalami kenaikan, sehingga bagi ekspatriat, harga rumah menjadi amat murah. Pasar properti di Bali memang lebih beragam tergantung sasaran konsumennya, yaitu penduduk asli Bali, pendatang dari luar Bali dan ekspatriat yang membawa dolar, tetapi semua usaha itu sangat menguntungkan para pengusaha dan kaum ekspatriat.

Walaupun demikian, penduduk setempat pun dapat dikatakan banyak yang menjadi orang kaya baru (OKB) karena usaha ekspor mereka telah memberikan hasil berlipat ganda. Sementara untuk pasar ekspatriat, dinamikanya berjalan lebih cepat. Mereka misalnya berani

⁵<http://www.kompas.com/kompas-cetak/0108/14/EKONOMI/serb38.htm>

membayar mahal untuk rumah yang berada di tengah-tengah kampung sekalipun, dengan jalan yang belum di-*hot-mix*, atau rumah itu berada di tengah sawah. Rupanya suasana yang tenang tinggal di kampung justru dinikmati juga oleh mereka. Mereka tampak senang dengan suasana seperti itu, sehingga berani membayar mahal untuk mendapatkan situasi tersebut. Oleh karena itulah, pasar properti di Bali tampaknya terus menjanjikan, karena Bali merupakan 'showroom' dari semua kerajinan di seluruh Indonesia mulai wayang kulit hingga patung Asmat.

Sampai sekarang, masalah penyediaan sarana dan prasarana kehidupan seperti perumahan atau permukiman umumnya belum dapat diselesaikan dengan baik. Pembangunan perumahan yang kadang-kadang tidak memenuhi standar. Hal ini tampak dari banyaknya pembangunan perumahan di bawah tegangan tinggi dengan lingkungan yang belum tertata dengan baik. Ketidakteraturan pengembangan perumahan dan skala kompleks perumahan dengan ukuran kecil karena keterbatasan lahan tanah untuk mendirikannya. Hal ini dapat dimengerti karena secara kultural, masyarakat Bali termasuk yang sulit melepaskan tanahnya karena tanah sudah menyatu dengan segala bentuk ritual keagamaan mereka. Walaupun demikian, dengan harga tanah yang melambung tinggi, telah membuat sebagian masyarakat Bali tergoda untuk menjualnya.

Oleh karena kesulitan mendapatkan tanah, maka para pengembang bertukar haluan dengan membangun rumah dalam jumlah yang banyak tetapi dengan skala kecil dengan tetap berkualitas tinggi. Sebagai tambahan para pengusaha penyewaan rumah dan lahan dilakukan dengan menyewakan selama sekitar 10 tahun atau 20 tahun. Tampaknya dengan kondisi yang mungkin menguntungkan ini, maka bisnis seperti ini mulai diminati oleh orang asing yang melakukan usaha di Bali termasuk di kawasan Sanur. Oleh karena itulah, di kawasan ini vila-vila banyak yang dimiliki orang asing. Munculnya vila-vila ini juga perlu penanganan dari *civil*

society agar ketentraman pantai Sanur sebagai salah satu obyek pariwisata dapat dipelihara dan ditingkatkan.

2.3. Kebijakan Pembangunan Kawasan Permukiman dan Model Co-Produksi

Abad ke-21 ditandari dengan perkembangan yang cepat. Suatu wilayah pada saat ini tidak dapat lagi mengisolasi diri. Dengan demikian, desa-desa akan menjadi kota (*urbanized*) dan ikut terlibat atau setidaknya terpengaruh oleh globalisasi. Dalam konteks ini, kawasan permukiman merupakan elemen penting dari kota. Permukiman ini juga menentukan wajah suatu kawasan. Jika ia dikelola dengan baik, asri dan nyaman, maka ia akan menjadi tambahan lain dari obyek wisata suatu daerah. Orang akan merasa kerasan untuk tinggal berlama-lama di kawasan itu dan ini akan berdampak langsung pada ekonomi turisme wilayah itu.

Perlu dicatat pula bahwa apakah sebuah wilayah sudah *urbanized* atau belum, serta apakah wilayah itu sudah mengglobal atau belum ditentukan oleh keadaan dan mutu permukimannya. Memasuki abad ke-21 ini tampaknya pemahaman atau paradigma permukiman telah berubah secara prinsipil. Namun diakui bahwa masyarakat belum memahami persoalan ini secara baik sebagaimana konsepnya dalam Rencana Strategi Nasional Perumahan dan Permukiman (RSNPP).⁶

Hingga dewasa ini pembangunan permukiman secara nasional di Indonesia masih menghadapi beberapa permasalahan yang krusial. Di antaranya adalah masih belum ada kebijakan nasional yang memadai untuk mengatasi masalah ini. Permasalahannya masih berkisar pada persoalan penyediaan lahan pembangunan permukiman, manajemen pendiriannya yang mengkaitkan

⁶ Johan Silas, "Perancangan Perumahan Rakyat Terpadu: Pendekatan Empirik & Lingkungan", dalam <http://www.mukimits.com/rusun.htm>, hal. 1.

keterlibatan peran serta masyarakat secara aktif sehingga persoalan pembangunan permukiman dapat diwujudkan secara tepat sasaran.

Untuk tingkat lokal Bali, pemerintah Provinsi Bali sudah mengeluarkan Peraturan Daerah (PERDA) tentang masalah ini. PERDA yang dikeluarkan sejak lama misalnya PERDA No. 4/PD/ DPRD/1974 yang mengatur masalah di sekitar jarak bangunan, bentuk bangunan, pembuatan bangunan baru atau renovasi bangunan baru dan sebagainya. Namun demikian seringkali muncul ke permukaan masalah-masalah di sekitar harga rumah yang tidak dijangkau oleh masyarakat luas. Oleh karena itu, berkaitan dengan peran lembaga pemerintah memang perlu dilihat peran serta lembaga-lembaga lain yang mampu mendorong pemberdayaan masyarakat dan bersinergi dengan pemerintah dalam membangun masalah pembangunan kawasan khususnya permukiman.

Sebagaimana halnya dengan daerah-daerah lainnya di Indonesia, masalah pembangunan permukiman di Bali juga menghadapi masalah yang signifikan, seperti persoalan lahan yang memungkinkan dapat digunakan, tanpa mengganggu lahan yang subur di bidang pertanian dan perkebunan yang merupakan basis perkembangan pembangunan di wilayah Bali secara menyeluruh di mana juga terdapat bentuk sinergi lain dalam masyarakat petani Bali yaitu Subak⁷. Hingga saat ini misalnya untuk mengakomodasikan pembangunan fisik akan terjadi penurunan luas lahan sawah yaitu dari 105.700 ha pada tahun 1990 menjadi hanya 77.900 ha tahun 2020. Luas lahan pertanian di Badung dan Denpasar pada tahun 1990 berjumlah 16.000 ha dan diperkirakan akan berkurang jumlahnya menjadi hanya 2000 ha pada tahun 2020 (Wiranatha, 2004:257). Oleh karena itu, masalah ini sangat penting untuk diteliti mengingat kurangnya pemahaman di kalangan masyarakat bagaimana membangun kawasan permukiman mereka tanpa mengganggu

⁷ Subak misalnya sangat berperan dalam menentukan peralihan fungsi tanah dari tanah pertanian menjadi tanah untuk permukiman atau pariwisata.

eksistensi peruntukan lahan sebagaimana yang telah diatur. Apabila persoalan ini dapat diatasi akan dapat diharapkan bahwa pembangunan permukiman tidak akan mengalami kesulitan, terlebih-lebih perlunya menggali potensi atau kemampuan masyarakat dalam mengatasi masalah permukiman yang layak sebagaimana berkembang tuntutan yang semakin meningkat dari tahun ke tahun.

Melihat kawasan Sanur, tampak bahwa pengembangan kawasan permukiman dan wisata juga mendapat perhatian serius dari *civil society* seperti Banjar, desa adat maupun lembaga masyarakat seperti Yayasan Pembangunan Sanur. Berbeda dengan situasi kawasan Kuta di mana masih banyak tanah kosong, di Sanur tampak lebih padat. Vila-vila yang siap dihuni oleh para wisatawan yang ingin tinggal lebih lama tampak terbangun sampai ke bagian belakang kawasan utama pariwisata. Banyak dari vila-vila itu yang dimiliki oleh warga mancanegara. Di antaranya ada yang melakukan kawin campur dengan wanita atau laki-laki lokal. Masalah ini tentu perlu penanganan tersendiri agar tidak terjadi ekses-ekses yang tidak diharapkan. Dalam penanganan kependudukan ini terlihat adanya sinergi dari desa dinas, desa adat dan Banjar. Pengaturan kependudukan, penertiban KTP, misalnya, merupakan agenda sinergi desa dinas bekerjasama dengan desa adat dan Banjar.

Persoalan pembangunan baik pembangunan kawasan pariwisata maupun permukiman tampak menjadi masalah yang senantiasa hadir dalam perkembangan daerah pariwisata seperti Bali. Bagaimana kawasan pariwisata tidak mengalami pemudaran atau bagaimana masalah pembangunan kawasan permukiman di masa yang akan datang tidak menghadapi persoalan yang lebih kompleks. Persoalan bagaimana agar peningkatan kebutuhan akan kawasan permukiman tidak mengancam eksistensi kawasan wisata.

Hal ini terutama dapat dilihat dalam kasus pemenuhan kebutuhan kawasan permukiman bagi anggota masyarakat yang kurang mampu. Sebagaimana terjadi di daerah lain, mereka yang kurang mampu juga mendiami tidak hanya wilayah perkotaan, tetapi

juga di daerah pinggiran. Masalah penyediaan lahan misalnya dipandang sudah cukup sulit, namun masalah pembangunan permukiman juga dianggap persoalan terutama yang berkaitan dengan bagaimana upaya penyediaan permukiman itu dapat ditanggulangi tidak hanya oleh pemerintah saja, tetapi lebih mengedepankan potensi yang dimiliki oleh masyarakat. Dengan kata lain, upaya sinergi tampak juga sudah menjadi perhatian pemerintah dalam hal menangani masalah permukiman ini. Selama ini, upaya tersebut sudah dilakukan dalam program-program nyata. Misalnya, pemerintah membantu dalam usaha perumahan secara co-produksi dalam hal subsidi prasarana dan sarana umum, stimulasi bahan bangunan rumah dan kegiatan pendampingan untuk mengorganisasikan masyarakat dan mengakses sumberdaya kunci di luar.⁸

Untuk itu, keterlibatan aktif elemen masyarakat baik langsung atau tidak langsung dalam menangani masalah pembangunan kawasan termasuk kawasan permukiman semakin digalakkan dari hari ke hari agar di kemudian hari tidak menjadi masalah serius seperti sengketa tanah, ketidak-teraturan kawasan dan sebagainya. Untuk menuju ke arah ini memang perlu ada peningkatan sinergi antara pemerintah, pengusaha, dan desa setempat yaitu desa dinas dan desa adat.

Berkenaan dengan desa adat dan desa dinas ini dapat dikatakan bahwa hampir seluruh kota dan pedesaan di Bali dan Sanur khususnya mengenal kedua istilah itu. Desa adat yang dikenal sebagai *banjar*, memadukan adat istiadat dan kehidupan budaya setempat dalam kehidupan sosial kontemporer. Jika desa adat sepenuhnya merupakan bentukan masyarakat, desa dinas adalah hasil dari bentukan pemerintah. Desa dinas yang muncul sejak zaman Kolonial Belanda dan masa kemerdekaan terutama pada era Orde Baru

⁸ Staff ahli bidang sosial dan peran serta masyarakat Kementerian Negara Perumahan Rakyat tentang Kemitraan dalam Pembangunan Perumahan Rakyat (Denpasar, 20-21 September 2006).

dipertimbangkan sebagai bentuk lanjutan dari keadaan sebelumnya. Oleh karena itu, eksistensi desa dinas juga merupakan bagian yang terintegrasi dalam aspek kehidupan masyarakat Bali.

Perlu dicatat bahwa desa sebagai lembaga sosial kemasyarakatan yang religius menjunjung tinggi ke-Mahakuasaan Tuhan, telah bergerak secara dinamis dari bentuknya yang sederhana ke wujudnya yang lebih maju untuk memenuhi berbagai aspek kebutuhan kehidupan masyarakatnya. Dengan didasari atas pengertian ini, maka desa di Bali dapat mampu bertahan dalam artian mampu memberdayakan diri, berfungsi dan berperan luwes sesuai dengan perkembangan zaman. Kedua jenis desa ini bersinergi dalam urusan kemasyarakatan dan urusan pemerintahan, betapapun desa adat ini memiliki satu tata aturan yang sesuai dengan aktifitas adat. Berbeda dengan desa adat, desa dinas memiliki peraturan yang tidak didasari atas adat istiadat Bali. Melihat jumlah yang sangat banyak, desa adat memang menjadi kekuatan masyarakat yang tidak bisa dipungkiri keberadaan dan peranannya. Berikut ini adalah data kuantitatif desa adat yang jumlahnya berbeda-beda menurut berbagai sumber karena perbedaan kriteria sebuah desa adat.

Tabel 1
Jumlah Desa Adat di Bali Berdasarkan Kabupaten dari berbagai Sumber

No.	Nama Kabupaten	Jumlah Desa Adat		
		MPLA ('81)	MPLA ('89)	Griadhi dkk ('91)
1	Buleleng	155	142	149
2	Jembrana	41	47	60
3	Tabanan	354	283	299
4	Badung*	132	151	146
5	Gianyar	269	289	256
6	Bangli	151	145	134
7	Klungkung	291	119	89
8	Karangasem	217	157	172
Total		1610	1333	1305

*Kabupaten Badung di sini meliputi kota Denpasar.

Elemen-elemen desa adat ini memegang peranan sentral dalam pembangunan kawasan termasuk dalam pengadaan tanah. Perhatiannya diarahkan antara lain pada bagaimana permukiman-permukiman terutama permukiman baru itu nantinya tidak berbenturan dengan lingkungan di mana permukiman baru dibangun. Melalui desa adat inilah hubungan dan komunikasi timbal balik antara masyarakat dan pihak dunia usaha (pengembang) dapat dijalin. Desa adat perlu memastikan bahwa kesadaran akan suasana lingkungan yang kondusif harus dimiliki oleh semua pihak yang berkepentingan. Hal ini dilakukan agar suatu saat tidak terjadi ketidak-harmonisan karena kesenjangan sosial dan budaya.

Perlu juga ditambahkan bahwa seringkali ketidak-teraturan kawasan permukiman antara lain disebabkan oleh faktor keterbatasan tanah. Kerugian lain yang diderita dari keterbatasan tanah yang tersedia yaitu tidak tersedianya fasilitas umum yang memadai. Para konsumen tidak mau membangun fasilitas umum karena lahannya hanya sedikit. Hal ini disebabkan karena fasilitas umumnya mengikuti kebijakan pemerintah. Selain itu, harga tanah pun untuk kawasan permukiman menjadi mahal. Pada awalnya masyarakat pemilik tanah masih menyertakan tanahnya sebagai modal. Mereka umumnya tidak menjualnya, namun menunggu sampai selesai dibangun dan laku dijual hasilnya akan dibagi sesuai dengan yang disepakati. Masyarakat yang memiliki tanah, tanah itu laku lebih tinggi dari nilai sebelumnya karena nilai tambah akibat pembangunan permukiman.⁹ Inilah beberapa hal yang perlu dipertimbangkan, terlebih-lebih antar instansi yang terkait, sehingga persoalan pembangunan termasuk pembangunan permukiman ini diupayakan secara maksimal dengan dasar pemikiran yang dapat diterima oleh masyarakat. Keterlibatan masyarakat dalam persoalan ini adalah suatu yang urgen, karena dengan pendekatan seperti ini tampaknya upaya ke arah pembangunan permukiman akan sesuai dengan rencana pemerintah dan masyarakat.

⁹ <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0108/14/EKONOMI/serb38.htm>

Desa Sanur yang dijadikan penelitian tentang pembangunan kawasan termasuk permukiman ini tampaknya dapat dijadikan salah satu model dalam penataan permukiman di Bali di masa yang akan datang. Ada beberapa alasan mengapa lokasi ini dipilih, diantaranya adalah adanya nilai sosial budaya yang berlatar belakang sejarah sehingga nilai-nilai yang dikembangkan dalam pembangunan permukiman sangat sarat dengan budaya lokal dan diterima oleh masyarakatnya. Pola-pola yang tidak tercabut dengan akar budaya dapat dijadikan salah satu aspek dalam pembangunan yang disertai keswadayaan ini. Selain itu, pembangunan yang berbasis keswadayaan yang dilakukan di Desa Sanur ini adalah sepenuhnya hasil keswadayaan masyarakat Desa Sanur.

Dalam hal ini pembangunan kawasan dan permukiman memang sudah berjalan sejak lama, termasuk dalam hal pemeliharannya dilakukan murni swadaya masyarakat. Ini sesuai dengan konsep pembangunan berbasis keswadayaan. Dalam hal pembangunan perumahan, misalnya, pemerintah juga sudah mengakui keswadayaan masyarakat. Masyarakat dapat melakukan kegiatannya dalam membangun baru, memugar, menambah ruang atau keluarga baru.¹⁰ Pembangunan yang berbasis keswadayaan ini dapat memaksimalkan kesesuaian pembangunan dengan nilai-nilai budaya kegotong-royongan yang sudah mengakar dalam masyarakat.

Demikian juga dalam pembangunan berbasis keswadayaan ini tampak adanya pengaruh adat yang kuat dan masih mengedepankan kebersamaan antar warga desa. Pengertian swadaya dalam konteks ini dikaitkan terutama dengan persoalan pembiayaan dan pengerjaan pembangunan. Dengan kata lain dapat dikatakan bahwa pengertian swadaya di sini lebih ditekankan pada konsep *menyama braya*, terutama dalam pengerjaannya, biaya diupayakan secara sendiri dan pembangunannya dilakukan secara bersama-sama

¹⁰ Staf Ahli Bidang Sosial dan Peran Serta Masyarakat Kementerian Negara Perumahan Rakyat tentang “Kemitraan dalam Pembangunan Perumahan Rakyat”. Denpasar, 20-21 September 2006.

anggota masyarakat desa. Dalam kaitannya dengan keterlibatan desa adat (*banjar adat*) dapat dilihat pada penentuan model permukiman dan bentuk rumah yang dibangun agar tidak menyimpang dengan konsep desa adat di Sanur.¹¹ Apa yang dilakukan oleh masyarakat Desa Sanur akan sangat membantu program pemerintah dalam upaya mengakomodasikan tatanan keswadayaan masyarakat dalam mencukupi kebutuhan akan permukiman yang selama ini dilakukan secara mandiri.¹²

Ditinjau dari pola menetap masyarakat, Desa Sanur tergolong tipe dengan orientasi arah utara dan selatan. Arah utara dianggap suci sebagaimana kepercayaan kebanyakan masyarakat Bali pada umumnya karena terdapat bangunan suci atau *pura*. Pembangunan kawasan di Desa Sanur adalah perpaduan modern dan tradisional yang mempunyai ciri khas bentuk bangunan yang unik. Keunikan yang lebih bercorak tradisional tampak terlihat dalam bentuk rumah-rumah warga, sedangkan corak yang lebih modern betapapun masih terlihat ciri khas Bali terlihat dalam hotel-hotel dan bangunan pemerintahan. Dalam hal ini hampir semua bentuk bangunan (*angkul-angkul*) rumah, tata letak bangunan dan telajakan yang di atur sedemikian rupa sehingga rumah yang satu dengan rumah yang lainya bentuknya teratur. Pengerjaanya pun dilakukan secara mandiri oleh masyarakat Desa Sanur. Permukiman di Desa Sanur merupakan salah satu permukiman dengan konsep co-produksi masyarakat di mana dalam pengerjaanya dan pembiayaan dilakukan masyarakat desa ini dengan tetap memegang ciri khas desa dengan nilai-nilai tradisionalnya. Jalan masuk menuju kawasan wisata di pantai Sanur pun dipertahankan kealamiahannya sehingga kendaraan baik roda empat maupun dua tidak dapat melewati ke kawasan pantai melainkan harus dicapai dengan berjalan kaki.

¹¹Hasil wawancara dengan kepala desa Sanur.

¹²Kementerian Negara Perumahan Rakyat, *Pembangunan swadaya: Suatu Pendekatan Guna Mendukung Pembangunan Perumahan Yang Dilaksanakan oleh Masyarakat*. (Denpasar, 20-21 September 2006).

Desa Sanur ini tampaknya termasuk dalam kategori Desa Bali Apanaga¹³ dengan berbagai karakteristik yang khas. Di antaranya pola menetapnya, bentuk bangunan adat atau sistem *catur kasta*, serta beberapa aturan adat. Seperti sudah dijelaskan bahwa pola menetap masyarakat Bali pada umumnya berlandaskan pada *Tri Hita Karana* dengan konsep *singa mandala*. Di Desa Sanur komposisi bangunan di dalam tiap pekarangan terdiri dari *Bale Daja* dan *Bale Delod* (*rumah adat*). Bangunan yang dimiliki kepala Banjar Pekandelan Intaran di jalan Danau Tamblingan menunjukkan struktur seperti ini. Sementara bangunan lainnya di luar dua bangunan tadi itu adalah untuk tempat tidur anggota keluarga. Dapat dikatakan bahwa semakin banyak jumlah anggota keluarga semakin banyak dibuat bangunan tambahan di belakangnya. Dilihat dari material yang dipergunakan untuk membangun kebanyakan mereka menggunakan bahan batu dan kayu yang dipertimbangkan sebagai ciri khas Desa Sanur itu. Hingga dewasa ini memang masih banyak muncul pertanyaan, bagaimana masyarakat akan mempertahankan kekhasan dan keunikan itu dalam zaman yang berubah secara cepat (Nyoman Adiputra dan A. Manuaba, 2000: 47).

Sebagai sebuah proses pembangunan yang berpola sinergi, tentu saja peran pemerintah sangat diharapkan untuk menangani persoalan kependudukan dan permukiman termasuk kawasan wisata. Dalam hal kebutuhan akan permukiman dan perumahan penduduk,

¹³ Menurut MPLA Bali (1991) desa adat di Bali terdiri atas tiga tipe yaitu Desa Bali Aga (Bali Mula), yaitu desa adat yang masih tetap menganut tradisi pra-Majapahit yang tidak mengenal sistem Kasta, pendeta tertinggi tidak melakukan upacara padiksan, dan kepemimpinan desa umumnya menganut pola kembar atau kolektif; Desa Apanaga, yaitu desa adat yang sistem kemasyarakatannya sangat dipengaruhi oleh Majapahit sebagaimana terdapat dalam Nagarakrtagama yang sumbernya adalah Manawadharmasastra. Desa ini umumnya terletak di daerah Bali dataran dengan kepemimpinan tunggal. Sedang Desa Anyar yaitu desa baru karena perpindahan penduduk dengan tujuan awal mencari penghidupan baru. Desa ini dapat ditemui di daerah Jembrana dan Buleleng Barat.

misalnya, banyak kalangan menginginkan adanya peningkatan perhatian pemerintah dalam upaya memenuhi tuntutan akan kebutuhan perumahan. Misalnya saja subsidi untuk masyarakat dalam pemenuhan kebutuhan tempat tinggal, pemerintah masih perlu memberikan subsidi. Subsidi dapat dijadikan unsur fasilitas pemerintah dalam menambah pembiayaan guna menyempurnakan gerakan-gerakan sinergis yang sudah terjadi dalam masyarakat. Peran lembaga pemerintah dalam permukiman juga masih diperlukan untuk memberikan bantuan pembangunan jalan menuju permukiman-permukiman di Desa Sanur.¹⁴

Bantuan seperti itu tampaknya tidak akan menurunkan inisiatif-insisiatif dari Masyarakat dengan kekhasan kulturalnya itu. Masyarakat Bali memang memiliki keunikan tertentu seperti yang terjadi juga pada etnis yang lainnya di Indonesia. Dalam pengertian ini mereka memiliki struktur adat yang berbasiskan pada kebudayaan lokal. Adanya hubungan yang berkembang yang diikuti dengan adaptasi pada lingkungannya akhirnya membentuk pola organisasi sosial sebagai wujud pola-pola interaksi di antara sesama warga masyarakat. Suatu pola hubungan antar masyarakat yang bersifat *reciprocal* memungkinkan terciptanya kelompok-kelompok sosial. Kelompok sosial dari suatu struktur sosial menciptakan pola-pola interaksi sosial yang mempunyai identitas, cita-cita dan tujuan, tatanan nilai dan prilaku yang terefleksikan dalam pola hubungan. Ciri-ciri komunitas itu terlihat pada komunitas yang mempertahankan lingkungan oleh sebagian besar warga masyarakat.¹⁵ Konseptualisasi ini terlihat nyata dalam kehidupan Banjar di Bali.

Hasil penelitian yang dilakukan oleh BAPPEDA Bali dan Universitas Udayana (Maret 1988) menyebutkan bahwa salah satu contoh model kelompok-kelompok sosial seperti itu mempunyai

¹⁴Hasil wawancara dengan I Wayan Sadia, warga masyarakat desa Sanur.

¹⁵John Shepard, *Sociology: Structure: Interaction and Change*. NY: Harper Row Publiahers, 1974).

wujud pola-pola interaksi resiprokal yang ada di Bali diperlihatkan oleh peran lembaga-lembaga tradisional yang masih eksis sampai sekarang seperti desa, banjar, subak dan sekeha. Lembaga-lembaga tradisional seperti *banjar* merupakan lokasi wilayah yang di dalamnya memberi ciri pada kelangsungan hidup suatu komunitas kecil. Pendapat seperti itu tampak membenarkan konsepsi komunitas seperti yang dikemukakan oleh Koentjaraningrat (1974:55) yang menyebutkan bahwa komunitas adalah bentuk suatu kesatuan sosial karena adanya ikatan wilayah atau tempat kehidupan.¹⁶

Dipertegas lagi bahwa berdasarkan hasil penelitian, *banjar* itu memiliki perasaan kesatuan yang demikian kuatnya,¹⁷ sehingga muncul sebagai sentimen persatuan atau kelompok. Pada gilirannya perasaan ini berubah wujud menjadi rasa kepribadian kelompok yang bangga dan cinta pada wilayah kelompoknya. Dalam kaitan ini maka konsep lembaga tradisional di Bali mempunyai ciri yang khas seperti sistem keanggotaan, sistem aturan dan berbagai mekanisme yang dinilai bersifat adaptif dalam mengelola pembangunan wilayahnya.

Demikianlah yang terjadi dalam kehidupan masyarakat Desa Sanur yang sejak dahulu dikenal sebagai masyarakat yang harmonis dan penuh semangat membangun dalam suasana kegotong-royongan. Potensi lokal ini yang berupa aset budaya (*cultural asset*) dapat dimanfaatkan dan diarahkan untuk kepentingan masyarakat tersebut. Sebagaimana sejarah mencatat, bahwa potensi aset budaya ini sudah dikembangkan sejak dahulu sehingga mengurangi ketergantungannya dengan pihak luar. Hal ini dapat dilihat dalam aktifitas pembangunan kawasan di wilayah ini. Semangat kegotong-royongan itu dimanfaatkan dalam mengerahkan tenaga untuk ikut secara bersama-sama dalam membangun kawasan berbasis keswadayaan. Hal ini

¹⁶ Koentjaraningrat, *Masyarakat Desa di Indonesia Masa Ini*. (Jakarta: Yayasan Penerbit Fakultas Ekonomi, 1964).

¹⁷ Kerjasama Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Tingkat I Bali dan Universitas Udayana, *Penelitian Banjar Sebagai Organ Pembangunan Pedesaan di Bali* (Maret 1988).

sangat menarik untuk dikembangkan, sehingga masyarakat yang mempunyai potensi itu tidak serta merta hanya mengharapkan uluran bantuan dari pemerintah daerah.

Tentu sebagaimana direncanakan diperlukan sebuah dinas yang mengatur ini, karena perlu dibuat mekanisme penerapan kebijakan di tingkat desa yang diharapkan mampu mengakomodasikan persoalan-persoalan permukiman maupun kawasan wisata sehingga terjadi koordinasi di tingkat desa dan juga pengawasan pemerintah dalam penerapan kebijakannya. Selain dengan penerapan sistem gotong royong juga dilakukan dengan melaksanakan sistem arisan. Sistem ini dilakukan terutama dalam kaitannya dengan pengadaan bahan bangunan seperti semen, batu bata dan bahan-bahan bangunan lainnya.¹⁸

Dalam masyarakat dapat dilihat peranan struktur yang ada yang berperanan dalam kegiatan kemasyarakatan. Seperti halnya di daerah lainnya di Desa Sanur ini memiliki struktur masyarakat yang menganut sistem *Ulu Apad*. Adapun artinya *ulu* adalah puncak atau kepala, *apad* berarti menarik. Dengan kata lain ini berarti bahwa yang berada di nomor paling atas akan menarik nomor di bawahnya. Dengan kata lain dapat dikatakan bahwa apabila anggota warga desa nomor satu meninggal atau tidak berfungsi lagi, anggota *Pengayah Arep* nomor dua menjadi nomor satu, sehingga secara keseluruhan akan tertarik ke atas. Semangat mereka dalam menggalang kerjasama tampak cukup tinggi. Dalam kehidupan mereka sehari-hari komunitas ini mempunyai semangat kerjasama dan etos kerja yang tinggi.

Masyarakat Desa Sanur memiliki struktur organisasi desa yang sangat memainkan peranan signifikan dalam menggerakkan aktifitas warga desa. Meskipun sebelumnya didirikan oleh birokrasi dan kepemimpinan yang tradisional namun lambat laun akan bergeser ke arah birokrasi modern yang lebih mengedepankan figur

¹⁸ Hasil wawancara dengan I Wayan Kajeng Kepala Lingkungan desa Sanur pada tanggal 22 Juli 2007.

kepemimpinan yang berakar di masyarakat dan memahami perkembangan zaman. Hal ini tampak dari struktur pemerintahan desa yang memiliki struktur dan fungsi sangat positif dalam pembangunan. Dalam kaitannya dengan struktur masyarakat desa, Nyoman Adiputra dan A. Manuaba (2000, 48) mencatat bahwa nomor 1 sampai dengan 12 dalam struktur masyarakat desa terdiri dari Prajuru atau petugas disebut Kancan Roras, dengan urutan sebagai berikut:

- (1) Jero Kubayan Mucukin memainkan peranan dalam penyelesaian upacara adat keagamaan.
- (2) Jero Kubayan Nyomanan mempunyai tugas membantu Kubayan Mucukin.
- (3) Jero Bahu Mucukin bertugas mempersiapkan upacara di desa.
- (4) Jero Bahu Nyomanan membantu Jero Bahu Mucukin
- (5) Jero Singgukan Mucukin mengarahkan tenaga dalam aktifitas desa
- (6) Jero Singgukan Nyomanan membantu Jero Singgukan Mucukin
- (7) Jero Balung Mucukin mempersiapkan jenis upacara suatu upacara
- (8) Jero Balung Nyomanan membantu Jero Balung Mucukin
- (9) Jero Cacar Mucukin membantu menggelar persiapan upacara
- (10) Jero Cacar Nyomanan membantu Jero Cacar Mucukin
- (11) Jero Pati Mucukin menyembelih hewan persiapan upacara
- (12) Jero Pati Nyomanan membantu Jero Pati Mucukin

Struktur masyarakat ini mempunyai peran dan fungsi yang apabila dikaitkan dengan peranannya banyak berhubungan dengan kegiatan atau pekerjaan yang mempunyai nilai sosial religius. Peran ini sangat bermakna terlebih-lebih diperhatikan bagaimana dalam hal ini masalah pembangunan kawasan berbasis co-produksi juga dilakukan dalam kaitannya dengan peran ini. Misalnya saja struktur pembangunan swadaya juga menggunakan struktur *banjar adat* yang telah ada sejak dulu. Dalam hal ini pengurus *banjar* digunakan

langsung sebagai ketua panitia pembangunan secara co-produksi.¹⁹ Kepengurusan panitia dibuat berdasarkan pertemuan yang didiskusikan secara bersama-sama.²⁰ Dengan demikian dalam perumusan kepanitiaan dan pelaksanaan pembangunan secara co-produksi ini tidak perlu lagi mengikutsertakan keterlibatan lembaga swadaya masyarakat (LSM). Alasannya adalah mereka menganggap sudah mampu dan mengetahui tentang suasana dan keterikatan warga desa dalam pembangunan.²¹

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa baik pimpinan desa adat dan dinas tampaknya diberdayakan terus dalam menghadapi berbagai kegiatan. Misalnya bagaimana upaya ke arah realisasi program dan strategi pembangunan masyarakat desa yang jelas dirumuskan dalam kaitannya dengan masalah-masalah kehidupan dan pembangunan serta memiliki pola dalam menghadapi modernisasi dan globalisasi.

Dalam pembangunan permukiman secara co-produksi (swadaya), misalnya, anggota masyarakat bergotong royong dalam proses pengerjaannya yang dikoordinasikan oleh panitia atau pengurus *banjar* yang sudah ada itu. Fungsi lembaga *banjar* di sini adalah memfasilitasi tempat pertemuan untuk berkumpul para warga sebelum mereka memulai mengerjakan pekerjaannya. Dalam konteks ini masyarakat tidak menggunakan jasa pengusaha swasta atau kontraktor.²² Sementara pedagang bahan bangunan menyediakan material bangunan yang diperlukan dengan pembelian dari masyarakat dengan biaya sendiri.

Adiputra dan Manuaba (2000:48) mencatat bahwa nomor yang dimiliki itu mempunyai arti senioritas anggota atau warga dan

¹⁹ Kepengurusan dipilih lima tahun sekali, hasil wawancara dengan I Wayan Kajeng, kepala Lingkungan desa Sanur pada tanggal 20 Juli 2007.

²⁰ Hasil wawancara dengan I Dewa Oka (anggota masyarakat).

²¹ Hasil wawancara dengan I Dewa Oka (anggota masyarakat).

²² Hasil wawancara dengan I Wayan Kaler (anggota masyarakat desa Sanur).

didasari atas urutan waktu upacara perkawinan mereka. Selain itu, juga ditentukan pula oleh fungsi yang dimiliki mereka dalam masyarakat adat. Ditambahkan bahwa nomor yang mempunyai fungsi penting adalah nomor anggota 1 sampai dengan 12 dikenal dengan *Kamcan Roras*. Sedangkan nomor urut 13 sampai dengan 76 merupakan anggota warga biasa, dikenal dengan *palitan*. Namun demikian, seseorang yang belum menikah (*teruna*) diperkenankan menjadi anggota desa adat, akan tetapi hal ini dipertimbangkan sebagai suatu perkecualian. Adapun alasannya adalah untuk mempertahankan jumlah anggota *banjar adat* 76 orang.

Dalam kaitannya dengan masalah pembangunan kawasan yang berbasis co-produksi dapat dikatakan bahwa anggota banjar adat di atas sangat memberikan perhatian pada prioritas. Pandangan ini didasari atas adat yang sudah berlaku dalam kaitannya dengan persoalan pembangunan. Dalam hal yang kongkrit seperti renovasi rumah, misalnya, kegiatannya sudah dilakukan secara turun temurun. Ide yang melekat dalam pelaksanaan pembangunan dengan co-produksi ini perlu diberikan perhatian. Bagaimana pun juga model pembangunan kawasan yang dilakukan masyarakat tampaknya dapat menjadi model pengembangan semangat yang tidak hanya berlaku di Desa Sanur, akan tetapi juga berlaku di desa-desa adat lainnya di Bali. Semangat kebersamaan dalam bentuk gotong royong yang digerakkan oleh pemimpin adat merupakan potensi yang dapat dikembangkan. Cara-cara mereka melakukan kerja gotong royong, seperti koordinasi pekerjaan, serta pelaksanaannya tampaknya perlu diangkat ke permukaan sehingga dapat menjadi model atau contoh dalam pembangunan kawasan yang berbasiskan co-produksi itu. Ide kegotong-royongan atau kerjasama kolektif yang dilandasi oleh semangat keagamaan yang tinggi turut membantu dalam memperkuat semangat keagamaan yang sudah dibentuk sejak lama itu.

Sementara itu, dalam skop yang lebih kecil dan kongkrit dalam pembangunan kawasan, seperti renovasi rumah adat biasanya dilakukan 6 bulan sekali yang dilakukan atas dasar inisiatif sendiri. Areal pembangunan diberitahukan kepada lembaga adat yang ada.

Karena meningkatnya jumlah keluarga yang memerlukan ruang atau kamar maka rumah dibangun dengan membangunnya di areal belakang. Perlu dicatat bahwa yang menjadi prioritas renovasi rumah swadaya ini dilakukan terutama untuk *bale seka enam* (bangunan adat yang mempunyai tiang enam buah). Selain itu, yang menjadi prioritas adalah *dapur adat* dan tempat tidur yang lokasinya berdekatan dengan *bale sake enam* itu. Hal ini sangat penting mengingat kaitannya yang sangat erat dengan pelaksanaan upacara *manusa yadnya*.

Adanya kawasan permukiman yang nyaman merupakan hal yang mutlak ada bagi masyarakat Desa Sanur yang ingin terlihat rapi, indah dan nyaman dengan tetap memelihara kekhasannya. Ini berarti bahwa mereka harus mempunyai kawasan yang dapat dibanggakan. Karena Desa Sanur terletak di dataran rendah, suasana dirasakan cukup panas terutama ketika siang hari, tetapi warga berupaya menanam pohon-pohon di sekitar rumah sehingga rasa nyaman masih dapat dirasakan. Penduduknya ramah dalam menyambut tamu yang datang dan mereka tampaknya hidup secara rukun dan damai. Desa Sanur ini, seperti diutarakan oleh kepala-kepala Banjarnya, termasuk desa yang banyak melakukan upacara ritual.

Selain itu, berkaitan dengan adanya keluarga yang memasuki *Kancan Roras*, maka mulailah difungsikannya *bale adat* itu. Hal ini dapat dimengerti karena setiap warga masyarakat mempunyai hak yang sama dalam memasuki *Kancan Roras* tanpa memperhitungkan apakah orang itu mampu atau tidak dalam melaksanakan fungsi sosialnya.

Dalam pelaksanaan pembangunan secara co-produksi ini diperlukan kebersamaan dalam pengerjaannya yaitu pengurus *banjar* selaku panitia dan keterlibatan anggota masyarakat. Bagi anggota masyarakat mereka lebih cenderung menghindari penggunaan lahan-lahan produktif untuk pembangunan permukiman baru.²³ Dalam

²³ Hasil wawancara dengan Kadek Teguh Wira Sastra, warga masyarakat

mekanisme kerja anggota atau warga masyarakat langsung turun bekerja bersama sama. Sementara biaya pembangunan kawasan permukiman secara co-produksi ini dikeluarkan sendiri oleh masing-masing pemilik rumah. Dari hasil wawancara yang dilakukan tampak bahwa memang pilihan pembangunan dengan co-produksi ini paling baik dilakukan karena dapat memupuk dan meningkatkan rasa kebersamaan dan rasa percaya antar warga. Banjar juga selama ini cukup efektif berfungsi sebagai organisasi tradisional yang mampu memelihara jaringan sosial antar warga.²⁴ Alat tradisional seperti kentongan yang dimiliki banjar, siap difungsikan jika terjadi hal-hal yang memerlukan partisipasi spontan dari warga seperti kebakaran atau undangan kegiatan gotong royong lainnya.

Mengedepankan dan mempraktekkan kerjasama kolektif yang sudah dimiliki sejak lama ini sebenarnya merupakan hal yang menguntungkan pihak pemerintah daerah karena masyarakat Desa Sanur sendiri sebenarnya sudah mengembangkan apa yang dinamakan co-produksi itu. Mulai dari proses penyusunan aturan, penentuan lokasi, pembuatan disen, penyediaan tanah, dan keterlibatan masyarakat sudah disesuaikan dengan peraturan desa setempat.

Proses gotong royong yang melibatkan seluruh anggota keluarga dan banjar dapat dilihat ketika sebuah keluarga membutuhkan sebuah ruangan tambahan. Adapun tahapan-tahapan dalam pembangunannya dapat diuraikan sebagai berikut. Pada awalnya di tingkat keluarga sudah diwacanakan mengenai ketersediaan ruang atau kamar di masing-masing keluarga. Apabila terdapat kebutuhan yang lebih banyak terhadap ruang ini, mereka mendiskusikan di tingkat keluarga. Hasilnya kemudian disampaikan dalam rapat banjar adat. Dalam acara rapat adat itulah kemudian ditentukan dan diputuskan mengenai langkah-langkah yang akan ditempuh dalam menanggulangi kebutuhan warga akan kamar atau

²⁴ Hasil wawancara dengan Sekretaris Desa Sanur

bahkan kalau kebutuhannya lebih seperti rumah akan diselesaikan melalui rapat banjar adat.

Dalam mengatasi masalah kekurangan kamar biasanya warga menyelesaikan di tingkat keluarga. Bahan-bahan material mereka membelinya sendiri. Lalu kalau kebutuhan akan tenaga biasanya mereka meminta bantuan tetangga tanpa membayar upahnya dengan uang. Namun dalam pengerjaan pembangunan rumah itu biasanya si pemilik rumah menyediakan makan untuk tetangga yang membantu mengerjakan rumah itu secara gotong royong. Rapat banjar adat mendiskusikan kebutuhan akan rumah. Rapat ini dilakukan secara lebih serius karena sudah menyangkut masalah penyediaan lahan yang akan dipergunakan untuk pembangunannya. Biasanya proses mengatasi kebutuhan akan pembangunan tambahan kamar di suatu rumah berbeda dengan kebutuhan akan kawasan perumahan yang baru. Kebutuhan akan kamar dapat diselesaikan di tingkat keluarga, karena kamar-kamar tambahan yang akan dibuat dapat dibangun di sebelah rumah itu atau pada ruang yang masih kosong. Namun demikian, ini tentu tidak mengganggu posisi ruang-ruang inti yang sudah ada sebelumnya. Sementara itu, untuk kebutuhan akan lahan perumahan tampaknya akan mengalami proses yang lebih lama. Ini dapat dimengerti karena pembangunan akan dilakukan di luar areal rumah yang ada atau harus melalui beberapa rapat banjar adat. Mengingat areal perumahan yang akan dibangun tentu memerlukan pemikiran dan diskusi dengan warga yang lainnya dengan didasari atas aturan banjar adat yang sudah ada. Demikianlah mekanisme pembangunan perumahan yang baru yang harus melalui beberapa tahapan yang didasari atas aturan-aturan adat yang sudah ada. Ke depan perlu dipikirkan tentang peningkatan mekanisme sosial seperti ini terutama berkaitan dengan realisasi yang paling mungkin ditempuh ditengah keterbatasan lahan dan keterbatasan *resources* lainnya, sehingga persoalan pemeliharaan kawasan yang asri di Desa Sanur dapat tetap dipelihara.

Praktek pembangunan co-produksi di Desa Sanur ini yang berpola co-produksi dan sinergi komplementer menarik untuk

diperhatikan dan dapat menjadi model pembangunan berbasis keswadayaan dan kemitraan, sebuah model gotong royong yang sudah dapat dikatakan berhasil dan ini bisa diangkat sebagai salah satu model dalam pembangunan di Bali. Apabila model ini bisa dikembangkan, kemungkinan menjadi percontohan bagi desa-desa lain yang ada di Bali sehingga mereka juga mampu mengembangkan kawasan wisata maupun permukimannya secara co-produksi. Mengedepankan konsep gotong royong yang sudah dimiliki sejak lama ini sebenarnya sangat membantu peran pemerintah daerah dalam merealisasikan program-programnya. Masyarakat Desa Sanur sudah membuktikan bahwa co-produksi dan sinergi tidak hanya sekedar konsep dalam tataran teoritis, tetapi dipraktekkan dalam kehidupan sehari-hari dalam rangka menjaga kawasan Sanur agar tetap indah, sehat, nyaman dan aman bagi warganya maupun para turis yang berkunjung ke sini.

2.4. Kawasan Sanur dan Peran Kelembagaan Masyarakat

Kawasan Sanur merupakan wilayah yang berada dalam yurisdiksi Kota Denpasar. Kota Denpasar sendiri merupakan salah satu dari delapan kabupaten yang ada di Provinsi Bali, yang merupakan kota yang berbasis pariwisata, selain mengandalkan sektor perdagangan. Posisi unik yang dimiliki kota Denpasar adalah relatif tahannya budaya yang dimiliki masyarakat setempat di tengah proses transformasi budaya dan proses globalisasi. Perkembangannya sampai sekarang memang menunjukkan bahwa masyarakat Bali di Denpasar dapat mempertahankan nilai-nilai tradisionalnya yang dipadukan dengan berbagai perubahan sebagai akibat modernisasi dan globalisasi.

Perkembangan dinamika masyarakat dalam modernisasi dengan perkembangannya menuju formasi sosial yang lebih *gesselschaft* itu dapat ditelusuri lewat kasus bagaimana lembaga tradisional (banjar dan desa adat) berperan serta bersinegi dengan lembaga modern (lembaga pemerintah) dalam mengelola kehidupan sosial dan pengembangan kawasan Sanur yang secara geografis

terletak di kecamatan Sanur Selatan, dengan jarak 7 km dari kota Denpasar. Kawasan utama pariwisatanya berada di sepanjang jalan Danau Tamblingan. Di sebelah kiri dan kanan jalan inilah, pertokoan, restoran, hotel-hotel, cafe termasuk tempat penyewaan mobil dan motor dibangun saling berhadap-hadapan dengan corak khas Bali sehingga tampak begitu asri yang dapat dirasakan ketika memasuki kawasan Sanur ini. Pada areal batas memasuki desa-desa adat Sanur, terdapat balai desa yang menyediakan fasilitas bagi masyarakat dan ruang terbuka.

Di sepanjang pantai Sanur itu juga berderet hotel-hotel berbintang dan di antaranya berbintang lima, yang menyediakan akomodasi dan fasilitas *entertainment* untuk memenuhi rasa dan hasrat para turis. Yang menarik dan terasa spesial dengan pantai-pantai di Sanur dan Bali umumnya adalah bahwa para turis itu bisa langsung menikmati hamparan pasir pantai untuk melakukan aktifitas yang di sukainya dalam bentangan pantai yang begitu lapang dan indah. Hal ini tampaknya merupakan hasil dari kerjasama pemerintah dan masyarakat bahwa hotel tidak langsung menutup pantai dan bangunan tersebut tidak menonjol ke pantai untuk menghindari kondisi di mana bangunan-bangunannya menutup akses para wisatawan untuk langsung dapat menikmati pantai putihnya tersebut.

Wilayah Sanur ini dapat dianggap satu kawasan yang memiliki tatanan yang teratur dan memiliki karakteristik struktur perpaduan desa tradisional dan urban. Hal ini berarti bahwa terdapat perpaduan antara tatanan tradisional dengan banyak ruang yang terbuka dan pertamanan yang indah sehingga membuat suasana di kawasan ini memiliki nuansa khas Bali. Penataan fisik dan struktur bangunan dan lingkungan tidak terlepas dari budaya yang dipegang teguh oleh masyarakat adat dan budaya masyarakatnya yang berlaku sampai sekarang.

Menurut Lurah Sanur, pembangunan didesanya ini dilakukan dengan tetap memegang teguh tradisi setempat secara turun

temurun.²⁵ Pernyataan ini tidak hanya menunjukkan kuatnya visi tradisionalitas dalam membangun Bali tetapi juga kesadaran budayanya yang juga dimiliki oleh seorang kepala desa dinas sekalipun. Hal inilah yang dirasakan secara riil dalam masyarakat. Kelebihan Sanur apabila dibandingkan dengan pantai-pantari lainnya di Bali adalah keakraban dan keterbukaan masyarakat yang membuat turis asing pun dapat merasakan kehidupan kebersamaan dengan masyarakat setempat secara langsung. Di Sanur memang tidak hadir hiburan malam seperti diskotik atau bar yang begitu hingar-bingar terjadi di pantai seperti Kuta. Kehidupan malam yang tenang dan akrab inilah yang membuat Sanur menjadi sasaran para turis yang memang mencari ketenangan dan kenyamanan. Oleh karena itu, turis ke Sanur memiliki karakteristik yang khas, umumnya mereka adalah keluarga. Dengan karakteristik sebagai pantai yang tenang, di sini juga banyak dijumpai turis lanjut usia. Potensi-potensi kebersamaan intra masyarakat dalam konteks wilayah yang begitu kuat *sense of community*nya, tampak begitu dipelihara oleh banjar-banjar di desa ini.

Melihat kondisi masyarakat dan jaringan masyarakat yang cukup padat ini tentu menarik untuk dijadikan telaah kajian berkaitan dengan bagaimana masyarakatnya mampu mengembangkan hubungan sinergis intra masyarakat maupun antara masyarakat dan pemerintah. Bali dapat dikatakan menjadi salah satu contoh bagaimana sinergi berjalan dengan berbasiskan pada nilai-nilai komunitas yang hidup dalam keseharian.

Dalam konteks masyarakat Bali, keterlibatan masyarakat pada perencanaan tata ruang wilayah misalnya merupakan manifestasi dari inspirasi yang diangkat dari tradisi, agama, alam dan lingkungannya. Didasari atas filsafat dan konsep yang dilaksanakan berabad-abad sebelumnya, tampak bahwa masyarakat Bali mentransformasikan alam dan lingkungan ke dalam ruang yang diwujudkan dengan ruang terbuka. Nilai-nilai tradisional juga

²⁵ Wawancara dengan lurah Sanur I Wayan Puja, 25 April 2007.

berkaitan dengan masalah perumahan dan permukiman penduduk. Rumah orang Bali tradisional, misalnya, berkaitan dengan peradaban pertanian yang bertahan hingga saat ini. Bentuk rumah orang Bali tampaknya lambat laun mengalami perubahan seiring dengan kemajuan tingkat pertumbuhan penduduk dan menurunnya luas tanah yang tersedia di Bali sejalan dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Namun demikian, dengan adanya filsafat *Tri Hita Karana* yang mengandung makna keserasian antara manusia dengan penciptanya atau Tuhan Yang Mahaesa, Manusia dengan Manusia dan Manusia dengan Lingkungannya diharapkan bahwa pembangunan yang dilaksanakan di Bali akan berpola *sustainable development* 'keberlanjutan' (Salain, 2000:41-42). Memperlukan manusia dan alam dalam pemahaman seperti itu, akan menghindarkan dari sikap-sikap eksploitatif dan korup yang menempatkan pihak lain sebagai obyek pencapaian tujuan dan keuntungan sendiri yang pada gilirannya akan menggerus modal sosial.

Masyarakat Bali menyadari bahwa dalam menjaga pembangunan yang lestari dan berkelanjutan itu memang tidak dapat hanya mengharapkan peran pemerintah saja, namun perlu diupayakan untuk menumbuhkan kemandirian dan daya kreatifitas masyarakat. Hal ini dimaksudkan agar mereka mampu mengelola tata ruang yang sudah ada, membangun atau menyediakan fasilitas secara dengan co-produksi dengan memanfaatkan kemampuan mereka dalam merencanakan, membangun dan mengawasi pelaksanaan pembangunan di lingkungan mereka masing-masing.

Namun persoalannya adalah bagaimana mereka dapat terus mengembangkannya dalam arah yang sudah dianggap benar ini. Oleh karena itu, sangat penting melihat lembaga-lembaga yang sudah ada di masyarakat seperti adanya lembaga desa adat yang memiliki potensi penting dalam mengarahkan kehidupan masyarakat dalam kaitannya dengan pembangunan secara co-produksi. Dalam konsep yang umum dapat dikatakan bahwa pengertian desa adat bagi masyarakat Bali sebagai suatu tempat tinggal bersama yang memiliki kekayaan desa, wilayah, warga atau krama desa, *prajuru* (pimpinan

desa), serta tempat-tempat suci yang disebut Kahyangan Desa. Parimarta (2004) dengan merujuk pada Peraturan Daerah (PERDA) No. 06 Tahun 1986, mengatakan bahwa pengertian desa adat sebagai berikut:

”Desa adat Bali adalah kesatuan masyarakat hukum adat, yang mempunyai suatu kesatuan tradisi dan tata krama pergaulan hidup masyarakat umat Hindu secara turun temurun, dalam ikatan Kahyangan Tiga, mempunyai wilayah tertentu, kekayaan sendiri, serta berhak mengurus rumah tangga sendiri.”

Tampak bahwa dalam pengertian tersebut, bahwa desa adat tidaklah eksklusif. Desa tidaklah terpisah begitu saja dari sistem kekuasaan pemerintahan yang ada, betapapun berhak mengurus diri sendiri atau melihat persoalan otonomi dalam bidang tertentu. Dalam hubungannya dengan sistem kekuasaan pemerintahan yang ada, PERDA No. 06 (pasal 6) mengisyaratkan sebagai berikut:

”Desa adat sebagai kesatuan masyarakat hukum adat mempunyai fungsi membantu pemerintah, pemerintah daerah dan pemerintah desa/ kelurahan, dalam kelancaran bidang keagamaan, kebudayaan, dan kemasyarakatan.”

Parimarta selanjutnya mengatakan bahwa sesuai dengan bunyi pasal 17 tampak bahwa:

”Awig-awig desa adat yang tidak sesuai dengan ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Daerah, agar segera menyesuaikan.”

Dengan demikian, hal ini berarti bahwa desa adat perlu dipahami sebagai mitra pemerintah dalam merealisasikan pembangunan di pedesaan. Selanjutnya telah pula dirumuskan bahwa desa adat sebenarnya mempunyai fungsi memproteksi aspek tradisi yang hidup dan berkembang di tengah-tengah masyarakat, persoalan keagamaan dan kemasyarakatan. Terlihat bahwa sesuai dengan PERDA No. 06, peluang untuk melakukan perubahan apabila diperlukan juga tersedia.

Dalam konteks ini adalah perubahan *awig-awig* yang dianggap usang (Parimatha, 2004: 28).

Tampak bahwa peran banjar, desa adat dan kelembagaan sosial seperti Yayasan Pembangunan Sanur dalam partisipasinya membangun kawasan yang berbasis co-produksi di Bali sangat menonjol. Banjar atau desa adat mempunyai peran yang signifikan dalam proses pembangunan kawasan. Kemudian apabila dilihat dari peraturan pemerintah seperti PERDA tampaknya dimungkinkan diadakannya peningkatan peran secara lebih bermakna sehingga keterlibatan desa adat juga dapat dirasakan dalam upaya pengadaan fasilitas sosial yang berbasis dengan co-produksi di Bali. Dalam konteks ini pengertian pembangunan dengan co-produksi lebih dititik-beratkan pada beberapa aspek antara lain. Pertama, pembangunan secara co-produksi merupakan salah satu solusi penyediaan fasilitas sosial yang layak bagi masyarakat. Kedua, pengadaan fasilitas sosial yang layak itu di lingkungan sehat yang dilaksanakan secara co-produksi dan swadana oleh masyarakat. Ketiga, kegiatannya dapat membangun kawasan, mengelola kehidupan sosial. Tampak jelas bahwa di Desa Sanur ini, *civil society* mampu berperan dalam melakukan pembangunan dengan meliputi aspek-aspek tersebut.

Dapat dikatakan bahwa eksistensi desa-desa di Bali merupakan persekutuan yang berdiri sendiri dan dapat bertindak sebagai badan hukum. Sifat badan hukum itu diperoleh bukan karena dinyatakan oleh suatu undang-undang, misalnya "*Desa Ordonantie*" seperti yang berlaku bagi desa-desa di Jawa. Sifat itu diperoleh oleh desa-desa di Bali berdasarkan dinamika historisnya (Gde Panetje, 1989:7).

Keberadaan desa-desa di Bali sebelum masa kerajaan, memiliki kepengurusannya sendiri-sendiri. Pengertian desa adat sangat memainkan peranan penting dalam masyarakat Bali. Dapat dikatakan bahwa antara desa adat dan agama Hindu merupakan satu kesatuan yang sulit dipisahkan. Desa dan agama Hindu dapat

diibaratkan sebagai jiwa dan badan. Sejarah mencatat, bahwa tanah adat di Bali dikuasai oleh desa adat. Dalam konteks ini Ketut Wirta Griadi (Suasthawa 1987: 56) menekankan bahwa identitas desa adat di Bali dapat diuraikan sebagai berikut. Pertama, adanya wilayah yang tertentu dengan batas-batas yang jelas dan mayoritas dari krama atau anggota desa bertempat tinggal dalam wilayah itu. Kedua, adanya bangunan suci yang dimiliki oleh desa lainnya sebagai tempat pemujaan terhadap Tuhan sebagai penguasa alam. Namun demikian, terdapat pula tanah-tanah yang dibebaskan dalam rangka menunjang pembangunan antara lain hak milik, hak pakai, hak pengelolaan, dan duwe pura/ laba pura. ujuan pembangunan tanah yang dibebaskan itu cukup rumit karena adanya pekerjaan umum, perlengkapan umum, jasa umum, keagamaan, ilmu pengetahuan, kesehatan, olah raga, kesejahteraan sosial rekreasi dan yang lainnya Nyoman Agung (1989: 117).

Dalam kaitannya dengan fungsi lembaga desa adat dapat dirumuskan mempunyai tiga unsur penting yaitu sebagai berikut:

- (1) Kahyangan Tiga yang merupakan realisasi tempat pemujaan Tuhan yang berwujud Tri Murti.
- (2) Pekarangan desa merupakan realisasi adanya bhuwana yang tunduk di bawah kekuasaan hukum kewilayahan Bale Agung.
- (3) Krama desa adat sebagai satu kesatuan hidup manusia yang berorganisasi dalam kekuasaan hukum Bale Agung dengan mengedepankan konsep *salunglung sabhayantakana* bersama-sama dengan pelaksanaan upacara panca yadnya.

Berkaitan dengan fungsi tanah adat ini perlu ditekankan bahwa desa adat dapat dikatakan memiliki fungsi ekonomi, sosial dan keagamaan. Dalam kaitannya dengan fungsi ekonomi dapat diartikan bahwa tanah-tanah adat ini dipergunakan untuk memenuhi kebutuhan warga masyarakat. Ini berarti bahwa masyarakat adat menjamin kelangsungan kehidupan warganya yang sangat bermakna dalam konsep *salunglung sabhayantaka* yang dapat diartikan sebagai 'semua untuk semua dalam satu kesatuan'.

Dalam pengertian sosial, tanah adat itu tidak dibenarkan untuk dipergunakan untuk kepentingan pribadi. Dengan demikian tanah adat itu dipergunakan untuk kepentingan sekolah, lapangan dan sebagainya dan dipertahankan dari kerusakannya. Situasi inilah yang tampaknya dapat meminimalisasi komersialisasi tanah Selanjutnya dalam kaitannya dengan fungsi keagamaan dapat diartikan dengan adanya kewajiban *ngayahang* berupa tenaga seperti adanya gotong royong menyelenggarakan upacara keagamaan dan sebagainya. Dalam hal ikut urunan materi dapat dilihat dengan adanya pembayaran peturunan atau iuran yang dipergunakan untuk aktifitas kegiatan di desa atau di pura (tempat persembahyangan).

Sikap seperti ini merefleksikan adanya cerminan pelaksanaan ajaran *Tri Hita Karana*²⁶ yang melandasi nilai filosofis desa adat di Bali. *Tri Hita Karana* terdiri atas atma (paramatma, Tuhan yang Mahaesa). Prana (pawongan, manusia) dan sarira (palemahan, alam semesta). Nilai-nilai ini yang mengkaitkan hubungan antara Tuhan, Manusia, dan Alam adalah unsur yang menjalin hubungan yang harmonis. Dalam penyuratan hukum adat yang disebut dengan *awig-awig*, misalnya, terdapat tiga hal pokok yaitu: Pertama, *Sukerta Tata Agama* yang artinya menata tertib hidup beragama. Kedua, *Sukerta Tata Pawongan* yang berarti menata hubungan saling mengabdikan atau bersuka duka antara sesama warga (*krama*) desa. Ketiga, *Sukerta Tata Pelemahan* yang berarti menata tata guna wilayah desa dengan maksud bahwa kehidupan memuja Tuhan mengabdikan kepada sesama manusia dan alam lingkungan yang terakomodasi secara seimbang. Agar hubungan itu berjalan baik, maka di setiap desa adat ada unsur *Tri Hita Karana*. Misalnya saja *Sukerta Tata Agama* yang mengandung makna bahwa tata tertib karma atau warga adat dalam melaksanakan kewajiban dan haknya dalam peraturan adat ada *sukerta tata pawongan*. Dalam upaya mengatur tata ruang desa adat agar wilayah desa adat mengandung *sukerta tata pelemahan*. Dapat

²⁶ Secara harfiah berarti 'tiga unsur yang merupakan penyebab kebahagiaan (Kaler, 1982).

dikatakan bahwa eksistensi peraturan desa adat di Bali sebenarnya sudah tertulis. Selama ini memang ada dukungan finansial dari PEMDA BALI, dan lembaga-lembaga keagamaan di Bali seperti Parisada Hindu Dharma Indonesia dan Kanwil Departemen Agama Provinsi Bali dalam menyelenggarakan kegiatan-kegiatan. Akan tetapi, perlu digaris-bawahi bahwa dukungan bantuan itu sebenarnya bukanlah intervensi atau kooptasi, melainkan sebagai bentuk lain sinergi yang memotivasi desa-desa adat untuk dapat berfungsi sesuai dengan fungsinya (Wiana, 2004: 265-271).

Berkaitan dengan persoalan adat ini masyarakat adat di Bali merupakan salah satu contoh di mana masyarakat masih mempertahankan unsur tradisi (tradisi adat). Terhadap *Ngayahan* atau *ayahan*, misalnya, masyarakat masih melindungi eksistensinya. Hal ini dapat dimengerti karena sampai saat ini *ayahan* merupakan sumber pembiayaan dari segala aktifitas yang dilakukan oleh desa adat yang berkaitan dengan pembiayaan untuk tempat suci seperti pura.

Walaupun adat memegang peranan kunci dalam hal pertanahan di Bali. Akan tetapi terdapat celah yang memungkinkan adanya pemberian tanah-tanah adat kepada pemilikan individu. Dengan kata lain adanya alasan tertentu yang menyebabkan terjadinya penyerahan tanah-tanah adat di desa kepada pemilikan perorangan kelompok warga desanya untuk dilaksanakan sebagai keperluannya misalnya mendirikan pura dadia, tanah bukti dan sebagainya (Suasthawa, 1987:28).

Posisi lembaga adat mempunyai peranan penting dalam pelaksanaan kegiatan upacara keagamaan dan adat di desa Sanur. Hal ini dapat diartikan mempunyai peran sebagai penyangga kepentingan masyarakat, sebagai penghubung kepentingan masyarakat dalam hubungannya dengan negara. Adanya penunjukkan secara berurutan juga didasari atas kepercayaan niskala. Misalnya saja pada pelaksanaan *Kancan Roras* dapat diartikan adanya prestasi bagi keseluruhan warga desa, yaitu ketika memasuki *Kancan Roras* dengan

urut pertama. Dapat dikatakan sebagainya kuncinya karena selama sebelas hari anggota nomor dua apabila datang waktunya, akan menjadi anggota nomor pertama. Dengan demikian maka pelaksanaan upacara yang wajib adalah melakukan *yasa kerti* di Bale Adat tersebut. Selama tiga hari di *Bale Daja mayasa* dan sisanya di *Bale Delod* (Ardhana, 2006:207).

Selain itu dapat dikatakan bahwa dengan adanya lembaga adat itu maka terdapat fungsi yang sifatnya edukasi, fasilitasi, motivasi dan juga penyedia bantuan teknis. Misalnya saja ketika diadakan aktifitas seperti tersebut di atas maka selama itu anggota bersangkutan tidak diperkenankan berpergian dan selalu dijaga oleh Desa Pengayah Deha Teruna baik siang maupun malam hari. Menurut keterangan informan bahwa *Jero Kubayan Mucukin* dalam *yasa kerti* itulah akan memperoleh hasil informasi mengenai apa yang harus dilaksanakan oleh seorang yang bertugas sebagai Jero Kubayan.

Dalam kaitannya dengan pembangunan secara co-produksi ini tampak peran fasilitasi, mediasi ini memainkan peranan penting. Misalnya saja dalam penentuan konsep dan model pembangunan secara co-produksi yang dianggap penting dalam pelaksanaannya. Konsep dan model yang diharapkan oleh pemimpin adat ini adalah tetap menjaga pembangunan agar tetap bercorak tradisional yang sudah menjadi ciri khas Desa Sanur. Persyaratan pembangunan kawasan dan permukiman secara co-produksi di wilayah ini, misalnya adalah tidak menyimpang dengan model atau bentuk yang telah ada. Hal ini menjadi penting, karena secara keseluruhan model bentuk-bentuk permukiman di Desa Sanur sudah menjadi ciri khas desa tersebut.

Perlu juga dijelaskan bahwa prioritas pembangunan secara co-produksi ini lebih dititikberatkan pada pemenuhan kebutuhan fasilitas umum yang disebut *parahyangan*. Ini berarti bahwa pembangunan bangunan dalam kaitannya dengan masalah *palemahan* terutama bagi mereka yang miskin tampaknya belum muncul ke arah itu. Terdapat kelemahan lembaga adat untuk mengurus anggota

sendiri terutama bagi mereka yang miskin atau belum mempunyai rumah untuk memiliki perumahan. Dalam kaitannya dengan masalah ini, tampaknya perlu bagi orang Bali membangun keberanian untuk mereinterpretasikan nilai-nilai yang menjadi pedoman kehidupan sosialnya. Gde Aryantha menggunakan istilah mendobrak kekeliruan terhadap apa yang sudah terjadi di masa lalu. Misalnya saja ketimpangan dalam hal beryadnya kepada sesama manusia. Untuk beryadnya kepada para dewa tampaknya dilakukan secara besar-besaran, sementara beryadnya kepada manusia tampaknya masih terabaikan. Tentang masalah ini Gde Aryantha mencatat sebagai berikut:

“Berderma tidak dianggap sebagai perilaku yang membahagiakan. Persembahan kepada betara (dewa) jauh lebih penting tinimbang memberi demi kemanusiaan. Tanggung jawab siapa anak-anak putus sekolah, yatim piatu, wanita tua terlunta-lunta, atau mereka yang bisu tuli dan tunanetra? Orang Bali punya jawabannya: semua itu tanggung jawab masing-masing keluarga, bukan urusan masyarakat. Bukan beban penguasa atau pemerintah.”
(Darma Putra, 2004: xiv).

Aryantha selanjutnya menyebutkan bahwa keberanian orang Bali untuk bersedekah kepada fakir miskin merupakan peristiwa yang jarang dilakukan. Ia melihat konsep ‘tat twam asi’ yang berarti bahwa “*engkau adalah aku*” yang dalam konteks kesejahteraan dimaknai sebagai kesejahteraan bersama (jagadhita untuk semua orang). Hal ini tampaknya perlu dimaknai pula berkaitan dengan apa yang disebut lembaga adat di Bali. Misalnya saja apa yang dapat diambil dari keberadaan lembaga adat dalam penyediaan sarana dan prasarana untuk kepentingan warga adalah semangat gotong royongnya yang perlu diangkat ke permukaan untuk menerapkan sistem gotong royong dalam pembangunan secara co-produksi yang tidak hanya berkaitan dengan persoalan parahyangan tetapi juga persoalan palemahan di mana anggota masyarakat secara nyata menjalani kehidupan sehari-harinya.

Dalam kaitan dengan fungsi yang dimiliki oleh lembaga inilah maka perhatian pemerintah perlu mencermati akan adanya potensi atau aset budaya yang dapat dikembangkan untuk memperlancar dalam menangani masalah penyediaan fasilitas sosial yang berbasis *co-produksi*. Peran serta masyarakat secara keseluruhan tampak menonjol dalam kegiatan-kegiatan adat, agama dan sosial. Bahkan fungsi-fungsi sosial-ekonomi juga sudah dilakukan pada sepuluh tahun belakangan ini sebagai peran tambahan sesuai perkembangan jaman. Elitisme dapat dihindari karena prinsip partisipasi sederhana dipraktekkan dalam kehidupan sehari-hari. Struktur *Co-Produksi* dan Sinergi dalam lingkup-lingkup kecil seperti Banjar dapat dikatakan sebagai ‘mozaik ajaib’ yang membuat aspek tradisional dapat dipadukan dalam kehidupan modern.

Sementara itu, struktur sinergi dengan lingkup yang lebih besar yang menjembatani para pihak dan menjadi semacam ‘koordinator’ kelembagaan adat dan agama dalam pengembangan sanur secara bersama-sama itu adalah Yayasan Pembangunan Sanur (YPS). Dalam lembaga ini duduk dari wakil masyarakat dari 27 banjar yang meliputi tiga desa adat yaitu Sanur Kaja, Sanur dan Sanur Kauh. Tokoh-tokoh masyarakat selain menjadi bagian yang mengisi struktur kepengurusan juga dilibatkan ketika masyarakat melalui lembaga ini menyelenggarakan kegiatan-kegiatan sosial terutama ketika peringatan hari-hari nasional seperti 17 Agustus. seperti diwakili oleh aparatur dari desa dinas.

Program lembaga ini pada dasarnya di bagi ke dalam dua bagian. Pertama, program ke dalam seperti pembangunan maupun pemeliharaan sarana pendidikan dan penyelenggaraan sekolah buat masyarakat sekitar. Kedua, program ke luar seperti penanganan kawasan pantai sanur. Tampaknya kedua program ini relatif berhasil dilaksanakan. Kawasan pantai Sanur yang berjarak 7 km sebelah Timur Denpasar ini dapat menjadi bukti dari keberhasilan pelaksanaan programnya. Kawasan ini tampak bersih dan asri sehingga memikat para turis lokal maupun mancanegara untuk tinggal berlama-lama di sini. Ketenangan ini tidak terusik misalnya oleh

pedagang asongan yang seringkali menyerbu para calon pembeli khususnya para turis di berbagai tempat lainnya di Indonesia. Pedagang asongan rupanya termasuk dilarang melalui kesepakatan yang difasilitasi oleh YPS demi kenyamanan para turis.

Keberadaan YPS cukup dikenal oleh masyarakat Bali mengingat usianya juga yang sudah cukup tua. Ia dilahirkan pada tahun 1966 yang pada waktu itu bernama Yayasan Dana Bantuan Pembina Sanur. Yang pertama kali berinisiatif mendirikan lembaga yang dapat memfasilitasi co-produksi dan sinergi ini adalah kepala desa sendiri yang bernama Ida Bagus Ketut Brata. Sebagai tokoh yang dipercaya waktu itu, lembaga bentukannya ini disambut dengan baik oleh masyarakat setempat yang juga antusias untuk bergotong royong dan menjadikannya sebagai sarana untuk menjalin kerjasama antar unsur bagi pembangunan Sanur. Konsep Co-Produksi dan Sinergi yang baru pada dekade 1990an mulai diproposisikan oleh para ahli ternyata secara riil telah hidup sebagai *local genius* tiga puluh tahun lebih sebelumnya.

Kepemimpinan lembaga ini sudah berganti-ganti dari satu tokoh ke tokoh lain dan yang sekarang menjadi ketuanya adalah generasi kedua. Periode 2005 - sekarang ini ketuanya adalah Ida Bagus Bhrata MBA, seorang putra asli Sanur yang mendapat pendidikan tingginya di Amerika Serikat dalam bidang bisnis manajemen.

Pergantian kepemimpinan berjalan baik melalui mekanisme Musyawarah Kerja (MUKER) lima tahunan. Dalam forum ini juga dilakukan pertanggung jawaban pengurus yang mendapat amanah mengelola organisasi selama lima tahunan itu. Pada MUKER itu yang biasanya memakan waktu selama tiga hari, sekaligus dilakukan pemilihan pengurus. Dalam acara ini, ada penyampaian visi dan misi sebagaimana layaknya pemilihan seorang kepala daerah. Selain evaluasi kerja lima tahunan, terdapat juga evaluasi kerja satu tahunan yang disebut dengan Rapat Kerja (Raker).

Sementara itu, dalam hal pendanaan dan pengelolaan keuangan bersifat transparan. Pengelolaan dana dengan cara demikian sangat penting terutama jika mengingat bahwa dana masuk maupun keluar bersifat swakelola. Dana ini diperoleh dari iuran anggota dan hasil usaha dari unit-unit pengelolaan pendidikan seperti sekolah dan badan usaha YPS seperti koperasi, lembaga perkreditan atau Bank Desa Sanur, pasar dan sumbangan dari para pengusaha setempat. Walaupun demikian, sumbangan-sumbangan yang tidak mengikat dari berbagai pihak dapat diterima YPS ini. Misalnya, Ketika penyelenggaraan Festival Sanur pada tahun 2006 selama lima hari yang menghabiskan dana 800 juta itu, YPS sebagai penyelenggara festival mendapat sumbangan dari pemerintah setempat. Festival ini diselenggarakan tiap tahun dan merupakan *cultural event* untuk peningkatan kunjungan wisata.

Rasa memiliki terhadap YPS ini tampak tumbuh berkembang karena struktur sinergi ini ditopang oleh modal sosial masyarakat setempat baik struktural maupun kultural. Yang tergabung dalam YPS ini terdiri atas 27 Banjar dengan jumlah ratusan ribu penduduk. Dari setiap Banjar ini, duduk wakil satu orang di dalam struktur formal YPS. Bagian dari *stakeholder* lembaga ini, termasuk di dalamnya adalah desa adat maupun desa dinas. Bahkan ketika penyelenggaraan peringatan 17 Agustus, biasanya desa dinas menjadi unsur yang cukup aktif dalam acara-acara yang diselenggarakan oleh YPS ini. Dalam menyambut 17 Agustus juga diselenggarakan perlombaan, pawai obor sampai pada kegiatan Paskibraka. YPS mendapat dukungan penuh karena dipercaya masyarakat dan pemerintah setempat. Rasa pengabdian yang ditopang kemurahan hati dan ketulusan terlihat dari dedikasi pengurusnya mengelola struktur sinergi ini dengan tidak mendapat gaji. “Pengurus di lembaga ini”, demikian dikatakan oleh Bendahara Umum Yayasan ini, “betul-betul mengabdikan karena tidak digaji”.²⁷ Dalam hal kepengurusan, lembaga ini

²⁷ Wawancara dengan salah satu pengurus, Drs I Made Sudarsana, 26 Mei 2007.

terdiri atas Ketua I, Ketua II, Sekretaris Umum, Wakil Sekretaris, Bendahara Umum dan Wakil Bendahara.

Salah satu program yang menunjukkan kapasitas lembaga ini cukup baik adalah ketika melaksanakan program reklamasi pantai sepanjang 7-8 km. Program ini diterima baik oleh masyarakat setempat tanpa resistensi sedikitpun dan program ini dianggap sukses. Sanur kemudian dianggap salah satu pantai yang tertata rapi, bersih dan nyaman dikunjungi wisatawan. Ciri khas yang dimiliki Sanur dalam hal ketenangan memang tidak terdapat pada pantai lain seperti Kuta yang tampak hiruk-pikuk dan Nusa Dua yang terasa eksklusif. Program-program lain adalah penataan kawasan pantai Sanur sendiri dan pembinaan olah-raga maupun kesenian. Berkat pembinaan ini, grup keseniannya menjadi juara se-Bali. Kegiatan-kegiatan ini tampak berhasil dalam melincinkan dan merekatkan hubungan masyarakat untuk senantiasa bahu membahu membangun pantai Sanur sebagai pantai yang indah, nyaman dan aman.

Sebagai bagian dari pengelolaan kawasan Sanur, YPS juga menyelenggarakan *policing community* sebuah konsep yang juga baru diadopsi belakangan ini oleh pimpinan POLRI untuk menjaga keamanan kawasan atau lingkungan selama 24 jam. Komunitas setempat dalam konsep ini diberi tempat yang semestinya dalam menjaga keamanan agar norma dan aturan sosial dipatuhi masyarakat yang hidup dan berada di kawasan tersebut. Tim khusus yang bertugas untuk bantuan pengamanan sehari-hari sekitar pantai Sanur ini adalah Bantuan Keamanan Desa (BANKAMDES). Salah satu dari kegiatan BANKAMDES ini adalah merazia Kartu Tanda Penduduk (KTP).

Apa yang terlihat dalam kasus YPS adalah sebuah co-produksi dan sinergi dalam arti sebenarnya. Masyarakat di sini terlibat aktif dalam kerjasama baik antar masyarakat maupun dengan aparatur dan lembaga pemerintah dalam menghasilkan atau menciptakan situasi yang diinginkan bersama yang dalam hal ini adalah kawasan Sanur yang tertata baik termasuk pantainya. Pantai

Sanur merupakan *resource* yang harus dipelihara agar memberikan manfaat secara *sustainable*. Sebagai *open-access beach*, pantai Sanur dapat dimanfaatkan secara bersama oleh pihak manapun asal sesuai dengan aturan, adat dan norma setempat. Terdapat *equal partisipation* dari tiap warga untuk memanfaatkan *resource* ini. Sebagai sebuah struktur sinergi, YPS tampak peduli dengan perbaikan kesejahteraan semua pihak. Oleh karena jika ada pihak-pihak tertentu yang mencoba mengancam *resource* atau sarana untuk kesejahteraan masyarakat seperti pantai Sanur dengan segala kompleksitasnya, maka masyarakat sekitar akan bereaksi secara bersama-sama. Kasus adanya *money changer* kaki lima yang suka menipu kalangan wisatawan dalam pertukaran uang²⁸, misalnya, menjadi salah satu kepedulian YPS.

Diakuinya bahwa penanganan masalah ini belum sepenuhnya berhasil, tetapi ruang gerak penipu ini menjadi sangat terbatas. Hal yang menjadi penghalang keberhasilan dalam penanganan masalah ini adalah karena turis biasanya enggan berurusan dengan pihak keamanan karena akan menyita waktu yang sedianya digunakan untuk bersenang-senang sesuai dengan niat kunjungan mereka untuk berwisata itu. Absennya pelaporan ini menjadi kendala tersendiri untuk mengejar penipu-penipu itu oleh satuan keamanan yang dibentuk oleh YPS secara swakarsa. Hal lain yang belum tertangani secara baik adalah penataan vila-vila termasuk tertib administrasi para penghuninya. Diakui ini memang menandai masalah ini relatif sulit karena ketertutupan dari vila-vila ini. Umumnya para pemrakarsa keamanan baru bisa masuk ke suatu unit vila itu jika telah terjadi perbuatan kriminal seperti pembunuhan. Yang menarik adalah bahwa ketertutupan itu tidak disikapi dengan kekerasan. Cara-cara penanganan masalah kemasyarakat dengan kekerasan memang selama ini dihindari oleh lembaga adat dan sosial karena dianggap

²⁸ Biasanya penipuan itu dalam bentuk pengurangan jumlah uang dari yang semestinya dengan cara mengecoh nilai nominal. Hal ini dengan mudah dapat dilakukan karena khususnya wisatawan asing itu belum kenal betul nilai-nilai lembaran rupiah itu baik yang kertas maupun logam.

tidak akan produktif. Persuasi dan komunikasi lebih difungsikan untuk menjembatani kepentingan para pihak. Kebijakan inilah yang tampaknya menjadi kekuatan budaya yang mampu meminimalisasi kehidupan masyarakat yang tampak semakin individualistis dan komersial dalam konteks kehidupan masyarakat Bali. *Civility* yang dipraktikkan YPS merupakan cara terbaik untuk memelihara kohesifitas masyarakat.

2.5. Pembahasan

Sebagaimana dapat diamati dalam kasus pembangunan masyarakat dan kawasan di Sanur, berbagai kelembagaan baik lembaga swadaya masyarakat maupun pemerintah tampak sudah mempraktekkan apa yang disebut co-produksi dan sinergi. Masing-masing pihak dapat melakukan kerjasama karena ditopang oleh visi dan misi yang kuat tentang bagaimana dan akan kemana pembangunan direalisasikan. Banjar tampak memiliki peran penting dan merupakan lembaga inti dalam masyarakat Bali yang menjadi sarana berorganisasi dan *social network* yang memfasilitasi terjadinya kerjasama kolektif. Banjar memang sekali-sekali dapat berperan sebagai benteng komunitas dari intrusi luar yang dapat merugikan kehidupan komunitas. Tetapi Banjar juga dapat bekerjasama dengan pihak luar seperti pemerintah; dan menjadi penghubung yang dipercaya oleh kedua belah pihak: pemerintah dan masyarakat. Faktor penting yang mendukung peran Banjar adalah kepala Banjar sendiri. Kepala Banjar adalah pilihan komunitas atas dasar rasa percaya dan kemampuan menjadi pemimpin. Kepedulian yang tinggi pada kehidupan komunitasnya tentu saja menjadi faktor penting lainnya yang membuat seseorang dapat menjadi kepala Banjar.

Dalam kelembagaan Banjar inilah norma sosial resiprositas dipraktikkan. Norma resiprositas ditunjukkan dalam interaksi sosial dalam komunitas Banjar sebagai bentuk pertukaran yang 'abadi'. Setiap orang dalam menjalani *life cycle* dari mulai lahir sampai mati, tidak bisa tidak selalu berhubungan dengan Banjar. Sepanjang hidupnya itulah seseorang dapat dilihat bagaimana ia *deviant* atau

normal tergantung pada kualitasnya dalam mempraktekkan resiprositas. Dalam Banjar inilah tampak jelas bahwa ketika seseorang menginjak dewasa yang ditandai oleh perkawinannya dan memiliki keluarga, bekerja, maka ia menjadi lebih terintegrasi dalam sistem sosialnya. Ketika seseorang semakin terintegrasi, maka harga diri dan statusnya dalam komunitasnya menjadi meningkat, begitu juga sebaliknya. Dalam konsepsi seorang sosiolog, “as the reciprocity of individuals increases, they move up the prestige curve becoming increasingly engaged in the social system (Turner, 1989:601)” atau ‘ketika resiprositas seorang individu meningkat, ia bergerak ke atas kurva prestise menjadi semakin terlibat (*engaged*) dalam sistem sosial’. Peristiwa sosial dalam konsepsi Turner ini tampak jelas dalam kehidupan seorang Bali dalam relasinya dengan komunitas (Banjar). Dengan demikian, absen atau kurangnya resiprositas akan mengakibatkan semacam stigmatisasi. Proses ini tidak hanya dapat menimpa masyarakat biasa, tetapi juga dapat menimpa pada orang-orang terpendang yang memiliki posisi penting dalam pemerintahan²⁹. Sangsi sosial inilah yang tampaknya berperan penting kenapa kerjasama kolektif dalam konteks komunitas Bali dapat terus berjalan di tengah arus modernisasi dan globalisasi. Banjar adalah lembaga di mana *double currency* dalam bentuk sumbangan finansial atau tenaga dan waktu seseorang dalam komunitasnya dinilai dan dipraktekkan³⁰.

Fungsi baik yang dijalankan Banjar dalam mendukung persistensi modal sosial merupakan faktor krusial yang membuat hubungan antar Banjar menjadi kelanjutan dari hubungan internal Banjar yang menjaga rasa percaya, keterbukaan dan partisipasi sederajat. Dengan kata lain, *bonding social capital* dalam internal Banjar memperlancar proses penyamaan visi, misi dan program-

²⁹ Keteralinasian seorang mantan gubernur (Ida Bagus Oka) dari Banjarnya adalah contoh konkrit tidak dipraktekkannya norma resiprositas ketika ia menjabat posisi penting itu.

³⁰ DeMeulenaere, S. dan Lietaer, B. (2003). “Sustaining Cultural Vitality in a Globalizing World: The Balinese Example”. *International Journal of Social Economics*, Vol. 30 No. 9

program yang layak direalisasikan. Oleh karena itu, penguatan *bridging social capital* menjadi persoalan yang relatif mudah untuk dipraktekkan dalam lingkup antar Banjar. Kondisi inilah yang tampaknya menjadi dapat dimanfaatkan oleh tokoh-tokoh di kawasan ini untuk membuat dan bergabung dalam struktur sinergi seperti Yayasan Pembangunan Sanur untuk membuat kawasan Sanur terkelola dengan baik dari sudut keamanan, kenyamanan dan kemakmuran masyarakatnya. Kehadiran yayasan ini disambut baik oleh komunitas-komunitas Banjar karena fungsinya yang mencoba menjembatani kepentingan-kepentingan antar Banjar. Yayasan Pembangunan Sanur seperti berbentuk koordinator dalam mengelola kawasan Sanur ini. “Mereka bukan atasan kami”, demikian diungkapkan seorang kepala Banjar. Semangat menggalang kerjasama dalam suasana partisipasi sederajat inilah yang membuat Yayasan ini mampu dengan baik mengelola salah satu kawasan yang diakui menariknya oleh dunia internasional sekalipun.

Seperti halnya mereka yang tergabung dalam Banjar baik sebagai anggota maupun pengurus adalah mereka yang memelihara rasa percaya komunitas. Langkah-langkah yang dilakukan pengurus selama ini dalam mendukung persistensi modal sosial adalah transparansi dalam mengelola dana masyarakat. Ini mereka lakukan sebagai ungkapan dari kejujuran yang mereka coba untuk dipraktekkan dalam lingkup mikro. Mereka dapat berbuat demikian, karena segala hal yang menyangkut kelembagaan terutama masalah keuangan lembaga, diperuntukkan untuk kepentingan umum. Dapat dikatakan bahwa pribadi-pribadi yang memimpin lembaga ini tidak sedikitpun menarik keuntungan. Mereka bekerja secara sukarela. Memang, pada umumnya yang tergabung dalam kelembagaan ini adalah mereka yang secara ekonomi sudah mapan. Sejumlah kepala Banjar di Sanur dan pengurus atau simpatisan dari YPS yang ditemui di lapangan memang adalah para pengusaha sukses selain mantan pejabat negara. Oleh karena itulah, mereka bisa aktif di kelembagaan sosial sukarela dengan tanpa motivasi untuk mendapat keuntungan finansial lagi. Faktor inilah yang tampaknya menjadi katalisator dari

persistensi modal sosial sehingga struktur sinergi ini dirasakan manfaatnya oleh masyarakat.

2.6. Kesimpulan

Perkembangan dewasa ini menunjukkan bahwa masyarakat ingin melibatkan diri dalam proses pembangunan. Akan tetapi, ada beberapa persoalan yang menjadi kendala seperti persoalan keterbukaan dan akuntabilitas pemerintah dalam pembangunan itu sendiri. Mekanisme pembangunan yang bersinergi memang memerlukan kedua belah pihak patuh pada kesepakatan bersama. Selain itu, pembangunan yang hanya mengandalkan inisiatif dan eksekusi pemerintah tampaknya sudah semakin ditinggalkan sedangkan pembangunan yang berbasis sinergi di berbagai negara sudah semakin dirasakan urgensinya karena lebih berhasil guna. Dalam studi ini dapat disimpulkan bahwa masyarakat Sanur sudah sejak lama mengembangkan konsep co-produksi untuk menjaga semangat kebersamaan dan gotong royong dalam pembangunan kawasan termasuk dalam mengelola tempat-tempat pariwisata.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa Desa Sanur telah berhasil mewujudkan salah satu model pembangunan yang bercirikan co-produksi dan sinergi. Hasil kajian ini menunjukkan bahwa pembangunan secara co-produksi di Sanur ini membuat proses pembangunan dan hasilnya lebih dapat dirasakan manfaatnya oleh masyarakat. Hal ini karena kelembagaan sosial budaya masyarakat berperan selain sebagai penjaga dan promotor dalam semangat kebersamaan berbasis norma resiprositas juga mampu menjembatani kepentingan masyarakat dan pemerintah. Pemerintah juga mampu melakukan pengakomodasian kultur dan tatanan keswadayaan masyarakat dalam pembangunan dan secara sinergis bekerjasama dengan pihak masyarakat dalam mensukseskan program-program pembangunan.

Pada umumnya dapat dikatakan bahwa *civil society* dalam bentuk kelembagaan agama, adat dan sosial memainkan peranan

penting di Bali, khususnya Sanur. Fenomena co-produksi di Sanur menolak anggapan lemahnya keterlibatan masyarakat (*civic engagement*) dalam pembangunan. Dalam konteks kepentingan warga masyarakat setempat, persoalan pembangunan dan penyediaan fasilitas secara relatif sudah dipenuhi dengan baik. Banjar, desa adat dan kelembagaan sosial tampak mampu menjaga ketertiban dan keteraturan sosial maupun dalam hal peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Dalam skop yang lebih luas dalam kaitannya dengan keseluruhan warga baik bagi yang tinggal sebagai penduduk asli, maupun sebagai penduduk pendatang yang kemungkinan terjadi di masa yang akan datang tampaknya lembaga adat masih perlu lebih meningkatkan perannya dalam mengatasi masalah pembangunan ini.

Dengan demikian diharapkan bahwa masalah-masalah yang timbul termasuk dalam hal penyediaan permukiman dapat diselesaikan oleh masyarakat pendukung kebudayaan itu, dengan tidak terlalu menaruh harapan yang berlebihan kepada pemerintah. Dalam kaitannya dengan persoalan pembangunan kawasan memang potensi lembaga adat ini perlu semakin ditingkatkan agar perannya semakin baik. Namun demikian peran aktif pemerintah masih juga diperlukan dalam mengaktualisasikan potensi *civil society* itu dengan memfasilitasi bentuk-bentuk keswadayaan yang sudah berjalan tetapi masih perlu peningkatan.

Selain itu, pembangunan kawasan ini lebih berkaitan dengan pembangunan dengan konteks adat setempat yang lebih menekankan aspek tradisi masyarakat Hindu. Tetapi eksklusivitas kelembagaan tradisional ini perlu dipertimbangkan perubahannya sesuai konteks multikultural untuk lebih dapat merangkul secara lebih meluas kelompok lain yang bukan penduduk setempat dan bukan beragama Hindu. Dengan cara ini, gerakan co-produksi dan sinergi akan lebih besar volume dan jangkauannya.

BAB 3

CO-PRODUKSI DAN SINERGI PEMERINTAH DAN SWASTA: STUDI KASUS BADAN PENGELOLAAN KEBERSIHAN SARBAGITA

3.1 Pengantar

Co-produksi antara pemerintah dan swasta tampak merupakan jalan keluar yang semakin banyak ditempuh bagi upaya peningkatan pelayanan masyarakat dalam berbagai bidang, seperti transportasi, kesehatan, tenaga listrik, penyediaan air bersih, pengelolaan kebersihan, dana sebagainya. Pemerintah, baik di negara-negara maju, dan terlebih di negara-negara berkembang yang memiliki anggaran keuangan yang terbatas, tidak mampu menyelenggarakan sendiri berbagai bentuk pelayanan masyarakat yang merupakan fungsi dan tugas konstitusionalnya karena untuk itu diperlukan investasi yang sangat besar. Pertambahan jumlah penduduk yang pesat sebagai akibat perkembangan wilayah perkotaan merupakan salah satu faktor utama yang semakin memperberat beban pelayanan, yang sebelumnya memang juga sudah tidak mampu diberikan oleh pemerintah setempat secara memuaskan.

Salah satu contoh co-produksi yang berhasil dilakukan pemerintah daerah dengan pihak swasta adalah peningkatan jaringan penyediaan air bersih di wilayah DKI Jakarta. Sejak beberapa tahun terakhir pemerintah DKI melalui PDAM telah menjalin kerjasama dengan Thames Water Plc. dari Inggris dan Lyonnaise dari Perancis. Co-produksi ini dapat berlangsung karena kedua belah pihak sama-sama mendapat keuntungan dan manfaat dari pelayanan publik yang diberikan. Untuk Pemerintah DKI co-produksi ini paling tidak sangat membantu meringankan beban kewajiban memberikan pelayanan air bersih untuk berbagai keperluan di berbagai tempat, seperti permukiman penduduk, perhotelan, pusat-pusat bisnis dan perbelanjaan, yang dari sudut permintaan terus bertambah dari tahun

ke tahun. Sementara itu pihak swasta yang telah melakukan investasi besar sudah barang tentu mengharapkan co-produksi yang dilakukan akan bisa memperoleh pengembalian modal dan laba seperti yang telah diperhitungkan sebelumnya.

Co-produksi untuk mengatasi masalah pelayanan air bersih ini tampaknya lebih mudah dilakukan karena hanya melibatkan dua atau tiga pemangku kepentingan yakni PDAM, pihak swasta dan pihak konsumen, yakni rumah tangga dan non rumah tangga. Akan tetapi co-produksi dalam pengelolaan kebersihan tampaknya memiliki tingkat kesulitan yang lebih tinggi. Selain karena melibatkan lebih banyak pemangku kepentingan, juga pada masa-masa yang akan datang pengelolaan kebersihan, terutama pengelolaan sampah padat perkotaan (*municipal solid waste*, MSW) tidak mungkin lagi dilakukan secara konvensional. Penggunaan teknologi maju dalam pengolahan sampah semakin menjadi tuntutan, baik oleh penduduk yang sudah semakin sadar akan dampak buruk yang ditimbulkan oleh tumpukan sampah mencemari lingkungan permukiman mereka, maupun peraturan internasional yang mempersyaratkan pengelolaan sampah yang wajib memenuhi semua ketentuan dan persyaratan bebas emisi gas buang dan metan, sebagaimana diatur dalam kesepakatan Protokol Kyoto tahun 2004. Akan tetapi Protokol Kyoto bukan hanya memuat ketentuan tentang pelarangan emisi gas buang, tetapi juga mengatur tentang insentif yang akan diperoleh negara-negara berkembang bila memenuhi berbagai persyaratan *clean development mechanism* (CDM) dalam pengolahan sampah. Bantuan teknis dan finansial dijanjikan akan diberikan oleh konsorsium negara-negara maju pada perusahaan yang dapat membuktikan kemampuan menerapkan teknologi modern yang memenuhi ketentuan CDM dalam pengolahan MSW di negara-negara berkembang.

Pengelolaan MSW oleh pemerintah daerah di wilayah Bali selatan (SARBAGITA) diangkat sebagai bahan kajian bukan saja karena telah berhasil selangkah lebih maju dalam menggandeng investor dalam pembangunan instalasi pengolahan sampah terpadu

(IPST) dengan penggunaan teknologi maju yang memenuhi persyaratan CDM, tetapi juga dalam karena perencanaan dan pelaksanaan kegiatannya telah mengembangkan co-produksi dengan semua pemangku kepentingan, baik yang terlibat langsung maupun tidak langsung dalam pengelolaan MSW, seperti akademisi, LSM lingkungan dan masyarakat sekitar lokasi IPST. Karena alasan ini pula sejak beberapa tahun terakhir berbagai instansi yang terkait dengan pengelolaan MSW dari sejumlah kota besar terus berdatangan ke Bali untuk "belajar" dari pemerintah wilayah SARBAGITA tentang model co-produksi yang telah dikembangkannya. Sejauh mana sejauh keberhasilan yang memang telah dicapai dalam proses pengembangan co-produksi dan sinergi ini dan berbagai faktor kunci bagi keberhasilan dan yang menjadi kendala, inilah yang menjadi sorotan utama kajian ini.

3.2. Permasalahan

Pengelolaan limbah buangan berupa sampah tampaknya telah menjadi sebuah masalah klasik di kota-kota besar yang hingga kini masih sulit ditemukan solusinya secara tuntas. Sampah tidak bisa menunggu, karena setiap orang, dalam kegiatan hidup sehari-hari selalu menimbulkan sampah. Makin banyak orang menghuni suatu kawasan dan semakin meningkat pola konsumsinya maka akan semakin banyak pula sampah yang ditimbulkannya. DKI Jakarta, kota metropolitan yang berpenduduk sudah lebih sepuluh juta, misalnya, semakin kesulitan untuk mendapatkan tempat pembuangan akhir (TPA) bagi sampahnya, karena tidak ada lahan yang cukup luas untuk itu. Lahan TPA Bantar Gebang di Kabupaten Bekasi seluas 104 hektar sudah tidak mampu lagi menampung sampah dari Jakarta yang rata-rata berjumlah 6.000 meter kubik per hari. Selain itu masyarakat sekitar TPA tersebut sudah tidak betah lagi lingkungan tempat tinggal mereka dicemari oleh sampah yang telah menimbulkan berbagai gangguan terhadap kesehatan. Menemukan lahan baru sebagai pengganti juga tidak mudah karena masyarakat di sekitar lahan yang dialokasikan untuk TPA baru juga keberatan lingkungan tempat

tinggalnya dicemari sampah. Konflikpun akhirnya timbul antara masyarakat desa Bojong, Bogor, dengan perusahaan yang diberi izin oleh pemerintah setempat untuk membangun fasilitas pengolahan sampah di tengah-tengah permukiman mereka.

Kota Bandung juga menghadapi permasalahan serupa. Hampir 4.500 m³ sampah setiap hari yang ditumpuk begitu saja di TPA Leuwigajah telah membentuk gunung sampah yang pada akhirnya menimbulkan tragedi pada warga masyarakat di perkampungan yang berada di bawah TPA. Bukan saja karena bau dan penyakit yang ditimbulkannya, tetapi maut yang telah ditebarkannya. Ketika hujan deras turun pada tengah malam tanggal 21 Februari 2005, gunung sampah di Leuwigajah longsor dan dengan kecepatan tinggi menimpa perumahan penduduk yang berjarak sekitar tiga perempat kilometer. Seratus empat puluh dua orang penduduk yang sedang tidur lelap menemui ajalnya seketika, dan ratusan lainnya cedera (Tochija dan Budiman, 2005). Tragedi ini telah menyebabkan TPA Leuwigajah ditutup sementara, yang berarti Kota Bandung tidak lagi punya tempat pembuangan sampah. Akibatnya selama beberapa waktu Kota Bandung menjadi kota timbunan sampah, sampai ditemukan tempat pembuangan sampah yang baru.

Tiga pelajaran dapat ditarik dari kedua kasus di atas. Pertama, penanganan sampah tidak mungkin dapat dilakukan secara konvensional dengan menggunakan TPA sekedar sebagai lokasi untuk penumpukan atau *open dumping* seperti yang masih dilakukan hingga saat ini. Bukan saja karena masyarakat sekitar menolak kehadiran sampah di wilayah permukiman mereka, tetapi daya tampung TPA itu sendiri semakin terbatas, sementara sampah yang ditimbulkan kegiatan hidup masyarakat perkotaan semakin bertambah. Akibatnya, mungkin akan terjadi tragedi seperti Leuwigajah di tempat lain. Karena itu diperlukan cara dan teknologi pengelolaan sampah yang baru. Teknologi pengelolaan sampah yang baru ini bukan saja ramah lingkungan tetapi juga membuat sampah memiliki nilai ekonomi cukup tinggi.

Kedua, pengelolaan sampah tidak mungkin lagi dilakukan secara konvensional dengan memikulkan tanggungjawab sepenuhnya kepada pemerintah daerah melalui Dinas Kebersihan dan Pertamanan. Tetapi sampah sudah seyogyanya menjadi urusan dan tanggungjawab semua mata rantai pemangku kepentingan atau *stakeholder*, mulai dari yang menghasilkan sampah itu sendiri, seperti rumah tangga, perhotelan, restoran, perkantoran dan lain-lain, pihak swasta yang akan dilibatkan dalam proses pengolahan sampah, pemerintah setempat, serta masyarakat yang wilayahnya ketempatan instalasi pengolahan sampah.

Ketiga, pendekatan dalam pengelolaan sampah tidak bisa lagi bersifat top-down dan instruksional. Dalam kehidupan bernegara yang semakin demokratis ini paradigma lama yang lebih menekankan pemerintah sebagai penguasa bukan sebagai pengabdian dan pelayan publik, setiap kebijakan yang dianggap merugikan kepentingan masyarakat pasti akan mendapatkan perlawanan. Karena itu dialog dan sosialisasi yang dilandasi asas transparansi dan keterbukaan dari pihak pemerintah mengenai setiap kebijakan yang akan dilaksanakan dan mengundang setiap pemangku kepentingan sejak dari awal suatu proses perencanaan sampai pada implementasi suatu kebijakan mutlak dilakukan.

Cara penanganan masalah sampah yang ditempuh empat pemerintah daerah di wilayah Bali Selatan, yakni Kota Denpasar, Kabupaten Badung, Kabupaten Gianyar dan Kabupaten Tabanan yang direpresentasikan melalui Badan Pengelola Kebersihan SARBAGITA (BPKS) diangkat sebagai bahan kajian karena ketiga prinsip seperti dipaparkan di atas telah menjadi paradigma yang diterapkan sejak Badan ini dibentuk pada tahun 2001. Terbentuknya BPKS melalui Keputusan Bersama Walikota Denpasar, Bupati Badung, Bupati Gianyar dan Bupati Tabanan menunjukkan adanya kesepahaman dan pemikiran jauh ke depan dari pemerintah keempat kabupaten dan kota bahwa masalah sampah tidak mungkin lagi dapat ditanggulangi secara sendiri-sendiri. Pengelolaan sampah secara konvensional ini dianggap sudah tidak mampu lagi mengatasi

permasalahan secara tuntas. Karena ini kerjasama yang sinergis dengan semua pemangku kepentingan (*stakeholder*) mutlak diperlukan untuk dapat mengelola sampah dengan menggunakan teknologi modern sehingga tidak lagi menyisakan persoalan lain, seperti pencemaran lingkungan dan gangguan kesehatan.

Namun demikian upaya merealisasikan rencana mengadopsi teknologi mutakhir untuk pengolahan sampah di wilayah Bali Selatan ini tampaknya masih harus mengatasi sejumlah kendala. Betapapun besar keinginan pemerintah wilayah Sarbagita untuk segera mendapat manfaat dari kesepakatan yang telah dibuat, PT. NOEI sebagai perusahaan swasta yang akan membangun dan mengoperasikan instalasi pengolahan sampah itu memandang penting adanya kepastian bahwa investasi besar yang akan dikeluarkan untuk membangun dan mengoperasikan proyek bisa mendatangkan laba. Bila jaminan seperti itu tidak berhasil diperoleh besar kemungkinan proyek ini akan mengalami penundaan atau dibatalkan samasekali secara sepihak oleh investor. Ini berarti sinergi yang semula sudah mulai terbangun akan kembali sirna karena masing-masing pihak punya kepentingan yang tidak sejalan.

Laporan ini yang ditulis berdasarkan hasil wawancara dengan para pengurus BPKS dan beberapa informan yang terlibat dalam pembentukan Badan tersebut serta beberapa dokumen tentang pembentukan dan kegiatan BPKS akan menyampaikan tiga macam temuan. Pertama, latar belakang terjalannya kerjasama empat kabupaten dan kota yang berada di wilayah Bali bagian selatan ini dalam mengelola kebersihan. Kedua, bagaimana proses negosiasi yang dilakukan dengan pihak swasta yang nantinya akan menjadi investor utama dalam industri pengolahan sampah di kawasan SARBAGITA. Ketiga, bagaimana proses dialog dan sosialisasi yang dilakukan oleh BPKS dengan berbagai unsur masyarakat yang terlibat dan perlu dilibatkan dalam pengelolaan kebersihan.

Untuk mendapatkan gambaran menyeluruh tentang proses terjadinya co-produksi dan sinergi ini juga akan dipaparkan prinsip-

prinsip co-produksi pemerintah dan swasta yang dalam banyak tulisan lebih dikenal dengan istilah *public-private-partnership* (PPP). Selain itu penting juga dideskripsikan tentang masalah persampahan yang menjadi obyek co-produksi dengan teknologi yang akan diterapkan untuk mengatasi persoalan dan dampak yang timbul apabila pengelolaan MSW tetap dilakukan secara konvensional.

3.3. Co-produksi dan Sinergi dengan Good Governance

Co-produksi dapat didefinisikan sebagai suatu bentuk pelembagaan kerjasama antara pemerintah dan mitra swasta dalam suatu proyek yang mengandung kepentingan bersama melalui pembagian hak pengambilan keputusan, biaya dan resiko yang harus dipikul (van Beckhoven, et al, 2004). Co-produksi menjadi hubungan yang sinergis apabila kegiatan yang dilakukan melalui kerjasama bisa memberikan hasil dan manfaat yang optimal kepada para pemangku kepentingan (*stakeholder*) dibandingkan bila hanya dilakukan sendiri. Dengan demikian sinergi memberi keuntungan tambahan apabila dua mitra atau lebih melakukan kerjasama untuk mencapai tujuan yang telah disepakati. Sinergi baru muncul apabila terjadi peningkatan keuntungan bagi satu mitra (pihak swasta) dan tercipta sumberdaya baru untuk mencapai tujuan-tujuan sosial bagi mitra-mitra yang lain (pemerintah dan masyarakat sipil). Penggabungan perspektif yang berbeda ini bukan saja menciptakan potensi untuk meningkatkan keuntungan tambahan atau nilai tambah tetapi juga dapat menghasilkan suatu rangkaian kebijakan inovatif yang muncul dari kepentingan yang berbeda-beda dari para mitra (Hastings dalam Beckhoven, et al, 2004).

Beugelsdijk dan Smulders (tanpa tahun) mengatakan agar dapat dipahami secara lebih jelas pengertian jaringan hubungan dalam modal sosial perlu dibagi dalam dua tingkatan, yakni tingkat mikro (kelompok terbatas) dan tingkat makro (pemerintah atau negara). Pada tingkat mikro, modal sosial diartikan sebagai jaringan hubungan yang dimiliki orang-orang secara individu. Seseorang mendapatkan manfaat karena mengenal orang-orang lain dengan siapa ia

membentuk jaringan hubungan. Jaringan itu memberikan akses untuk bertukar informasi, memperkuat kesepakatan dan memusatkan perhatian pada visi dan tujuan bersama. Pada level makro kedua penulis tersebut menjelaskan bahwa Negara atau daerah bisa memiliki modal sosial yang mempengaruhi tingkat pertumbuhan demokrasi dan ekonomi. Modal sosial pada tingkat ini dapat diartikan sebagai struktur sosial yang menunjang efektivitas pemerintah daerah melalui tradisi partisipasi masyarakat dalam pemerintahan (*civic engagement*). Seperti telah disebut di atas partisipasi masyarakat ini termasuk sebagai salah satu prinsip *good governance*.

Partisipasi masyarakat sebagai salah satu prinsip dalam pemerintahan yang baik mengandung arti bahwa masyarakat tidak menganggap bahwa pelayanan harus diberikan sepenuhnya oleh pemerintah, tetapi masyarakat sendiri juga turut berperan serta agar pelayanan itu bisa diperoleh secara optimal. Dalam teori modal sosial keikutsertaan masyarakat dalam pelayanan itu disebut dengan istilah co-produksi. Istilah co-produksi dalam literatur tentang modal sosial digunakan pertama kali oleh seorang pakar bernama Elinor Ostrom dalam sebuah artikel ilmiah yang berjudul “*Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development*” (Ostrom, 1996). Co-produksi, menurut Ostrom, ialah keadaan proses yang mencerminkan adanya peran aktif suatu kelompok masyarakat dalam penyediaan barang dan pelayanan yang ditujukan untuk kepentingan mereka. Adanya peran aktif itu menunjukkan bahwa masyarakat tidak hanya bersikap untuk dilayani tetapi ikut berpartisipasi melakukan segala hal yang menyangkut kepentingan ekonomi, sosial, politik dan budaya, serta kepentingan lain-lain demi kesejahteraan hidup mereka sebagai suatu kelompok sosial.

Pada dasarnya pemerintahan yang baik mempersyaratkan adanya akuntabilitas penuh dari semua pemangku kepentingan, apakah pemerintah pusat atau daerah, manajer perusahaan negara atau swasta, masyarakat atau organisasi masyarakat sipil, dalam melaksanakan seluruh kegiatan yang telah direncanakan (Lam, 2003). Hal ini mengandung arti bahwa pelaksanaan kegiatan melibatkan

berbagai pihak yang berbeda kepentingan tetapi menyepakati sejumlah norma, standar dan aspirasi. Dengan demikian, menurut Lam, berarti bahwa pemerintahan yang baik bukan tanpa konteks dan juga bukan bebas nilai. Juga tidak ada resep yang persis dan seragam untuk pemerintahan yang baik, semuanya didasarkan pada suatu proses *trial and error* dan pemilihan di antara berbagai *trade offs*. Selanjutnya standar pemerintahan yang baik juga tidak muncul begitu saja dengan adanya intervensi eksternal yang datang bersama dengan bantuan dari luar.

Kepemerintahan yang baik memiliki sejumlah prinsip, termasuk adanya partisipasi yang merata dari semua pemangku kepentingan dalam merancang dan menyusun kebijakan dan kelembagaan yang akan mengikat paling tidak sebagian dari mereka dalam waktu tertentu. Selain itu prinsip lainnya yang harus dipenuhi adalah pembagian yang adil baik dalam keberhasilan maupun dalam beban dan kegagalan suatu kegiatan bagi seluruh pemangku kepentingan. Keterbukaan atau transparansi juga prinsip lainnya, yakni bahwa pemberian informasi secara lengkap merupakan syarat mutlak dalam interaksi antar individu atau kelompok. Selanjutnya, mutlak adanya penilaian yang obyektif, sistematis serta tepat waktu terhadap kinerja pihak pemerintah dan swasta dan hasil yang telah dicapai masing-masing. Akhirnya, menurut Lam (2003) semua pemangku kepentingan harus memegang teguh dan melaksanakan semua norma dan tolok ukur yang telah menjadi kesepakatan dan kesepahaman bersama.

3.4. Pengembangan Co-produksi dalam Pengelolaan Kebersihan

Pembentukan Badan Pengelola Kebersihan Sarbagita (BPKS)

Penanganan sampah sebagai produk berupa limbah dari kegiatan hidup sehari-hari menjadi masalah yang semakin kompleks seiring dengan semakin peningkatan jumlah penduduk perkotaan dan semakin berkembangnya ragam kegiatan hidup serta konsumsi

masyarakat. Beberapa puluh tahun yang lalu ketika kunjungan wisatawan belum seramai sekarang dan pendatang dari berbagai daerah yang turut mengambil manfaat dari *multiplier effect* perkembangan dunia wisata di Bali belum begitu banyak, masalah sampah masih dapat ditanggulangi oleh Dinas Kebersihan dan Pertamanan (DKP) masing-masing kabupaten dan kota. Tetapi sejak beberapa tahun terakhir volume sampah yang berasal dari rumahtangga, pasar, perhotelan serta rumah-rumah penginapan dan lain-lain semakin meningkat, sehingga sudah melebihi daya tampung tempat pembuangan akhir (TPA) yang terdapat di masing-masing ibukota kabupaten. Tekanan sampah sangat terasa di wilayah bagian selatan Bali, yakni Kota Denpasar, Kabupaten Badung, Kabupaten Gianyar dan Kabupaten Tabanan, yang merupakan daerah utama tujuan kunjungan wisatawan mancanegara maupun lokal.

Oleh karena volume sampah yang terdapat di keempat kabupaten dan kota ini sudah mencapai lebih dari 5.000 meter kubik setiap hari penanganan sampah secara konvensional melalui *open dumping* (penumpukan) dan *sanitary landfill* (penimbunan dengan tanah) sudah tidak mungkin lagi dilakukan. Selain karena daya tampung lahan TPA yang semakin terbatas, juga metode konvensional ini dianggap mencemari lingkungan dan menimbulkan gangguan kesehatan. Oleh karena itulah pemerintah keempat kabupaten dan kota di atas mulai melakukan kesepakatan untuk secara bersama-sama memikirkan cara pengelolaan kebersihan secara lebih komprehensif dan sesuai dengan ketentuan peraturan internasional mengenai pelestarian lingkungan. Adanya kebersamaan dalam pemikiran ini akhirnya bermuara pada kesepakatan untuk membentuk BPKS, sebuah badan otonom yang diberi wewenang dan tanggungjawab melakukan pendekatan dengan semua *stakeholder* serta melakukan negosiasi dengan calon-calon investor yang akan membangun instalasi pengelolaan sampah modern untuk wilayah Bali selatan.

Sekalipun memikul tanggungjawab yang berat BPKS bukanlah sebuah lembaga dengan jumlah personalia yang besar serta

ditunjang dengan dana yang memadai. Walaupun dalam Surat Keputusan Bersama pemerintah daerah SARBAGITA tanggal 27 Agustus tahun 2001 jelas-jelas disebutkan bahwa para pengelola diberi gaji serta tunjangan jabatan atau tunjangan lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, tetapi dalam kenyataannya pada tahun-tahun pertama mereka samasekali tidak menerima insentif seperti yang telah ditetapkan. Pada awal pembentukannya badan yang menempati dua ruangan seluas 50 meter persegi di salah satu gedung Bappeda provinsi Bali ini hanya dikelola empat orang, yang terdiri dari seorang kepala badan, sekretaris, kepala bidang teknik dan kepala bidang pengembangan usaha. Tidak lama setelah badan ini terbentuk dua orang personalia, yakni sekretaris dan kepala bidang teknik mengundurkan diri. Ada kemungkinan pengunduran diri disebabkan harapan mereka untuk mendapatkan imbalan sebagaimana telah ditetapkan tidak kunjung dipenuhi. Jabatan yang kosong ini sampai sekarang belum diisi lagi. Tapi sesuai dengan kebutuhan sejak dua tahun yang lalu BPKS telah mempekerjakan dua orang tenaga lainnya, masing-masing sebagai teknisi komputer dan tenaga administrasi.

Proses Negosiasi dan Pendekatan yang Dilakukan BPKS

Dengan jumlah tenaga yang sangat efisien seperti sekarang ini BPKS justru telah mampu melakukan fungsi mediasi dan negosiasi tanpa adanya hambatan birokratis, dan tanpa menyebabkan instansi lain yang secara kelembagaan telah lebih dahulu memiliki tugas dan fungsi mengelola kebersihan merasa diambil alih wewenangnya. Instansi yang secara kelembagaan memiliki wewenang mengelola kebersihan secara konvensional adalah Dinas Kebersihan dan Pertamanan (DKP) yang ada di lingkungan setiap pemerintah provinsi dan kabupaten/kota. DKP hingga saat ini memiliki kemampuan terbatas dalam mengelola kebersihan, yakni mengangkut sampah dengan truk-truk yang dimilikinya ke TPA dan menumpuknya begitu saja di sana tanpa melakukan penanganan lebih lanjut. Dengan kualitas personalia yang ada sekarang instansi ini tidak

akan memiliki kemampuan untuk melakukan langkah-langkah terobosan dan pendekatan dengan para pemangku kepentingan. Dengan pendekatan secara komunikatif dan keterbukaan yang didasarkan pada prinsip *win-win solution* akhirnya pengurus BPKS akhirnya mampu meyakinkan DKP setempat bahwa pengelolaan sampah secara komprehensif dengan menggunakan teknologi mutakhir sudah tidak dapat ditunda-tunda lagi. Terdapat kesepakatan bahwa DKP akan tetap menjalankan fungsi dan tugas seperti sediakala, tetapi proses dialog dan negosiasi dengan para *stakeholder* lainnya merupakan tugas dan tanggungjawab BPKS.

Instalasi pengolahan sampah dengan menggunakan teknologi modern yang pembiayaannya ditanggung seratus persen oleh pemenang tender, PT. NOEI (Navigat Organic Energy Indonesia), ini berlokasi di TPA Suwung, Denpasar. Instalasi yang diperkirakan mampu menghasilkan energi listrik sebesar 5 megawatt ini memang masih dalam tahap pembangunan dan diharapkan baru akan mulai beroperasi pada akhir tahun 2007. Tetapi fungsi advokasi dan mediasi yang telah dijalankan BPKS memperlihatkan bagaimana sinergi yang bersifat komplementer antara berbagai pihak dapat dibangun, yang akhirnya menciptakan suasana yang kondusif sehingga mampu menarik minat investor.

Penunjukan PT. NOEI sebagai investor yang memenangkan tender membangun dan mengoperasikan instalasi pengolahan sampah dengan perjanjian secara BOO (Build, Own, Operate) selama 30 tahun setelah sebelumnya dilakukan proses negosiasi dengan persyaratan sangat ketat, baik dalam hal kemampuan teknologi dan finansial maupun persyaratan pelestarian lingkungan sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan UNEP (United Nations Environmental Protection). UNEP telah mempersyaratkan bahwa setiap industri yang akan dibangun harus memenuhi persyaratan CDM (*Clean Development Management*). PT. NOEI berhasil memenangkan tender karena perusahaan mitranya Organic Energy, Pte Ltd dari Inggris memang sudah memiliki pengalaman di berbagai negara dalam membangun dan mengoperasikan instalasi

pengolahan sampah berteknologi maju dan telah memiliki sertifikat CDM dari UNEP. Penunjukan PT. NOEI ini juga sekaligus membuktikan bahwa manajemen BPKS yang walaupun hanya dikelola oleh dua orang pakar telah mampu melakukan sebuah proses negosiasi dan mediasi yang pada umumnya melibatkan sebuah tim dengan jumlah SDM yang besar.

Pengelolaan IPST untuk Menunjang Kepariwisata Bali

Untuk mempertahankan dan meningkatkan eksistensi kepariwisataan di Bali, sasaran pembangunan tidak hanya cukup diarahkan pada peningkatan sarana dan prasarana di bidang kepariwisataan semata, tetapi juga harus mendapat dukungan dari sektor-sektor lainnya, salah satu diantaranya adalah penanganan persampahan sebagai representasi kebersihan daerah tujuan wisata. Kebersihan menjadi teramat penting dalam era globalisasi pasar pariwisata di masa depan.

Dalam upaya pengelolaan dibidang kebersihan (persampahan), berbagai upaya inovatif telah dikembangkan dan ditempuh oleh berbagai pihak baik instansi pemerintah, LSM, praktisi, operator swasta, masyarakat, maupun individu masyarakat yang peduli terhadap kebersihan (sampah), namun hasil yang didapatkan belum menunjukkan hasil yang optimal. Jumlah masyarakat yang dapat terlayani masih jauh dari harapan. Sebagai gambaran untuk wilayah Bali Selatan yang tergabung dalam SARBAGITA (Kota Denpasar, Kabupaten Badung, Gianyar dan Tabanan) berdasarkan hasil studi yang dilakukan sebuah lembaga konsultan pada tahun 1999/2000, jumlah anggota masyarakat yang mendapatkan pelayanan pengangkutan sampah oleh berbagai pihak baru mencapai 50%, dan dari jumlah tersebut hanya 50% sampah yang bisa terangkut ke TPA. Sisanya masih tercecer di berbagai tempat seperti di jalanan, taman kota, pasar, lahan kosong, dan juga masuk ke saluran drainase atau ke badan sungai. Upaya minimalisasi sampah ke tempat pembuangan akhir melalui perubahan perilaku masyarakat belum memberikan hasil yang menggembirakan.

Minimalisasi sampah melalui 3 R (*reduce, reuse, recovery/recycle*) di tingkat penghasil sampah, tidak dapat berjalan optimal karena disamping lemahnya penegakan peraturan juga tidak tersedianya sarana pendukung yang memadai.

Keterbatasan pelayanan yang diterima masyarakat dalam penanganan kebersihan selain disebabkan karena keterbatasan sarana dan prasarana yang dimiliki pemerintah di tingkat sumber sampah (*sources*), juga keterbatasan sangat dirasakan ditingkat pengangkutan (*transportation*), dan penanganan sampah yang ada di tingkat pembuangan akhir (*end-pipe*). Banyak dan kompleksnya masalah yang dihadapi di tempat pembuangan akhir (TPA) telah berpengaruh terhadap kuantitas dan kualitas pelayanan secara keseluruhan, termasuk *issue* yang paling mengemuka dewasa ini adalah tuntutan masyarakat akan tanggungjawab pemerintah terhadap penyelamatan lingkungan di sekitar lokasi TPA.

Kondisi lingkungan yang buruk di sekitar lokasi TPA telah menjadi faktor penghambat terbesar bagi Pemerintah Daerah (SARBAGITA) dalam mencari lokasi baru untuk TPA manakala TPA lama telah penuh. Hampir tidak ada ruang lahan yang boleh dijadikan lokasi TPA, sebab masyarakat sekitar akan menolaknya akibat berbagai dampak negatif yang akan dimunculkannya. Penolakan masyarakat seperti ini kiranya dapat dipahami apabila melihat contoh faktual kondisi TPA yang ada di lapangan. TPA identik dengan "*tumpukan sampah yang kotor, mengeluarkan bau, banyak lalat, nyamuk tikus, air hitam (lindi)* ", dan berbagai ciri khas lainnya.

Disadari bahwa pengelolaan persampahan pada kenyataannya tidak akan dapat dilakukan sendiri oleh pemerintah daerah karena berbagai keterbatasan yang dimiliki, seperti sulitnya mencari lokasi lahan untuk TPA, terbatasnya dana, sumberdaya manusia, dan manajemen operasional yang ada. Penggunaan system *open dumping* atau *control landfill* yang dilakukan di TPA selama ini dapat dijadikan indikator bahwa pemerintah daerah menghadapi keterbatasan dana dan kemampuan dalam manajemen operasional

TPA. Pengelolaan yang semakin baik dengan sistem pengelolaan yang semakin efisien, profesional serta dapat dipertanggungjawabkan dari segi lingkungan adalah suatu keharusan dalam pengelolaan persampahan dimasa depan. Untuk itu masukan teknologi yang tepat guna di lokasi pembuangan akhir menjadi hal yang perlu mendapat pertimbangan.

Atas dasar permasalahan tersebut maka Pemda SARBAGITA sepakat untuk meratifikasi kesepakatan kerjasama untuk menangani masalah persampahan secara regional melalui koordinasi kesatuan tindak perencanaan dan pengelolaan persampahan secara terpadu dan komprehensif, agar segala upaya dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien. Untuk mewujudkan hal tersebut maka berkembang pemikiran untuk melakukan pengembangan satu lokasi pengelolaan sampah masa depan yang tunggal berskala regional dan berfungsi sebagai IPST (Instalasi Pengolahan Sampah Terpadu). Untuk mewujudkan hal tersebut maka dikeluarkanlah Surat Keputusan Bersama (SKB) antar Kabupaten/ Kota SARBAGITA.

Tahap awal dari perwujudan pengolahan sampah bersama ini adalah menjadikan lokasi TPA sebagai tempat yang representatif dalam pengolahan sampah. Paradigma TPA yang selama ini sebagai lokasi pembuangan sampah akhir haruslah diubah menjadi lokasi pengolahan sampah akhir. Adanya proses pengolahan sampah paling tidak akan memberikan sejumlah nilai tambah, seperti sampah akan berubah menjadi barang yang bernilai ekonomi, usia pakai TPA dapat diperpanjang karena tidak semua jenis sampah dibuang/ditimbun, dan dampak negatif yang akan terjadi di TPA dapat diminimalkan.

Untuk mencapai tujuan tersebut maka Badan Pengelola Kebersihan SARBAGITA (sebagai representasi dari Pemda SARBAGITA) bersama pihak swasta yaitu PT. Navigat Organic Energy Indonesia (PT. NOEI) akan melakukan kerjasama dalam pengolahan sampah di TPA Pesanggaran selama 20 tahun. Lokasi TPA ini terletak dalam kawasan hutan mangrove milik Departemen

Kehutanan dan telah dimanfaatkan sebagai tempat pembuangan sampah akhir sejak tahun 1984 sampai saat ini oleh Kota Denpasar dan Kabupaten Badung. Luasan lahan yang akan dipergunakan oleh BPKS dan PT. NOEI untuk pembangunan pabrik beserta fasilitas pendukungnya adalah 10 ha dari keseluruhan luas areal TPA Pesanggaran yang diperkirakan telah mencapai luasan 38 ha. Kegiatan pabrik yang direncanakan akan mengolah sampah baru (*fresh waste*) dan sampah lama (*existing waste*) untuk dijadikan listrik (*waste to energy*) sebagai produk utama dan kompos sebagai produk sampingan.

Mengingat lokasi pabrik pengolahan sampah terletak dalam kawasan hutan bakau yang merupakan bagian dari Kawasan Konservasi Taman Hutan Raya (Tahura) Ngurah Rai, maka kajian secara intensif mengenai dampak keberadaan pabrik terhadap lingkungan sekitar melalui studi Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) harus dilakukan. Hal ini sesuai dengan PP. No. 27/1997 tentang AMDAL, Pasal 3 Ayat (e) yang menyebutkan bahwa “Proses dan kegiatan yang hasilnya akan dapat mempengaruhi pelestarian kawasan konservasi sumberdaya alam dan/atau perlindungan cagar budaya” adalah wajib AMDAL. Dengan dilakukannya studi AMDAL ini maka berbagai kemungkinan dampak negatif yang diperkirakan akan terjadi terhadap lingkungan dapat diminimalisasi dan diantisipasi sedini mungkin dan dampak positifnya dapat dikembangkan seluas-luasnya untuk kepentingan masyarakat banyak.

Membangun Sinergi dengan Masyarakat

TPA Suwung terletak di wilayah Kecamatan Denpasar Selatan, bersebelahan dengan Banjar Pesanggaran, Kelurahan Pedungan. Puluhan pemulung yang menjadikan TPA Suwung sebagai sumber penghidupan bermukim di kedua banjar ini. Bila instalasi pengolahan sampah mulai operasi mereka praktis akan kehilangan mata pencaharian, karena begitu sampai di TPA ini sampah akan langsung dimasukkan ke dalam mesin pemisah. Sampah organik akan

ditimbun sebagai sumber energi biogas, sementara sampah non-organik berupa kertas, plastik dan kaca akan langsung didaur ulang sebagai produk sampingan yang memberi penghasilan tambahan bagi PT. NOEI.

Sebagai persyaratan awal yang harus dilakukan pemrakarsa dalam melaksanakan kegiatan yang dapat menimbulkan dampak terhadap lingkungan adalah melaksanakan sosialisasi rencana kegiatan. Hal ini diatur di dalam keputusan Kepala Bapedal No. 08 Tahun 2000 tentang keterbukaan informasi dan keterlibatan masyarakat dalam penyusunan Amdal. Pada saat pelaksanaan kegiatan sosialisasi yang melibatkan masyarakat yang mempunyai berbagai latar belakang, dapat dipastikan timbul masalah pro dan kontra dan adanya persepsi positif serta negatif masyarakat.

Dari survey terbatas yang dilakukan BPK Sarbagita memang ternyata bahwa sikap dan persepsi masyarakat terhadap rencana pembangunan instalasi pengolahan sampah terpadu Sarbagita beragam, ada yang pro dan sebagian kontra. Survey yang dilakukan BPKS ini menemukan bahwa dari 75 orang responden yang diwawancarai, sebagian besar (58%) mengatakan bahwa mereka sudah mengetahui rencana tersebut. Mereka umumnya mengetahui rencana proyek tersebut dari lurah/aparat desa dan kelian banjar/kelian dinas, media massa, tetangga dan sumber informasi lain. Secara umum sikap responden dapat dikelompokkan menjadi tiga, yaitu: bersikap negatif dan tidak mendukung 28%, bersikap positif dan mendukung proyek 66%, dan tidak menentukan sikap/tidak tahu 8%.

Alasan yang muncul bagi mereka yang bersikap menolak rencana tersebut antara lain: (1). dihantui oleh pengalaman bahwa TPA tidak dikelola dengan baik sehingga sampah menumpuk dan berdampak buruk terhadap lingkungan, (2) bagi para nelayan khawatir jika air laut semakin tercemar dan berdampak pada hasil tangkapan ikan (penghasilan) akan berkurang, (3) masyarakat pemanfaat TPA merasa kehilangan kesempatan kerja (mata

pencapaian) untuk mencari bahan pakan ternak dan barang bekas, (4) munculnya bau yang tidak sedap pada saat musim hujan, karena banyaknya volume sampah yang datang dari 4 kabupaten (pemda SARBAGITA).

Persepsi mereka yang bersikap menyetujui mengajukan beberapa persyaratan antara lain: (1) asalkan tidak menyebabkan kondisi yang lebih buruk seperti munculnya asap pembakaran, (2) harus sesuai dengan yang telah diinformasikan melalui media elektronik dan media massa lainnya, (3) mengutamakan kesempatan kerja bagi masyarakat sekitarnya, (4) tidak menyebabkan kemacetan/gangguan arus lalu lintas di Jl. By Pass Ngurah Rai (sekitar pintu masuk TPA), (5) adanya kontribusi kepada lembaga adat daerah setempat, dan (6) tidak mengganggu tempat suci yang ada disekitarnya.

Agar tidak menimbulkan menimbulkan gejolak dan protes nantinya BPKS sejak dini telah melakukan sosialisasi dan dialog dengan para pemuka masyarakat dan *krama* (warga) kedua banjar tersebut. Pendekatan ini telah menghasilkan sebuah nota kesepakatan (MOU) yang intinya menyebutkan bahwa kedua banjar ini berhak mendapat kompensasi yang besarnya akan disepakati nanti bila instalasi pengolahan sampah mulai beroperasi, sedangkan kedua banjar berkewajiban menjaga instalasi pengolahan sampah dan lingkungan sekitarnya dari berbagai macam gangguan keamanan yang mungkin timbul kemudian. BPKS sejak awal pada satu pihak sudah dapat mendeteksi bahwa gangguan keamanan pasti akan timbul, yang antara lain berasal dari orang-orang yang kehilangan mata pencarian seperti tersebut di atas. Pada pihak lain Badan ini juga mengetahui ada unsur pengamanan banjar (*pecalang*) yang dapat direkrut sebagai tenaga sekuriti untuk menjamin keamanan operasi instalasi pengolahan sampah nanti.

Tabel 1
Proses Terjadinya Kesepakatan dengan Masyarakat

No.	Tanggal	Kegiatan	Keterangan/hasil
1.	7 Pebruari 2005, 10 Pebruari 2005	Pertemuan dengan tokoh masyarakat	<ul style="list-style-type: none"> • Pertemuan dg tokoh masyarakat yang dihadiri oleh Kepala DKP Kota Denpasar (wakil Pemda SARBAGITA), BPKS dan tokoh dari Br. Ambengan dan Br. Pesanggaran. • Pertemuan tersebut membahas mengenai rencana IPST SARBAGITA serta dampak-dampaknya bagi lingkungan sekitar khususnya kedua banjar yang bersebelahan dg TPA tersebut • Pertemuan tersebut menghasilkan keputusan bahwa Pemda SARBAGITA melalui BPKS setuju memberikan kompensasi kepada kedua Banjar tersebut • Pihak masyarakat juga meminta kepada BPKS agar dibuat sebuah Kesepakatan (MoU) antara BPKS dg kedua banjar dengan diketahui oleh Kepala DKP Denpasar mengenai dampak lingkungan, hak dan kewajiban pemda, BPKS, investor pada pembangunan dan operasional IPST nantinya serta besar kompensasi yang akan diterima setiap tahunnya

No.	Tanggal	Kegiatan	Keterangan/hasil
2.	11 Pebruari 2005	Penandatanganan MoU I	<ul style="list-style-type: none"> • Penandatanganan Dokumen Kesepakatan antara BPKS (representasi Pemda SARBAGITA) dengan warga Br. Ambengan dan Br. Pesanggaran serta diketahui oleh Kepala DKP Kota Denpasar (wakil Pemda SARBAGITA) Nomor 001/M tahun 2005 tanggal 11 Pebruari 2005 mengenai rencana pembangunan dan operasionalisasi IPST di TPA Pesanggaran, dampak lingkungan, hak dan kewajiban kedua belah pihak
3.	14 Pebruari 2005	Penandatanganan MoU II	<ul style="list-style-type: none"> • Penandatanganan Dokumen Kesepakatan Tambahan antara BPKS (representasi Pemda SARBAGITA) dengan warga Br. Ambengan dan Br. Pesanggaran serta diketahui oleh Kepala DKP Kota Denpasar (wakil Pemda SARBAGITA) Nomor 002/M tahun 2005 tanggal 14 Pebruari 2005 yang merupakan kesepakatan tambahan terutama mengenai besar kompensasi untuk kedua banjar setiap tahunnya.

Sumber: Ringkasan Perkembangan IPST Sarbagita, 2005.

Bentuk pendekatan yang berhasil menarik minat investor serta mengundang partisipasi semua *stakeholder* ini telah menyebabkan BPKS mendapat kunjungan dari instansi pengelola kebersihan serta para pemerhati lingkungan dari berbagai kota, seperti DKI Jakarta, Bandung, Yogyakarta, dan Surabaya, dan beberapa kota lainnya di Jawa dan luar Jawa untuk “belajar” dari keberhasilan

BPKS di dalam merintis sinergi dan co-produksi dengan mereka. Kunjungan yang dilakukan pada dasarnya bertujuan untuk mempelajari “*synergy in the making*”, suatu proses bagaimana sinergi diupayakan terbentuknya oleh BPK SARBAGITA, melalui serangkaian dialog, diskusi, negosiasi dan mediasi yang dilakukan sejak awal hingga sekarang dengan semua pemangku kepentingan yang terlibat dalam urusan sampah, mulai dari hulu sampai ke hilir. BPKS bahkan juga sudah pernah memberikan presentasi di BAPPENAS untuk menjelaskan kegiatan yang telah dilakukannya.

3.5. Sampah Sebagai Sumber Energi Listrik

Sistem teknologi yang akan digunakan dalam pengolahan sampah menjadi listrik adalah GALFAD SYSTEM, yang menggabungkan tiga jenis teknologi (*Gassification*, *Landfill* dan *Anaerobic Digestion*) pada satu *site*. Dari ketiga teknologi tersebut, teknologi *anaerobic digestion* (AD), merupakan teknologi pertama yang dioperasionalkan, kemudian menyusul teknologi *gassification* dan terakhir teknologi *Landfill*. Dilaksanakannya teknologi AD paling pertama karena teknologi ini akan mengolah sampah basah menjadi listrik, di mana sampah basah adalah komposisi sampah terbesar yang dibuang ke TPA. Berikut ini akan dijelaskan secara singkat cara kerja masing-masing teknologi dalam menghasilkan tenaga listrik.

Teknologi Anaerobic Digestion (AD)

Untuk instalasi teknologi AD ini, akan dibangun empat tangki utama, yang berfungsi sebagai tangki *digester*, tangki *pasteurisasi*, dan tangki pemurnian gas. Tangki dibuat dari material beton, dengan ukuran volume masing-masing sekitar 4.600 m³. Antar tangki satu dengan lainnya akan dihubungkan oleh pipa-pipa untuk tempat aliran gas (*bio gas*) yang pada akhirnya berujung di *gas engine* di mana gas akan dirubah menjadi energi listrik.

Teknologi Gassifikasi

Setelah teknologi AD beroperasi/berjalan, maka langkah lanjutan yang dilakukan adalah instalasi teknologi gassifikasi. Teknologi ini ditujukan untuk mengolah sampah kering, dan hampir sepenuhnya teknologi ini ada dalam kategori teknologi tinggi, yang dilengkapi dengan ruang kontrol yang *computerized*. Untuk operasional dan instalasi teknologi ini akan dibangun ruangan/bangunan khusus dengan luasan 2.280 m². Teknologi gassifikasi ini adalah merupakan proses pembakaran (*combustion*) tanpa oksigen sehingga dihasilkan *syn-gas*. Untuk start awal proses pembakaran, energi akan disuplai dari listrik yang dihasilkan dari teknologi AD, dan sama sekali tidak menggunakan bahan bakar fosil dari luar seperti minyak tanah, solar ataupun batubara. Setelah teknologi ini berjalan, maka energi listrik yang dihasilkan sebagian untuk memenuhi dirinya sendiri dan sebagian lagi akan disalurkan ke jaringan koneksi PLN.

Teknologi Landfill

Instalasi terakhir yang dipasang adalah teknologi landfill. Teknologi ini dipergunakan untuk menangkap gas (methan dan lainnya) yang terdapat dalam timbunan sampah yang sudah ada (*existing*). Hamparan dan sebaran sampah pada luasan 38 ha ini akan ditarik untuk ditata dan ditimbun ke dalam luasan 7,4 ha hampir mengelilingi instalasi. Sampah akan ditimbun sampai pada berbagai tingkat ketinggian 6,5 m (di sebelah Timur), 15,5 m (di sebelah Utara), 26,5 m (di sebelah Barat Laut), dan 8,0 m (di sebelah Barat-Barat Daya) dari instalasi pabrik. Karena secara teori semakin tinggi timbunan sampah semakin baik karena disamping dapat menghemat tempat dan tanah penutup, efisiensi gas yang tertangkap lebih tinggi. Di dalam timbunan sampah (*landfill*) ini akan dipasang pipa-pipa penangkap gas (*methane gas*) untuk dialirkan ke *gas engine*.

Dampak negatif yang kemungkinan timbul dari kegiatan ini adalah meningkatnya kebisingan akibat mobilitas kendaraan proyek pengangkut material, pekerjaan elektrik dan mekanis di pabrik,

meningkatnya bau akibat pembongkaran sampah dan kemungkinan bahaya kebakaran akibat pelepasan gas metan yang tidak terakomodasi dengan baik disamping terganggunya kesehatan para pekerja. Perubahan sifat fisik tanah dapat terjadi akibat dari adanya sistem pemipaan yang harus ditanam di bawah permukaan tanah. Akan tetapi rancangan pembangunan instalasi pada dasarnya telah memperhitungkan semua kemungkinan dampak seperti ini sehingga langkah-langkah antisipasi akan diambil untuk meminimalisir kerugian yang akan ditimbulkan oleh pengoperasian instalasi ini.

3.6. Proses Operasional IPST Sarbagita

Penerimaan Sampah

Pengangkutan sampah dari sumbernya (rumah tangga, pasar, perhotelan dan lainnya) ke lokasi pabrik (IPST) adalah menjadi tanggungjawab masing-masing Pemda Kota/Kabupaten SARBAGITA. Pemda SARBAGITA memberikan jaminan kepada investor untuk mensuplai sampah sebanyak 500 ton atau sekitar 2000-2500 m³/hari. Berat/volume sampah sebanyak ini sebenarnya ekuivalen dengan volume sampah harian yang dibuang oleh DKP Denpasar dan DKP Badung ke TPA selama ini. Adanya tambahan aliran sampah dari DKP Gianyar dan DKLH Tabanan dalam jumlah yang jauh lebih kecil (sekitar 600 m³/hari) akan dipergunakan sebagai stok cadangan (*safety stock*) manakala terjadinya gangguan pasokan sampah dari Kota Denpasar atau Kabupaten Badung. Perkiraan jumlah kendaraan pengangkut sampah untuk volume sebanyak ini adalah sekitar 400 rit kendaraan dengan asumsi setiap volume angkut setiap kendaraan truk sampah antara 6 – 8 m³, yang terbagi ke dalam 3 shift. Mobilitas kendaraan pengangkut sampah ini akan dapat menurunkan kualitas udara khususnya bau, debu, dan kebisingan. Tambahan volume (ritasi) kendaraan pengangkut sampah dari Kabupaten Tabanan dan Gianyar dalam jangka pendek diperkirakan tidak terlalu besar mengingat kontribusi sampah dari kedua kabupaten ini hanya sebesar 20% dari total sampah yang dibawa ke IPST.

Pemilahan Sampah

Sesuai perjanjian yang dibuat antara Pemda Sarbagita dengan investor, jenis sampah yang diangkut ke IPST adalah sampah yang belum terpilah (*unsorted waste*). Pemilahan akan dilakukan di lokasi pabrik dengan menggunakan kombinasi manual (tenaga kerja manusia) dan otomatis. Pemilahan sampah hanya akan dilakukan untuk sampah baru (*fresh waste*), sedangkan untuk sampah lama (*existing waste*) tidak dilakukan pemilahan. Pemilahan secara manual dilakukan di atas ban berjalan (*conveyor belt*) terutama ditujukan untuk jenis sampah anorganik yang mudah terlihat oleh mata seperti botol, plastik, logam, kain, gelas, bekas material bangunan dan lainnya. Sedangkan material-material kecil seperti pecahan botol/gelas, bijih besi dan lainnya akan dipilah secara otomatis. Secara umum hasil pemilahan dibedakan menjadi dua jenis, yaitu sampah organik dan sampah anorganik. Sampah anorganik dibedakan lagi menjadi sampah yang bisa di daur ulang (*recycle*) dan mempunyai nilai ekonomi serta sampah non daur ulang.

Dari proses pemilahan ini secara umum akan didapatkan tiga jenis karakteristik sampah, yaitu sampah organik basah (seperti dedaunan, janur, ranting-ranting pohon, sisa-sisa makanan dan lainnya), sampah kering seperti kertas, plastik, papan, kain-kain dan sejenisnya serta sampah hasil daur ulang. Sampah organik basah dan sampah kering akan diproses lebih lanjut dengan teknologi AD dan gassifikasi, sedangkan sampah hasil daur ulang akan ditahan untuk mendapat penanganan lebih lanjut sebelum dijual ke pasar. Dampak negatif yang mungkin terjadi atas kegiatan ini adalah kesehatan pekerja yang secara langsung bersentuhan dengan berbagai jenis sampah, disamping itu juga dihasilkan limbah cair/bau akibat proses pencucian material sampah.

Pengolahan Sampah Basah

Sampah basah yang dimaksud dalam pengertian sistem GALFAD adalah sampah organik yang dapat terurai oleh alam dan untuk percepatan proses penguraian (dekomposisi) dapat

mempergunakan bantuan bakteri/mikroorganisme pengurai. Proses penguraian yang berlangsung pada kondisi tanpa udara (anaerob) sering dikenal dengan nama proses fermentasi adalah merupakan konsep dasar dari teknologi *anaerobic digestion* (AD). Sampah organik basah hasil pemilahan, sebelum masuk ke tangki pengurai akan dipotong-potong kecil (*shredder*) sampai menjadi ukuran tertentu kemudian ditambahkan air untuk dijadikan bubur (pulp) pada *pulper tank*. Bubur sampah ini setelah melalui beberapa tahap lanjutan seperti pasteuriasi, kemudian dialirkan ke tangki *digester*. Dari proses fermentasi pada tangki *digester* ini akan dihasilkan padatan (*sludge*) dan gas (*bio gas*). Gas ini akan dialirkan ke tangki pemurnian untuk selanjutnya dialirkan ke *gas engine* atau *power generator*, sedangkan padatan hasil proses fermentasi adalah kompos yang secara ekonomi mempunyai nilai jual. Dengan demikian dalam proses AD selain dihasilkan listrik sebagai produk utama juga dihasilkan kompos sebagai produk tambahan. Limbah dari proses AD ini adalah berupa limbah cair (bau), yang dihasilkan dari *pulper tank* dan juga *digester tank*. Disamping itu, dampak positif yang terlihat dengan adanya kegiatan pengolahan sampah ini adalah menghilangnya sumber bau dan kuman yang mengganggu kesehatan masyarakat.

Pengolahan Sampah Kering

Sampah kering dalam terminologi GALFAD adalah sampah yang mempunyai kandungan kalor relatif tinggi. Beberapa contoh dari sampah ini adalah kertas, beberapa jenis plastik tertentu, kayu, dan *cardboard*. Gassifikasi adalah merubah biomas menjadi gas terbakar (*combustible gas*) dalam proses pemanasan. Ada beberapa jenis gas yang dihasilkan dari proses pemanasan ini, diantaranya adalah karbon monoksida, metan, dan hidrogen yang diistilahkan dengan *syn-gas*. Semua jenis gas ini setelah mengalami pemurnian akan dialirkan ke power generator. Karena gassifikasi ini adalah proses pembakaran, maka sisa dari hasil pembakaran adalah berupa abu (*ash*). Abu ini apabila dicampur dengan semen, akan mempunyai

nilai ekonomi sebagai bahan bangunan (*material building*) seperti misalnya untuk paving, batako, dan lainnya. Karena gassifikasi adalah proses pembakaran, maka limbah dari proses ini adalah berupa emisi yang akan terbuang ke udara bebas.

Pengolahan Sampah Lama (Existing Waste)

Sampah lama yang telah tertimbun pada areal kegiatan (TPA) telah mencapai luasan 38 Ha dengan ketebalan antara 1,7 – 2,5 m, dengan perkiraan volume mencapai 800.0000 m³. Volume sampah sebesar ini akan ditarik dan dikumpulkan pada suatu luasan tempat di sekitar lokasi instalasi dengan luasan sekitar 7,4 ha dan ketinggian variasi puncak timbunan 6,5 m sampai 26,5 m. Timbunan sampah ini akan dilapisi dengan tanah penutup (*land cover*) untuk mencegah pelepasan gas methan ke udara bebas. Di atas lapisan tanah penutup akan ditanami rumput sehingga menjadikan penampakan dari luar seperti bukit yang menghijau. Pada dasar tumpukan sampah dipasang pipa penyalur lindi dan jaringan pipa penangkap gas methane yang dihasilkan dari proses pembusukan sampah. Diperkirakan dalam kurun waktu 10 tahun proses pengambilan gas dari landfill ini akan sudah habis, sehingga tumpukan sampah yang semula mencapai ketinggian 6,5–26,5 m secara perlahan-lahan akan turun sejalan dengan proses pelapukan dan pencemaran yang mengancam lingkungan dapat dieliminir.

Pada proses pengumpulan sampah lama ini, akan terjadi pembongkaran-pembongkaran sampah dengan menggunakan alat-alat berat, sehingga keadaan ini akan berdampak terhadap menurunnya kualitas udara (bau), meningkatnya kebisingan, menurunnya nilai estetika, dan kemungkinan menurunkan kualitas air tawar dan air laut, termasuk kemungkinan bahaya kebakaran.

Operasional Turbine Gas

Operasional turbine gas yang memanfaatkan gas dari hasil pengolahan sampah, adalah merupakan power generator yang

mengkonversi berbagai jenis gas menjadi energi listrik untuk siap dikoneksi ke jaringan PLN. Untuk power generator akan digunakan mesin buatan GE-Jenbacher Austria, yang setiap unitnya akan mampu menghasilkan/ membangkitkan 1–1,2 MW tenaga listrik. Perkiraan listrik yang dihasilkan dari sistem GALFAD pada tahap awal (5 tahun pertama) ini adalah sekitar 8–10 MW, sehingga akan dipasang sebanyak 8 unit power generator. Operasional turbine ini akan menyebabkan terjadinya peningkatan kebisingan dan getaran, pelepasan panas dan asap yang dapat mempengaruhi iklim mikro dan kualitas udara yang berpengaruh terhadap kesehatan/keselamatan pekerja dan atau kesehatan masyarakat sekitarnya.

Penanganan Produksi Sampingan

Produk sampingan yang dihasilkan dari kegiatan operasional instalasi pengolahan sampah dapat berupa bahan daur ulang, kompos, dan abu. Keberadaan dari produk sampingan ini akan memberikan kesempatan kerja bagi masyarakat sekitarnya, baik sebagai penyalur kompos maupun bentuk jalinan kerjasama lainnya dan sekaligus juga menciptakan pasar baru. Untuk bahan daur ulang yang mempunyai nilai ekonomi, ada keinginan dari pemrakarsa untuk melakukan ekspor oleh karena pasar untuk material seperti ini sangat luas.

3.7 Temuan Penelitian dan Analisis

3.7.1. Temuan

Introduksi suatu teknologi baru ke dalam sebuah lingkungan, baik fisik maupun sosial, yang sebelumnya belum terjamah oleh pengaruh luar sudah barang tentu mengandung berbagai implikasi, seperti penyesuaian sikap dan perilaku masyarakat terhadap nilai-nilai yang dibawa teknologi tersebut, serta berbagai bentuk implikasi lainnya baik yang telah diperhitungkan maupun yang belum dapat diduga sebelumnya. Penyesuaian dan implikasi dari pengenalan teknologi pengolahan sampah modern ke dalam wilayah dan

lingkungan masyarakat Bali sejauh yang telah diperhitungkan melalui analisis mengenai dampak lingkungan (amdal) adalah sebagai berikut.

Perubahan Persepsi Masyarakat

Persepsi positif dan negatif atau masalah pro dan kontra telah terjadi sebelum dilakukan kegiatan sosialisasi. Menyadari hal tersebut, pemrakarsa bekerjasama dengan instansi teknis terkait melakukan kegiatan sosialisasi kegiatan. Hal ini dilakukan karena sesuai dengan persyaratan awal dalam melaksanakan kegiatan yang dapat menimbulkan dampak terhadap lingkungan pemrakarsa harus melaksanakan sosialisasi rencana kegiatan. Hal ini diatur di dalam Keputusan Kepala Bapedal No. 08 Tahun 2000 tentang keterbukaan informasi dan keterlibatan masyarakat dalam penyusunan Amdal. Kegiatan sosialisasi oleh pihak pemrakarsa berkoordinasi dengan instansi teknis telah dilakukan beberapa kali melalui media masa maupun pertemuan-pertemuan.

Di samping itu dilakukan pula sosialisasi dengan melibatkan pemuka dan masyarakat di lingkungan banjar Pesanggaran dan sekitarnya sampai menghasilkan kesepakatan seperti tersebut di atas. Dari beberapa kali kegiatan sosialisasi yang dilakukan secara terbuka berkaitan apa yang akan dilakukan oleh pihak pemrakarsa, maka persepsi negatif/positif yang terbentuk atas dasar ketidakjelasan deskripsi kegiatan, menjadi lebih berkurang. Kejelasan diskripsi kegiatan yang akan dilakukan oleh pihak pemrakarsa berikut dampak-dampak yang ditimbulkan dapat dijadikan acuan berfikir untuk mewujudkan persepsi pro atau kontra berdirinya sebuah unit pengolahan sampah.

Meningkatnya Nilai Estetika

Kegiatan pemagaran keliling dan penanaman pohon sebagai *border*, dan kegiatan penataan lingkungan akan berdampak pada meningkatnya kualitas estetika lingkungan. Dengan penanaman pohon sebagai *border* dan penataan lingkungan di sekitar lokasi

kegiatan (bekas TPA yang tak digunakan) akan mengurangi pandangan pabrik dari arah laut maupun dari arah utara (By Pass Ngurah Rai). Selain itu, dengan kegiatan ini akan terjadi pembatasan penyebaran dampak TPA dengan lingkungan sekitarnya, seperti: pengurangan bau, penyegaran udara, pengurangan bising, dan meningkatnya keragaman fauna maupun flora. Kegiatan akan berdampak pada masyarakat di sekitar kegiatan, dengan peningkatan kualitas lingkungan di sekitar lokasi kegiatan. Kegiatan ini akan berdampak pada lingkungan selama kegiatan operasional berlangsung, berbalik, tidak berakumulasi.

Meningkatnya Populasi Flora dan Fauna Air

Pada saat kegiatan pembuatan kolam pengumpul lindi, di mana yang tadinya lindi ini menyebar masuk ke areal mangrove kemudian mencemari mangrove dan flora air lain seperti *fitoplankton* yang ada, sehingga dengan dibuatnya kolam ini justru memperbaiki kondisi kualitas air yang bermuara semakin membaiknya kondisi flora air yang ada. Dengan membaiknya flora air, fauna airnya jadi bertambah karena makanannya lebih tersedia. Oleh karena perbaikan kualitas air, flora air dan kehidupan fauna air, maka lebih jauh akan memperbaiki sistem rantai makanan yang ada secara lebih kompleks maka berkurangnya masukan lindi ini berdampak positif penting. Kemudian pada tahap kegiatan penataan lingkungan di mana terjadi kegiatan rehabilitasi lahan dengan mengembalikan lahan-lahan mangrove yang ada serta menanaminya, maka kegiatan ini cukup signifikan memperbaiki lingkungan yang tadinya sangat kumuh dan berbau menjadi alami.

Pengolahan sampah lama pada saat tahap operasional di mana sampah yang ada ditata, dikumpulkan dan ditutup dengan tanah secara bertahap, maka ceceran lindi dan bau menjadi jauh berkurang, kemudian lokasi sekitarnya menjadi lebih baik maka keadaan ini memperbaiki kualitas air yang ada. Perbaikan ini berimplikasi terhadap perbaikan rantai makanan di tingkat fauna air yang lebih luas. Dua kegiatan pada tahap operasional, yaitu pada saat

pengolahan sampah lama dan penataan lingkungan, dua-duanya berdampak positif terhadap flora dan fauna air sehingga keberadaannya cenderung bertambah. Sampah lama yang tadinya ditumpuk secara tidak beraturan, kemudian dikumpulkan dan ditimbun dengan tanah secara berlapis-lapis, membuat bau dan ceceran lindinya terkendali dengan baik. Demikian juga saat penataan lingkungan di mana lingkungan yang tadinya kumuh ditata serta ditanami kembali dengan mangrove, sehingga lingkungannya menjadi lebih alami. Lingkungan yang tadinya kotor dan dijauhi berbalik menjadi tempat yang alami, bersih dan disukai.

Terbukanya Kesempatan Kerja

Kegiatan pengadaan tenaga kerja merupakan suatu kegiatan yang berdampak positif pada tahap konstruksi. Pada tahap ini diperkirakan akan memerlukan tenaga kerja tidak terampil (*unskilled labour*) sekitar 50–75 orang untuk konstruksi fisik. Dampak positif akan menjadi semakin terasa apabila kontraktor pelaksana lebih mengutamakan tenaga kerja yang tersedia di wilayah sekitar proyek. Dengan menggunakan tenaga kerja lokal berarti membantu menekan angka pengangguran di wilayah tersebut, di samping menekan kedatangan penduduk pendatang (migran), karena Wilayah Kecamatan Denpasar Selatan sudah termasuk wilayah yang sangat padat.

Demikian pula halnya pada tahap operasional tenaga kerja yang dibutuhkan terdiri dari tenaga kerja ahli (*skilled labour*) dan *unskilled labour*. Sekitar 10 orang sebagai tenaga administrasi atau perkantoran, dan tenaga kerja tidak terampil (*unskilled labour*) antara 75–100 orang. Terkait dengan teknologi yang akan diterapkan (teknologi GALFAD), tenaga ahli yang akan dipakai kemungkinan besar adalah tenaga asing. Sedangkan tenaga tidak terampil akan dimanfaatkan untuk pemilahan sampah akan dimanfaatkan tenaga lokal, terutama mereka yang sudah biasa melakukan pekerjaan sebagai pemulung. Ini berarti bahwa mereka yang pernah mempunyai aktivitas di TPA Pesanggrahan masih ada yang mempunyai kesempatan

untuk bekerja di IPST SARBAGITA nantinya, walaupun jumlah tenaga yang dibutuhkan sangat terbatas.

Perbaiki Sanitasi Lingkungan dan Kesehatan Masyarakat

Pembuatan kolam pengumpul lindi akan menghasilkan dampak positif penting untuk meningkatkan sanitasi lingkungan di sekitar pembangkit sehingga dampak yang ditimbulkan adalah dampak positif penting. Dengan pengoperasian kolam pengumpul lindi ini, maka lindi tidak lagi mengalir ke lingkungan, dan pencemaran lingkungan sekitarnya tidak terjadi lagi. Lindi merupakan cairan yang mengandung B3, apabila lindi ini merembes ke sumur penduduk maka air sumur tersebut tidak dapat dimanfaatkan lagi sebagai air baku air minum. Demikian juga apabila lindi mengalir ke sungai maka badan perairan tersebut juga akan mengalami pencemaran sehingga fauna dan flora yang tumbuh disana juga akan mengandung bahan pencemar. Apabila masyarakat mengkonsumsi bahan-bahan yang tercemar ini maka kesehatannya akan terganggu atau menurun. Peningkatan kondisi sanitasi lingkungan disekitar pembangkit akan meningkatkan kesehatan masyarakat yang tinggal disekitarnya.

Pengolahan sampah basah dengan tujuan memperoleh gas yang digunakan sebagai energi pembangkit listrik merupakan suatu kegiatan yang memberikan dampak positif bagi lingkungan. Dengan perkiraan jumlah sampah yang dibutuhkan setiap hari sebanyak 2000 – 2500 m³, maka diduga semua sampah yang ada di wilayah Sarbagita akan dapat tertangani dengan baik. Pengelolaan sampah yang dilakukan dengan baik ini akan menimbulkan dampak positif penting bagi kebersihan lingkungan di wilayah Sarbagita. Seperti diketahui bahwa kebersihan lingkungan merupakan pangkal dari kesehatan, sehingga dapat diasumsikan bahwa dengan terciptanya kebersihan lingkungan maka penyebaran penyakit yang bersumber dari sampah tidak ada lagi.

Dampak positif penting juga ditimbulkan dari pengolahan sampah lama. Sampah yang berserakan di lingkungan TPA dengan luas 38 ha akan dilakukan pengolahan. Dengan dilakukannya pengolahan maka akan menghasilkan kondisi sanitasi lingkungan menjadi membaik. Sampah tidak lagi berserakan, lingkungan menjadi bersih dan nyaman, estetikapun membaik. Pengolahan ini bertujuan untuk mencegah emisi gas dari tumpukan sampah lama ini. Seperti diketahui bahwa tumpukan sampah akan menghasilkan gas-gas yang membahayakan kesehatan masyarakat disekitarnya. Dengan pengelolaan ini maka emisi gas juga akan berkurang sehingga kualitas udara menjadi baik pula.

Pengolahan sampah kering yang dilakukan di IPST Sarbagita menjadi syn-gas akan memberikan dampak positif penting bagi sanitasi lingkungan di wilayah Sarbagita. Dengan dilakukannya pengolahan sampah kering, menjadi energi pembangkit menyebabkan sebagian besar sampah akan tertangani. Akibat dari pengelolaan sampah kering ini adalah tingkat kebersihan dan sanitasi lingkungan di wilayah Sarbagita menjadi meningkat. Dampak ikutan dari meningkatnya sanitasi lingkungan adalah meningkatnya kesehatan masyarakat. Hal ini disebabkan karena sumber penularan penyakit melalui sampah berkurang.

3.7.2. Analisis

Temuan-temuan di atas menyajikan berbagai kemungkinan yang akan terjadi apabila instalasi pengolahan sampah terpadu beroperasi, termasuk segala manfaat yang diperoleh dan dampak yang diperkirakan akan timbul terhadap lingkungan alam dan sosial di sekitar lokasi. Sejauh mana co-produksi dan sinergi yang akan terwujud sangat ditentukan oleh seberapa besar manfaat dan keuntungan yang akan diperoleh oleh masing-masing *stakeholder*, terutama yang berkepentingan secara langsung dengan pembangunan IPST berteknologi maju itu. Terdapat tiga pihak yang akan mendapat manfaat langsung yakni Pemda Sarbagita yang diwakili oleh Badan Pengelolaan Kebersihan Sarbagita, PT. Navigat Organic Energy

Indonesia (NOEI) dan *krama* atau masyarakat dari dua banjar yang bersebelahan dengan lokasi IPST Sarbagita itu. Berikut akan diuraikan secara singkat temuan-temuan tentang faktor-faktor yang mempengaruhi co-produksi dan sinergi dari masing-masing pihak.

Manfaat Co-Produksi bagi Pemda Sarbagita

Pemerintah wilayah Sarbagita, terutama Kabupaten Badung dan Kota Denpasar adalah yang paling berkepentingan dengan terwujudnya IPST berteknologi maju ini. Dengan adanya IPST berbagai persoalan yang selama ini timbul akibat penanganan sampah padat perkotaan secara konvensional berupa penumpukan terbuka (*open dumping*) begitu saja di tempat pembuangan akhir (TPA) Suwung yang terletak di Denpasar Selatan akan dapat diatasi. Masalah pencemaran lingkungan yang semakin mengkhawatirkan akibat sampah yang semakin menggunung di lokasi TPA akan segera bisa diakhiri. Dengan demikian pula dua wilayah yang menjadi tujuan utama wisata Bali, di mana lokasi-lokasi perhotelan besar tempat wisatawan dari mancanegara menginap, seperti Kuta, Legian, Nusa Dua, Tanjung Benoa, Jimbaran, dan Sanur berada, bisa diamankan dari kemungkinan pencemaran lingkungan.

Pemerintah Kabupaten Badung dan Kota Denpasar seakan sudah kehilangan kesabaran karena setelah setahun berlalu dari tahun 2006, yakni jadwal dimulainya pembangunan IPST yang telah disepakati melalui MoU dengan PT. NOEI, perusahaan ini masih belum menunjukkan tanda-tanda akan memulai pembangunan instalasi pengolahan sampah berteknologi GALFAD seperti telah digambarkan di atas. Yang baru diselesaikan hanya perbaikan jalan dan jembatan ke lokasi IPST serta gedung perkantoran PT. NOEI yang hingga sekarang masih menempati sebuah bangunan kontrakan yang terletak tidak jauh dengan lokasi TPA Suwung.

Sementara itu Pemda Kabupaten Tabanan dan Gianyar, sekalipun ikut dalam kesepakatan membentuk Badan Pengelolaan Kebersihan Sarbagita (BPKS) tampaknya tidak terlaui antusias dan

berkepentingan dengan pembangunan IPST di lokasi TPA Suwung. Selain karena di kedua wilayah kabupaten ini tidak terdapat lokasi perhotelan besar seperti di Kabupaten Badung dan Kota Denpasar, sampah yang ditimbulkan oleh berbagai kegiatan sehari-hari tidaklah sebesar yang terdapat di kedua wilayah tersebut terakhir, sehingga masih bisa ditangani secara konvensional.

Bahkan, walaupun diperlukan pengolahan sampah secara modern agar tidak mencemari lingkungan, Pemda Kabupaten Gianyar sudah siap dengan rencana proyek pembangunan IPST untuk mengolah sampah sendiri, sehingga tidak menganggap perlu untuk dikirim jauh ke IPST Suwung, Denpasar, yang berjarak sekitar 40 kilometer dari Kota Gianyar. Hal ini terbukti dari adanya *Project Idea Note* (PIN) untuk pembangunan Gianyar *Waste Recycling Project* (WRP) yang diajukan oleh Pemda Gianyar dalam *Workshop on Landfill Gas Development and the CDM* yang diadakan di Denpasar pada tanggal 5-7 September 2005.

Kabupaten Tabanan, selain karena alasan tersebut di atas, tampaknya juga punya alasan khusus untuk tidak terlalu bersemangat ikut bermitra dan bersinergi dalam pembangunan IPST Sarbagita. Pada beberapa pertemuan awal untuk pembentukan BPK Sarbagita, sebenarnya kabupaten ini mengajukan usulan agar IPST yang akan dibangun berada di sebuah lokasi di Kabupaten Tabanan. Tetapi dalam pertemuan selanjutnya usulan itu tidak mendapat dukungan luas, sehingga akhirnya yang diputuskan sebagai lokasi IPST Sarbagita adalah lokasi TPA Suwung di Denpasar.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa yang tetap bersemangat untuk meneruskan co-produksi dan sinergi bagi pembangunan proyek IPST Sarbagita tinggal Pemda Kabupaten Badung dan Kota Denpasar, karena memang hanya kedua wilayah ini yang memiliki kepentingan besar dan mendesak dengan terwujudnya proyek tersebut. Sementara kedua kabupaten lainnya, Tabanan dan Gianyar, tidak melihat adanya manfaat nyata dengan adanya proyek semacam itu. Tanpa adanya IPST kedua kabupaten ini masih bisa

menangani MSW secara konvensional tanpa mengakibatkan pencemaran lingkungan separah di Kabupaten Badung dan Kota Denpasar.

Sebagaimana telah diuraikan pada bagian sebelumnya co-produksi akan berlangsung dengan baik dan mendorong terjadinya sinergi apabila ada pihak yang mendapat manfaat dan ada yang memperoleh keuntungan. Dalam co-produksi untuk pembangunan IPST Sarbagita ini, yang mengharapkan untuk memperoleh manfaat adalah pemerintah kota dan kabupaten di wilayah Bali selatan, sementara yang mengharapkan untuk mendapat keuntungan bersifat material dan finansial adalah PT. NOEI, yang akan menginvestasikan lebih dari 20 juta US dollar untuk pembangunan dan pengoperasian IPST itu, serta masyarakat sekitar yang akan mendapat kesempatan kerja apabila proyek itu terwujud. Seberapa besar kemungkinan PT. NOEI akan mendapat keuntungan dari pengoperasian IPST itu akan diuraikan dalam temuan tentang prospek co-produksi bagi pihak swasta berikut ini.

Prospek Co-Produksi bagi Pihak Swasta

PT. NOEI memang telah memenangkan tender setelah melalui seleksi yang ketat untuk pembangunan dan pengoperasian IPST Sarbagita. Tetapi hal ini tidak berarti perusahaan swasta patungan dengan serta merta akan segera membangun IPST itu karena banyak faktor yang harus diperhitungkan sebelum proyek itu dimulai, terutama menyangkut prospek keuntungan nyata yang akan mereka peroleh. Faktor-faktor tersebut dengan jelas diuraikan dalam *Project Design Document* (PDD) yang disusun sebagai kerangka acuan yang menentukan jadi atau tidaknya proyek itu mereka laksanakan, sekalipun sudah ada MoU dengan pemerintah wilayah Sarbagita. Dalam dokumen itu secara jelas disebutkan bahwa tanpa adanya sertifikat *clean development mechanism* (CDM) perusahaan tersebut menyatakan tidak akan bisa membangun IPST berteknologi maju

tersebut¹. Investasi yang akan ditanam sedemikian besar, sehingga mereka baru bisa melakukannya bila ada jaminan akan mendapat insentif berupa dana kompensasi dari konsorsium negara-negara maju bagi perusahaan-perusahaan yang menerapkan teknologi yang memenuhi persyaratan CDM di negara-negara berkembang sebagaimana diatur dalam Protokol Kyoto 2004.

Penundaan pembangunan IPST Sarbagita oleh PT. NOEI pada dasarnya disebabkan sampai akhir tahun 2006 perusahaan ini masih belum memperoleh sertifikat CDM sebagaimana yang diharapkan. Meskipun pada pertengahan tahun 2007 sertifikat itu sudah berhasil didapatkan, tetapi dari tiga jenis teknologi yang akan digunakan (*Gassification, Landfill, dan Anaerobic Digestion, GALFAD*) hanya teknologi *landfill* yang disetujui oleh badan perlindungan lingkungan PBB, UNEP. Sementara dua teknologi lainnya dianggap tidak memenuhi kelayakan karena temperatur tinggi hingga mencapai 1200 derajat Celcius yang dibangkitkannya berpotensi besar menimbulkan bahaya terhadap lingkungan. Dengan demikian tanpa penerapan keseluruhan paket teknologi GALFAD sebagaimana yang direncanakan dana kompensasi yang dijanjikan akan diberikan oleh negara-negara maju tidak akan cukup untuk mengembalikan dana investasi besar yang akan dikeluarkan.

Prospek Co-Produksi dengan Masyarakat

Sebagaimana telah dipaparkan di atas BPK Sarbagita telah melakukan sosialisasi tentang pembangunan instalasi pengolahan

¹ Sebagaimana dinyatakan di dalam *Project Design Document (PDD)* PT. NOEI “*NOEI had seriously considered the incentive from the CDM for the Project, in particular given the inadequate project returns in the absence of the additional CER revenue. The importance of the CDM became more pronounced as the Euro gained strength and contributed to a significant increase in cost projections. By the middle of 2004, NOEI had come to realise that their Project will only be feasible with CDM assistance*”.

sampah terpadu dengan masyarakat banjar Ambengan dan Pesanggaran yang terletak bersebelahan dengan lokasi IPST tersebut. Bahkan juga telah membuat nota kesepahaman atau MoU, yang intinya BPK Sarbagita akan memberikan kompensasi berupa uang kepada kedua banjar atas keikutsertaan mereka menjaga keamanan IPST apabila telah mulai beroperasi nanti. Kompensasi juga dijanjikan kepada para pemulung yang bermukim di kedua banjar yang akan kehilangan mata pencaharian apabila IPST mulai beroperasi. Kompensasi ini diberikan selain karena mereka tidak akan diizinkan lagi memasuki kawasan IPST, PT. NOEI sebagai operator IPST juga akan menjadikan barang-barang bekas seperti plastik dan kertas yang sebelumnya merupakan sumber penghasilan pemulung sebagai tambahan pemasukan disamping energi listrik yang akan dijual ke PLN.

Dua tahun lebih sudah berlalu sejak MoU dengan kedua banjar ditandatangani. Masyarakat di kedua banjar mulai kehilangan kesabaran dan mengajukan tuntutan kepada BPK Sarbagita karena dana kompensasi yang telah disepakati tidak kunjung mereka terima. Masalah ini muncul karena adanya perbedaan persepsi mengenai kapan dana kompensasi itu mulai diberikan. Pihak kedua banjar menganggap bahwa mereka akan mendapat uang dihitung sejak MoU ditandatangani, sementara BPK Sarbagita baru akan mampu memberikan kompensasi apabila PT. NOEI sudah mendapat penghasilan melalui pengoperasian IPST. BPKS sendiri dengan biaya operasional yang terbatas tidak mungkin mengalokasikan anggaran untuk kompensasi bagi para pecalang yang akan menjaga keamanan lokasi IPST.

Persoalan ini menjadi semakin terkatung-katung karena keinginan PT. NOEI memperoleh sertifikat CDM bagi teknologi bersih lingkungan yang digunakan dalam pengoperasian IPST yang memungkinkannya memperoleh dana kompensasi cukup besar dari negara-negara maju ternyata tidak terwujud. Tanpa adanya dana kompensasi tersebut PT. NOEI memperhitungkan bahwa biaya investasi dari pihak ketiga sebesar lebih dari US\$ 20 juta untuk

membangun dan mengoperasikan IPST tidak akan mungkin dapat dikembalikan. Salah satu implikasi dari kondisi semacam ini adalah PT. NOEI tidak bersedia menyanggah dana kompensasi bagi masyarakat kedua banjar yang telah membuat MoU dengan BPK Sarbagita. Hal ini sekaligus berarti bahwa keinginan BPK Sarbagita untuk mengajak masyarakat bersinergi dalam pengelolaan kebersihan di wilayah Sarbagita tampaknya akan mengalami hambatan.

3.8. Kesimpulan

Penelitian yang mengangkat kasus co-produksi dan sinergi yang dijalankan oleh BPK Sarbagita dalam mewujudkan lingkungan hidup yang bersih di wilayah Bali bagian selatan ini merupakan suatu upaya untuk memperlihatkan sejauh mana paradigma baru yang memandang pelayanan publik – yang dalam hal ini pengelolaan kebersihan lingkungan – sebagai tanggungjawab bersama antara pihak pemerintah, swasta dan masyarakat, telah dapat diwujudkan. Wilayah Sarbagita dipilih untuk studi kasus mengingat BPK Sarbagita telah dianggap sebagai contoh oleh banyak kota besar lainnya, termasuk DKI Jakarta, Bandung, Yogyakarta dan Surabaya, dalam hal keberhasilannya mengajak pihak swasta dan masyarakat untuk menangani masalah sampah perkotaan, suatu masalah yang semakin tidak mungkin dapat dipecahkan dengan menggunakan pendekatan paradigma lama dan teknologi pengelolaan sampah konvensional.

Dari temuan penelitian dapat disimpulkan bahwa co-produksi dan sinergi antara pemerintah daerah, pihak swasta dan masyarakat yang dibangun oleh BPK Sarbagita pada mulanya cukup memberikan harapan akan dapat berjalan mulus. Namun kenyataan yang muncul kemudian menunjukkan adanya faktor penting yang merupakan kendala utama bagi terwujudnya co-produksi yang bersifat sinergis itu. Pada satu pihak Pemda wilayah Sarbagita menganggap pengelolaan kebersihan sebagai salah satu bentuk pelayanan publik yang berfungsi sosial. Pada pihak lain pihak swasta yang memandang persoalan yang sama sebagai bisnis murni, tidak mungkin akan

bersedia menanggung risiko kerugian material dan finansial atas investasi besar yang ditanamkan.

Kebersihan lingkungan hidup di wilayah Sarbagita sebagai wilayah tujuan wisata utama Indonesia tampaknya memang sedang menjadi taruhan. Sepanjang Pemda Sarbagita dan terlebih pemerintah pusat hanya sibuk mengkalkulasi devisa dan rupiah yang bakal diterima dari para wisatawan asing dan lokal yang semakin membanjiri wilayah selatan Bali ini tanpa menunjukkan keinginan untuk turut serta menanamkan saham dalam pengelolaan kebersihan berteknologi modern seperti yang ingin diperkenalkan pihak swasta, dapat diperkirakan alih-alih akan terbangun co-produksi dan sinergi Bali akan kembali menghadapi masalah pengelolaan kebersihan seperti Bandung dan DKI Jakarta.

BAB 4

CO-PRODUKSI DAN SINERGI DALAM GERAKAN GIANYAR SEJAHTERA

4.1. Pengantar

Sejak era reformasi berkumandang di Indonesia, banyak pemikiran-pemikiran baru dimunculkan untuk mengupayakan bagaimana dan seberapa jauh sebenarnya hubungan masyarakat dan pemerintah dapat dibangun dalam penyelenggaraan pembangunan. Hal ini menjadi penting untuk disoroti untuk merevisi anggapan-anggapan yang selama ini keliru terjadi dalam penyelenggaraan pembangunan, sehingga membawa negeri ini ke arah krisis yang sifatnya multidimensi baik di bidang sosial, ekonomi maupun politik. Di era Orde Baru, hegemoni negara atas kehidupan masyarakat berlangsung cukup kokoh tetapi semua itu justru telah mengakibatkan akhir dari kekuasaan rezim yang otoriter tersebut.

Perkembangan akhir-akhir ini menunjukkan bahwa di kalangan para ahli, praktisi, birokrat dan masyarakat ada keinginan kuat agar pembangunan yang dilakukan dapat bersinergi. Hal ini dimaksudkan agar tujuan pembangunan yang dilakukan dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien. Persoalan-persoalan sekitar masalah akuntabilitas, transparansi dan kesetaraan pemerintah dengan masyarakat sering muncul ke permukaan. Kondisi ini sebagian menjadi latar belakang munculnya wacana otonomi daerah, pemekaran wilayah, yang seringkali menciptakan raja-raja kecil yang justru semakin menjauh dari konsep pemberdayaan masyarakat luas. Oleh karena itu untuk mengatasi masalah itu, perlu adanya sinergi antara masyarakat dengan pemerintah dalam melaksanakan pembangunan.

Sinergi masyarakat dengan pemerintah, yang menjadi tema sentral penelitian ini mengacu pada pola hubungan yang partisipatoris – resiprositas antara dua entitas penting dalam sebuah Negara,

masyarakat dan pemerintah. Di sini, partisipasi masyarakat mengandung arti mereka tidak menganggap bahwa pembangunan secara keseluruhan atau lingkup yang lebih kecil seperti pelayanan publik, harus diberikan sepenuhnya oleh pemerintah. Masyarakatpun turut berperan serta agar pengembangan sosial atau pelayanan itu bisa diraih secara lebih optimal. Pemerintah juga berperan dalam menentukan keterbukaan atas partisipasi masyarakat baik secara kultural dalam sikap dan perilaku mereka yang lebih akomodatif dan responsif atau secara struktural melalui fasilitasi aturan yang mendukung. Pemerintah dalam kenyataannya memang tidak akan dapat berperan optimal tanpa peran serta dan sikap kritis masyarakat. Dinamika pembangunan khususnya dalam program pengentasan kemiskinan melalui gerakan Gianyar Sejahtera yang berkaitan dengan partisipasi masyarakat inilah yang akan diuraikan pada bab ini.

Kabupaten Gianyar dengan Gianyar sebagai pusat ibukotanya memang tidak terlepas dari dinamika nasional yang ditandai oleh reformasi dalam segala bidang. Salah satu wujud dari proses ini adalah menguatnya keinginan masyarakat setempat untuk berpartisipasi dalam pengelolaan kehidupan kemasyarakatan dan bahkan kenegaraan. Tumbuhnya organisasi-organisasi atau kelompok-keompok masyarakat dengan berbagai latar belakang, juga merupakan bentuk kepedulian masyarakat untuk berperan aktif dalam kehidupan sosial, budaya, ekonomi dan politik.

Kehidupan masyarakat di Gianyar, memasuki era reformasi sangat menginginkan adanya perubahan di segala bidang yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan. Oleh karena itu diperlukan kerjasama melalui hubungan sinergi antara pemerintah daerah dengan masyarakatnya. Dalam kaitan ini, kasus yang dipilih sebagai obyek penelitian ini adalah bagaimana sinergi dan co-produksi dalam usaha mengentaskan kemiskinan masyarakat khususnya melalui program Gianyar Sejahtera di Kabupaten Gianyar, Bali. Hal ini penting mengingat bahwa usaha pengentasan kemiskinan merupakan tujuan untuk mensejahterakan kehidupan masyarakat pada umumnya. Kiat-kiat apa yang dilakukan pemerintah melalui

programnya dan bagaimana memberikan pelayanan kepada masyarakat banyak. Dalam implementasinya memberikan pelayanan untuk masyarakat khususnya melalui kelompok-kelompok masyarakat pada satu sisi menunjukkan kinerja yang baik dari sisi aparatnya atau personil karyawannya seperti staf-staf pemerintah Daerah, dan disisi lain juga memperlihatkan bahwa pemerintah daerah telah memperlihatkan upaya yang serius dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya.

Penelitian ini mengasumsikan bahwa kinerja yang ditunjukkan pemerintah tidak hanya ditentukan oleh faktor-faktor internal seperti kualitas manajemen dan kemampuan seorang pimpinan seperti Bupati, Kepala-kepala Dinas, Camat ataupun produktivitas yang dihasilkannya. Ada beberapa faktor eksternal yang turut menentukan keberhasilan dalam memberikan pelayanan, seperti adanya hubungan kerjasama yang saling menguntungkan dengan kelompok masyarakat. Dalam membina hubungan antara pemerintah dengan masyarakat, partisipasi masyarakat terhadap program yang dicanangkan pemerintah sangat dibutuhkan agar memahami apa makna program tersebut. Kemudian juga termasuk mentaati peraturan-peraturan mengenai kewajiban sebagai masyarakat yang berkaitan dengan kebijakan-kebijakan program pembangunan yang dicanangkan pemerintah.

Kabupaten Gianyar, dipilih sebagai salah satu lokasi penelitian, mengingat bahwa di wilayah ini termasuk salah satu wilayah di Indonesia yang mengalami keberhasilan dalam usaha pengentasan kemiskinan masyarakat di daerahnya. Bahkan Kabupaten Gianyar pernah dinyatakan sebagai contoh inovasi terbaik dalam hal manajemen perkotaan yang kemudian dinyatakan layak mendapat penghargaan Inovasi Manajemen Perkotaan (IMP) Award pada tahun 2003. Peraih penghargaan IMP ini dinilai menurut empat kriteria profil, yaitu dua profil di bidang kelembagaan serta masing-masing satu profil untuk bidang pelayanan publik, bidang lingkungan perkotaan, dan bidang pemberdayaan masyarakat. Kabupaten Gianyar dapat meraih penghargaan IMP setelah dinilai berhasil dalam

program pengentasan kemiskinan kota dengan peningkatan kualitas keluarga melalui Gerakan Gianyar Sejahtera.

Dalam tulisan ini dimulai dengan deskripsi profil dan geografis Kabupaten Gianyar. Beberapa hal yang berkaitan dengan aspek geografis maupun fungsi sinergi dalam pelaksanaan program Gianyar Sejahtera di Kabupaten Gianyar. Tulisan ini juga menyinggung bagaimana hubungan masyarakat dengan pemerintah dalam pembangunan terutama dalam gerakan Gianyar Sejahtera.

4.2. Profil Kabupaten Gianyar

Umum

Kabupaten Gianyar termasuk salah satu tujuan wisata dan merupakan sentra kerajinan di Provinsi Bali yang berpotensi untuk mengembangkan kegiatan ekonomi produktif. Kabupaten Gianyar memiliki luas wilayah sekitar 368 km² atau 6,53% dari luas Provinsi Bali. Secara administratif dibagi atas 7 kecamatan, 63 desa, 6 keluarahan, 495 dusun/banjar dan 45 lingkungan. Untuk melaksanakan roda pemerintahan didukung oleh sekitar 7.371 orang PNS yang tersebar ke dalam organisasi daerah yang terdidir dari 12 bagian, 14 dinas, 2 kantor, 6 badan dan satu Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD).

Di samping itu, Kabupaten Gianyar merupakan salah satu dari sembilan kabupaten/kota yang ada di Provinsi Bali. Secara geografis terletak, dengan batas-batas sebagai berikut: sebelah utara Kabupaten Bangli, sebelah timur Kabupaten Klungkung dan Kabupaten Bangli, sebelah selatan Selat Badung dan Samudera Indonesia dan sebelah barat dibatasi oleh Kabupaten Badung dan Kota Denpasar. Sedangkan kondisi topografi Kabupaten Gianyar terbagi menjadi dua wilayah, dengan karakteristik yang berbeda. Bagian utara merupakan wilayah yang bergelombang, sedangkan pada bagian selatan daratan rendah yang datar. Luas kemiringan lahan di Kabupaten Gianyar meliputi: - Datar (0-2%) seluas 15.377 hektar. – Bergelombang (2-15%) seluas

10.426 hektar. – Curam (15-40%) seluas 5.754,50 hektar dan – Sangat Curam (di atas 40%) seluas 5.242,50 hektar.

Jumlah penduduk Gianyar berdasarkan hasil SUSENAS pada tahun 2006 telah mencapai 438.175 jiwa yang terdiri dari 221.433 jiwa atau 50,54 persen penduduk laki-laki dan 216.742 jiwa atau 49,46 persen penduduk perempuan. Jumlah penduduk tahun 2006 ini naik 2,04 persen atau 8.780 jiwa dari tahun sebelumnya. Dengan luas wilayah 368 km², maka kepadatan penduduk di Gianyar telah mencapai 1.191 jiwa/km². Apabila dilihat perbandingan antara jumlah penduduk laki-laki dan perempuan, jumlahnya hampir berimbang, meskipun jumlah laki-laki dari tahun ke tahun jumlahnya tetap lebih banyak (lihat tabel 1).

Tabel 1
Perkembangan Jumlah Penduduk Kabupaten Gianyar dari Tahun 2002-2006

Jenis Data	Tahun 2002	Tahun 2003	Tahun 2004	Tahun 2005	Tahun 2006
A. Jumlah Penduduk Kecamatan					
1. Sukowati	86.789	89.247	90.416	91.960	90.646
2. Blabbatuh	56.002	57.789	58.546	59.545	61.803
3. Gianyar	74.074	77.012	78.022	79.353	83.284
4. Tampaksiring	41.429	42.791	43.351	44.092	44.433
5. Ubud	61.523	63.665	64.499	65.602	60.973
6. Tegallalang	45.236	46.628	47.238	48.044	47.753
7. Payangan	38.116	39.596	40.114	40.799	40.643
B. Jumlah Penduduk Kabupaten	403.169	416.728	422.186	429.395	438.175
1. Laki – laki	206.232	210.235	214.903	218.064	221.433
2. Perempuan	196.937	206.493	207.283	211.331	216.742
C. Seks Ratio	105	102	104	103	102

Sumber: BPS. Kabupaten Gianyar, 2006.

Kondisi Sosial Ekonomi

Sejak timbulnya krisis ekonomi yang dipicu oleh krisis moneter pada pertengahan tahun 1997, pertumbuhan ekonomi terhenti dan laju inflasi meningkat pesat yang berakibat pada menurunnya

taraf hidup masyarakat. Penduduk miskin semakin bertambah dan tingkat pengangguran meningkat pesat. Langkah-langkah pemulihan dan reformasi ekonomi untuk menggerakkan perekonomian dan memulihkan kesejahteraan rakyat selama periode 1997-1999 dirasakan berjalan lambat. Krisis ekonomi muncul ke permukaan, sementara itu beberapa upaya pemulihan perekonomian belum memberikan hasil yang berarti. Berbagai distorsi yang terjadi pada masa lalu telah melemahkan ketahanan ekonomi, menimbulkan berbagai bentuk kesenjangan sosial, dan menghambat kemampuan untuk mengatasi krisis dengan cepat. Kurang meratanya penyebaran pelaksanaan pembangunan juga menimbulkan kesenjangan pertumbuhan antar wilayah, antara perkotaan dan pedesaan, maupun antara golongan sehingga gejolak sosial menjadi sangat mudah terjadi. Sementara itu, saat ini pembangunan ekonomi menghadapi dua tantangan utama, yaitu yang terkait dengan proses globalisasi dan desentralisasi. Globalisasi meningkatkan persaingan antar kekuatan ekonomi. Sedangkan desentralisasi ekonomi akan menggerakkan potensi sumber daya ekonomi di seluruh daerah untuk berperan dalam pembangunan. Untuk itu, desentralisasi ekonomi dilakukan secara hati-hati agar tidak menimbulkan permasalahan yang dapat menghambat pencapaian tujuan ekonomi secara menyeluruh.

Pada sisi lain, perekonomian Kabupaten Gianyar yang ditunjukkan dengan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) atas dasar harga konstan 2000 selama lima tahun terakhir ini mengalami perkembangan yang cukup berarti walaupun sedikit mengalami perlambatan di tahun 2002 dan 2003. Pada tahun 1998 pertumbuhan ekonomi mengalami kontraksi sebesar minus 2,62 persen lebih baik dari pertumbuhan ekonomi Bali yang mencapai minus 4,04 persen, tahun 1999 ekonomi Gianyar mulai menggeliat hingga mencapai 1,76 persen, bahkan pada tahun 2000 tumbuh sebesar 4,70 persen.

Tragedi WTC 11 September 2001 berdampak pada perkembangan ekonomi Gianyar yang mengandalkan sektor pariwisata, ikut tertekan hingga pertumbuhannya menurun hanya mencapai 4,45 persen di tahun 2001. Tragedi bom yang mengguncang

Bali di tahun 2002 menyebabkan pertumbuhan ekonomi Gianyar tahun 2002 hanya mencapai 3,42 persen dan bahkan tahun 2003 hanya mencapai 3,33 persen. Angka ini lebih rendah dari pertumbuhan ekonomi Provinsi Bali yang hanya 3,70 persen. Tahun 2004 perekonomian Kabupaten Gianyar kembali digerakkan sehingga pertumbuhannya mencapai sebesar 4,95 persen bahkan di tahun 2006 mampu mencapai 5,51 persen, lebih baik dari tahun-tahun sebelumnya setelah terjadinya krisis ekonomi.

Dilihat dari peran masing-masing sektor, masih didominasi oleh sektor unggulan yaitu pertanian, industri dan pariwisata yang telah mampu membuka berbagai peluang yang mendorong aktivitas masyarakat. Peranan sektor pertanian dalam tiga tahun terakhir terus menunjukkan peningkatan dari sebesar 20,15 persen tahun 2004 menjadi sebesar 20,38 persen tahun 2006. Peningkatan sektor pertanian ini menekan peran sektor pariwisata dan industri yang sedang mengalami pemulihan.

Perkembangan nilai ekspor non migas Gianyar dalam tahun 2002-2006 mengalami peningkatan 7,26 persen pertahun. Di mana pada tahun 2002 nilai ekspor non migas mencapai US\$ 17.488.422,47 meningkat menjadi US \$ 23.833.613,60 di tahun 2006. Dari komoditi ekspor barang hasil industri kerajinan yang tertinggi nilainya adalah industri kerajinan dari kayu. Dengan terjadinya arus globalisasi, perdagangan luar negeri akan semakin terbuka untuk pasar internasional bagi hasil industri dalam negeri terutama yang memiliki keunggulan komparatif dan keunggulan kompetitif.

Tragedi WTC tanggal 11 September 2001 sangat berpengaruh terhadap jumlah wisatawan manca negara yang datang ke Bali maupun yang melancong ke Gianyar. Memasuki tahun 2002 tragedi Kuta telah menambah pula keterpurukan industri pariwisata di Bali, demikian pula Gianyar mengalami imbasnya dengan semakin menurunnya wisatawan yaitu hanya sebanyak 415.878 orang. Melalui upaya pemulihan kembali kunjungan wisatawan, berangsur-angsur mengalami peningkatan hingga mencapai 518.384 orang di

tahun 2004. tetapi badai susulan menimpa kembali Bali dengan meletusnya bom di tiga tempat sekaligus (1 lokasi ledakan di Jimbaran dan 2 lokasi ledakan di Kuta) pada tanggal 1 Oktober 2005, tiga tahun setelah peledakan di Legian menambah keterpurukan pariwisata di Bali, jumlah wisatawan yang berkunjung ke obyek mengalami penurunan drastis hanya sebanyak 297.910 orang di tahun 2006.

Pembangunan ketenagakerjaan bertujuan untuk menyediakan lapangan kerja dan lapangan usaha bagi setiap angkatan kerja sehingga dapat memperoleh pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Masalah yang dihadapi dalam pembangunan ketenagakerjaan, antara lain, adalah tingginya tenaga kerja yang menganggur dan setengah menganggur, masih rendahnya kualitas dan produktivitas tenaga kerja, dan belum memadainya perlindungan terhadap tenaga kerja. Selama kurun waktu 2002-2006 jumlah tenaga kerja di Gianyar mengalami peningkatan dari 211.844 orang di tahun 2002 menjadi 296.513 orang di tahun 2006. Sementara itu, selama kurun waktu yang sama sektor industri mengalami peningkatan jumlah tenaga kerja dari 66.199 orang di tahun 2002 menjadi 76.293 orang di tahun 2006. Sektor perdagangan, hotel dan restoran mengalami peningkatan pula dari 50.457 orang di tahun 2002 menjadi 76.530 orang di tahun 2006.

Kondisi Kemiskinan

Kemiskinan merupakan masalah pembangunan di berbagai bidang yang ditandai oleh pengangguran, keterbelakangan dan ketidakberdayaan. Oleh karena itu, kemiskinan merupakan masalah pokok yang penanggulangannya tidak dapat ditunda dengan dalih apapun dan harus menjadi prioritas utama dalam pelaksanaan pembangunan. Sesuai dengan prinsip keadilan, penanggulangan kemiskinan merupakan salah satu upaya strategis dalam mewujudkan sistem ekonomi kerakyatan.

Kemiskinan pada dasarnya dapat dibedakan menjadi dua, yaitu: (1) Kemiskinan Kronis (*chronic poverty*) atau kemiskinan struktural yang terjadi terus-menerus. (2) Kemiskinan Sementara (*transient poverty*) yang ditandai dengan menurunnya pendapatan masyarakat secara sementara sebagai akibat dari perubahan siklus ekonomi dari kondisi normal menjadi kondisi krisis dan bencana alam. Masyarakat miskin umumnya lemah dalam memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasar seperti pangan dan gizi, pendidikan dan kesehatan, kemampuan berusaha, dan mempunyai akses yang terbatas kepada kegiatan sosial ekonomi sehingga menumbuhkan perilaku miskin. Selain itu, perilaku miskin ditandai pula oleh perlakuan diskriminatif, perasaan ketakutan dan kecurigaan serta sikap apatis. Dalam kaitan itu, upaya penanggulangan kemiskinan terkait erat dengan upaya pemberdayaan masyarakat dan penyediaan berbagai kebutuhan pokok dengan biaya yang terjangkau sehingga secara bertahap mereka dapat meningkatkan kemampuannya untuk memanfaatkan peluang yang terbuka.

Dalam kaitannya dengan kondisi kemiskinan, bahwa jumlah penduduk miskin selama lima tahun terakhir ini di Kabupaten Gianyar menunjukkan peningkatan baik dalam jumlah maupun persentasenya terhadap total jumlah penduduk. Pada tahun 2000, jumlah penduduk miskin Kabupaten Gianyar mencapai 25.824 orang atau sekitar 6,61 persen dari jumlah penduduk. Tahun 2003 jumlah penduduk miskin meningkat menjadi sekitar 31.427 orang atau sebanyak 7,54 persen dari 416.728 orang penduduk Gianyar. Tahun 2004 penduduk miskin Kabupaten Gianyar kembali meningkat dibanding tahun 2003 menjadi sebanyak 32.704 orang atau sebanyak 7,75 persen dari 422.186 orang penduduk. Persentase penduduk miskin mengalami penurunan di tahun 2006 menjadi sebanyak 8,17 persen akan tetapi secara kumulatif mengalami peningkatan jumlahnya menjadi sebanyak 35.783 orang.

Perkembangan keluarga miskin dari tahun ke tahun selalu mengalami dinamika sesuai dengan situasi perekonomian daerah maupun regional dan nasional. Pada tahun 2002 jumlah keluarga

miskin 3.336 KK atau 4,20 persen dari 79.354 Rumah Tangga yang ada. Kemudian tahun 2006, keluarga miskin di Kabupaten Gianyar meningkat menjadi sebanyak 7.629 KK atau 8,24 persen dari 92.640 KK yang ada. Kondisi ini juga cukup memprihatinkan bagi pemerintah daerah Gianyar, untuk memikirkan bagaimana memecahkan masalah tersebut. Paling tidak harus bisa menekan pertumbuhan angka kemiskinan, dengan berbagai program yang dapat benar-benar secara realitas meningkatkan taraf hidup masyarakat khususnya bagi kelompok masyarakat miskin.

Tabel 2
Jumlah Keluarga Miskin Per Kecamatan
di Kabupaten Gianyar Tahun 2002 – 2006

Kecamatan	Tahun 2002	Tahun 2003	Tahun 2004	Tahun 2005	Tahun 2006
1. Sukowati	247	310	643	952	1.002
2. Blahbatuh	549	698	799	1.034	1.267
3. Gianyar	661	954	1.469	1.285	1.389
4. Tampaksiring	294	428	401	695	838
5. Ubud	223	232	401	1.266	561
6. Tegallalang	840	978	1.033	771	1.277
7. Payangan	522	634	910	470	1.275
Jumlah	3.336	4.234	5.656	6.473	7.629

Sumber: UPTD Gianyar Sejahtera, Dinas Sosial dan BPS Kabupaten Gianyar, 2006.

Dalam kaitan itu, maka pembangunan manusia merupakan proses yang dapat ditumbuhkan melalui upaya pemberdayaan penduduk yang menitik-beratkan pada peningkatan kemampuan dasar, yaitu derajat kesehatan, pengetahuan dan keterampilan. Pembangunan seutuhnya tidak saja mencakup aspek fisik, intelektualitas dan aspek kesejahteraan ekonomi semata tetapi aspek iman dan ketakwaan juga menjadi perhatian yang sama besar. Dalam penerapannya, pelaksanaan pembangunan dilakukan secara berkelanjutan sesuai dengan tingkat kemampuan sumber daya

manusia dan pemanfaatan sumber daya alam. Di sisi lain, masih rendahnya sumber daya manusia yang ditandai oleh pendidikan penduduk yang relatif rendah, maka untuk mengharapkan partisipasi dalam pembangunan tidak dapat dilakukan secara simultan namun harus dilakukan secara bertahap.

Pada tingkat makro, angka harapan hidup dipakai sebagai salah satu indikator keberhasilan pembangunan di bidang kesehatan. Peningkatan umur harapan hidup memberikan indikasi yang kompleks di berbagai bidang secara lintas sektor. Pada tahun 2006, angka harapan hidup penduduk Gianyar telah mencapai 72,17 tahun, artinya rata-rata umur penduduk Gianyar dari lahir sampai mati berumur 72 tahun. Angka harapan hidup ini lebih besar dibandingkan dengan tahun 2004 yang mencapai 71,50 tahun. Kondisi ini menggambarkan bahwa tingkat harapan hidup bagi penduduk Gianyar cukup tinggi, hal ini ada signifikansi dengan kondisi tingkat kesejahteraan penduduk.

Dalam perkembangan masyarakat, upaya peningkatan kualitas penduduk dapat dilakukan dengan peningkatan standar pendidikan. Selama lima tahun terakhir, pendidikan di Gianyar menunjukkan peningkatan untuk indikator rata-rata lama sekolah demikian pula dengan angka melek huruf mengalami peningkatan-penurunan walaupun tidak terlalu besar. Angka melek huruf mencapai 83,14 persen di tahun 2002, kemudian meningkat pada tahun 2004 menjadi sebesar 84,20 persen disusul kenaikan kembali pada tahun 2006 menjadi 85,00 persen. Sedangkan dari indikator rata-rata lama sekolah, pendidikan penduduk Gianyar pada tahun 2002 mencapai 7,84 tahun atau setara dengan *drop-out* (DO) pada pendidikan SLTP kelas 2. Pada tahun 2004, rata-rata lama sekolah mencapai 7,50 tahun. Di tahun 2006, rata-rata lama sekolah menjadi 7,70 tahun atau setara dengan DO pada tingkat SLTP pada kelas 2, masih jauh dari program Wajib Belajar 9 tahun.

Pendidikan dan Kesejahteraan Sosial

Banyak yang beranggapan bahwa bangsa yang mempunyai sumber daya manusia (SDM) yang berkualitas akan lebih mampu bersaing dalam memasarkan barang dan jasa yang dihasilkannya, sehingga dengan sendirinya akan menguasai perekonomian dunia. Dalam kaitan ini, salah satu komponen yang berkaitan langsung dengan peningkatan SDM adalah pendidikan. Karena itu, kualitas SDM di wilayah Gianyar selalu diupayakan untuk ditingkatkan melalui pendidikan yang berkualitas, demi tercapainya keberhasilan pembangunan.

Pembangunan SDM di wilayah ini memiliki keterkaitan erat pada akses penyediaan fasilitas pendidikan yang meliputi gedung sekolah, tenaga pengajar (guru), kelengkapan literatur (buku-buku) dan sarana penunjang pendidikan lainnya. Hanya saja, segala bentuk upaya peningkatan pendidikan selalu terganjal dengan beragam kendala. Sarana pendidikan seperti bangunan fisik (gedung sekolah) yang ideal tentunya merupakan dambaan bagi semua lapisan masyarakat untuk dapat menikmatinya. Dalam hal ini di Kabupaten Gianyar, ketersediaan prasarana pendidikan pada jenjang SD/MI selama tahun 2006 hanya ada penambahan 1 unit, untuk jenjang TK dan SLTP/MTs dan SLTA juga mengalami peningkatan. Tahun 2002 misalnya, jumlah TK di Gianyar sebanyak 78 unit mengalami peningkatan sebesar 20,51 persen atau 16 unit dibanding tahun sebelumnya yang mencapai 94 unit. Pada tingkat SLTP/MTs jumlah sekolah mencapai 42 unit, terjadi peningkatan 5,00 persen atau bertambah 2 unit. Sedangkan tingkat SLTA, jumlah sekolah mencapai 37 unit, terjadi peningkatan 15,63 persen atau 5 unit dibandingkan tahun 2002 yang mencapai 32 unit. Penambahan jumlah prasarana Taman Kanak-Kanak mengindikasikan semakin dirasakannya manfaat pendidikan anak usia dini (PAUD) yang hampir setiap desa memiliki bahkan beberapa Banjar/Dusun juga membangun fasilitas PAUD sesuai dengan potensi anak balita yang ada.

Prasarana pendidikan yang mengalami kondisi paling memprihatinkan di Kabupaten Gianyar adalah Sekolah Dasar. Dari

286 unit SD/MI yang ada di Kabupaten Gianyar tahun 2006 memiliki ruang kelas sebanyak 1.850 ruang dengan kondisi baik sebanyak 965 ruang kelas (52,16%), rusak ringan sebanyak 538 ruang kelas (29,08%) dan yang mengalami rusak berat sebanyak 347 ruang kelas (18,76%). Dalam prediksi tahun 2008 semua SD/MI yang rusak sudah ter rehabilitasi seluruhnya melalui pendanaan alokasi khusus bidang pendidikan maupun pendanaan berdasarkan nota kesepakatan antara pemerintah kabupaten, provinsi dan pemerintah pusat.

Rasio murid-guru dan murid-sekolah merupakan indikator untuk mengukur daya tampung dan efektifitas proses belajar-mengajar. Ketersediaan sarana fisik sekolah misalnya, menjadi semakin efektif kalau sepadan dengan daya tampung muridnya. Demikian juga guru dan murid, menjadi semakin terjamin proses belajar mengajarnya kalau kemudian sang guru tidak memberi pelajaran pada banyak murid. Jumlah murid SD/MI selama tahun 2006 mencapai 45.576 orang, sedangkan tenaga guru sebanyak 2.731 orang. Ini berarti ratio murid-guru pada jenjang SD/MI sebesar 16,69. Dengan kata lain, tiap guru SD/MI dapat mendidik/mengajar rata-rata 16 hingga 17 murid. Sarana pendidikan ini sangat penting dalam pembangunan, karena jumlah murid harus diimbangi dengan sarannya kalau ingin benar-benar menciptakan siswa sekolah yang berkualitas tinggi. Namun tidak hanya sarana, kualitas gurupun juga perlu dipertimbangkan mengingat guru adalah yang mengajarkan anak didik yang nantinya sangat berpengaruh terhadap kualitas pemimpin di masa yang akan datang.

Pada sisi lain, tingkat SLTP/MTs, jumlah murid mengalami sedikit peningkatan yakni 4,14 persen, dari 18.078 di tahun 2005 menjadi 18.826 orang di tahun 2006. Sedangkan jumlah tenaga guru sebanyak 1.557 orang, yang berarti rasio murid-guru mencapai 12,09. Dengan kata lain, tiap tenaga guru SLTP/MTs dapat mendidik atau mengajar rata-rata 12 orang murid. Pada tingkat SMA jumlah murid di tahun 2006 sebanyak 14.072 orang, di mana terjadi peningkatan sebesar sebesar 5,38 persen atau 719 orang dibandingkan tahun sebelumnya. Dari sejumlah murid tersebut, diajar oleh tenaga guru

sebanyak 1.367 orang dengan rasio murid-guru sebesar 10,29. Di mana setiap tenaga guru SMA dapat mendidik atau mengajar rata-rata 10 orang murid. Perbandingan jumlah guru dan murid ini cukup signifikan.

Sedangkan untuk mengetahui kesejahteraan sosial di Gianyar, maka tingkat kesejahteraan sosial sangat terkait dengan kebijakan pembangunan yang ada. Selama ini, tujuan untuk menekan angka kemiskinan tentunya sangat berkaitan langsung dengan apa yang sudah dijalankan Pemerintah Kabupaten Gianyar dalam program-programnya. Namun demikian, semua itu tidak akan bermakna apa-apa tanpa dibarengi dengan kesungguhan dari masyarakat dan pemerintah daerah sendiri dalam meningkatkan program kesejahteraan sosial. Maka dalam masalah ini, untuk menanggulangnya peran pemerintah sangat diharapkan secara bersama-sama dan didukung oleh partisipasi masyarakat. Karena dengan membangun sinergi antara pemerintah dengan masyarakat akan lebih ringan dalam setiap memecahkan persoalan, lebih-lebih di era reformasi ini keterbukaan pemerintah sangat diharapkan, melalui partisipasi masyarakat.

Berdasarkan data dalam laporan tahunan selama tahun 2006, jumlah penduduk rawan sosial menunjukkan peningkatan dibanding tahun 2002. Penduduk rawan sosial yang paling kecil peningkatannya (di bawah 10%) pada tahun 2006 dibandingkan tahun 2002 adalah Anak Terlantar 2,70 persen, lanjut usia/jompo terlantar 4,46 persen, dan penyandang cacat 3,25 persen. Kondisi ini menggambarkan bahwa penduduk dalam kategori terlantar masih tinggi, namun semakin lama mengalami penurunan. Masalah ini perlu mendapat perhatian pemerintah daerah setempat, karena kalau tidak segera ditanggulangi akan mengganggu kerawanan-kerawanan lainnya.

Kebijakan pemerintah Kabupaten Gianyar melalui strategi penanggulangan penduduk rawan sosial seperti pemberian Askes Lansia, penanganan anak terlantar melalui gerakan orang tua asuh maupun bantuan lainnya baik kepada Lansia, anak terlantar maupun

penyandang cacat, sehingga mampu menekan perkembangannya. Penduduk rawan sosial lainnya yang paling besar peningkatannya adalah Fakir miskin atau keluarga miskin yang meningkat rata-rata 15,16 per-tahun dalam periode 2002-2006. Fenomena kemiskinan ini hampir dirasakan di seluruh Indonesia sebagai dampak dari krisis multidimensi bahkan adanya bencana alam yang terus beruntun di tahun 2006 menambah jumlah keluarga miskin yang ada. Berbagai upaya telah dilakukan oleh pemerintah baik melalui subsidi langsung maupun peningkatan ekonomi produktif keluarga miskin, belum juga mampu menekan perkembangan jumlah keluarga miskin.

Sedangkan penduduk rawan sosial lainnya yang paling besar peningkatannya adalah Gepeng, rata-rata 18,48 persen dan tuna susila rata-rata 20 persen. Perkembangan yang cukup pesat ini terjadi, karena adanya anggapan bahwa mengais rejeki di daerah yang kepariwisataan maju akan lebih menjanjikan. Kondisi semacam ini kalau tidak ditangani dengan segera akan memperburuk citra pariwisata yang menyangkut masalah kenyamanan wisatawan. Bisa jadi para wisatawan merasa enggan untuk berkunjung lagi ke daerah wisata, apabila masalah gepeng ini dibiarkan secara berlarut-larut yang pada akhirnya merusak pemandangan di lingkungan daerah wisatawan.

4.3. Program Gianyar Sejahtera, Implementasi dan Sinergi

Sebagaimana diketahui bahwa wacana dan praktek yang dikembangkan pada masa Orde Baru adalah mengejar pertumbuhan ekonomi nasional. Dalam konteks pembangunan ekonomi ini, di daerah Gianyar diupayakan harus memiliki bangunan infrastruktur yang dapat menopang pembangunan ekonomi masyarakat. Sarana-sarana infrastruktur ini sangat diperlukan untuk menopang pembangunan ekonomi masyarakat, khususnya untuk kepentingan kesejahteraan masyarakat secara luas. Di samping tersedianya infrastruktur, juga diperlukan program-program yang mendukung pembangunan ekonomi masyarakat, baik yang berasal dari pemerintah pusat, daerah dan dari aspirasi masyarakat itu sendiri.

Pelaksanaan pembangunan yang ada kaitannya dengan infrastruktur, seperti pembangunan jalan di samping oleh pemerintah, partisipasi masyarakat juga mempunyai andil yang cukup significant dalam upaya memperlancar roda perekonomian di masing-masing wilayah yang ada di Gianyar. Upaya-upaya masyarakat ini tampak dari makin meningkatnya gairah masyarakat untuk membangun jalan swadaya yang sampai tahun 2006 telah mencapai 943,471 km. Tingginya partisipasi masyarakat untuk berswadaya ini berkat adanya insentif yang diberikan oleh Pemerintah Kabupaten Gianyar melalui penyediaan material jalan seperti aspal dan alat berat. Dimana masyarakat secara bergotong royong menyediakan bahan lainnya serta tenaga untuk membangun jalan di lingkungan wilayahnya. Kondisi ini menggambarkan bahwa dalam rangka melaksanakan pembangunan di Gianyar terdapat sinergi antara masyarakat dengan pemerintah, yang mana masing-masing mempunyai kepentingan dan memelihara kesinambungan untuk kepentingan secara bersama-sama.

Di samping itu, pembangunan di kawasan Indonesia seperti di Bali yang mengedepankan sektor industri pariwisata, Gianyar pun sekarang ini tidak ingin ketinggalan dalam pengelolaan sektor ini selain sektor pertanian. Perkembangan dewasa ini menunjukkan bahwa pariwisata menjadi pilihan dalam mencari jawaban terhadap persoalan pengangguran dan upaya meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Krisis ekonomi yang melanda perekonomian nasional Indonesia pada tahun 1997 tampaknya berpengaruh pula secara kuat terhadap pertumbuhan ekonomi Gianyar. Demikian pula dengan terjadinya tragedi WTC tanggal 11 September 2001 sangat berpengaruh terhadap jumlah wisatawan mancanegara yang datang ke Bali maupun yang melancong ke Gianyar. Selanjutnya ditambah kasus lagi tahun 2002 adanya tragedi Kuta telah menambah pula keterpurukan industri pariwisata di Bali, yang imbasnya juga mengalami penurunan wisatawan yang masuk ke Gianyar.

Selain itu, persoalan pengembangan masyarakat juga mendapat kendala dari semakin meningkatnya jumlah keluarga miskin dari tahun ke tahun. Hal ini disebabkan oleh situasi

perekonomian daerah maupun regional dan nasional. Pada tahun 2002 jumlah keluarga miskin 3.336 Kepala Keluarga (KK) atau 4,20 persen dari 79.354 rumah tangga yang ada. Kemudian empat tahun kemudian (2006), jumlah keluarga miskin di Gianyar meningkat menjadi sebanyak 7.629 KK atau 8,24 persen dari 92.640 KK yang ada¹. Tampaknya pengentasan kemiskinan belum secara efektif dilakukan betapapun secara indikator makro menunjukkan perbaikan². Kondisi ini perlu mendapat perhatian serius oleh pemerintah daerah, bagaimana cara menanggulangnya, karena merupakan masalah-masalah yang harus segera dipecahkan.

Pada sisi lain, perekonomian Gianyar terdiri atas sektor pertanian, industri/kerajinan, pariwisata, pengangkutan dan komunikasi, keuangan, serta jasa-jasa. Sejak tahun 2002, peran keempat sektor dalam pembentukan PDRB berjumlah 84 persen (pertanian, industri, pariwisata dan jasa-jasa). Lima tahun kemudian meningkat menjadi 87 persen³. Apabila dilihat di tingkat provinsi,

¹Menurut penuturan informan dari pejabat Bappeda Gianyar, bahwa kondisi keluarga miskin di Gianyar semakin memprihatinkan, terutama setelah terjadinya Bom di Kuta Bali, jumlahnya semakin meningkat. Sektor pariwisata menurun, jumlah wisman yang berkunjung ke Gianyar menurun dratis, pada hal wisman paling suka membelanjakan uangnya di sektor kerajinan seperti seni ukir-ukiran, dan lainnya. Kondisi yang demikian otomatis mengakibatkan pendapatan warga masyarakat menurun.

²Bahwa hasil perhitungan terhadap PDRB Kabupaten Gianyar menunjukkan bahwa perekonomian Gianyar dalam beberapa tahun terakhir ini tetap mengalami perkembangan, terbukti dari meningkatnya nilai absolut PDRB Gianyar. PDRB Kabupaten Gianyar tahun 2006 atas dasar harga berlaku mencapai 3.993,04 milyar rupiah, meningkat sebesar 222.114,63 mlyar rupiah (5,89%) dibandingkan tahun sebelumnya yang mencapai 3.770,92 milyar rupiah.

³Distribusi Persentase PDRB Gianyar atas harga berlaku menurut lapangan usaha tahun 2006 adalah sektor pertanian 20,38, sektor industri 16,51, sektor pariwisata 29,22, sektor jasa-jasa 17,55, sektor bangunan 3,39, sektor pengangkutan dan komunikasi 6,68, sektor keuangan, persewaan, jasa

PDRB per kapita yang merupakan gambaran kesejahteraan rakyat suatu daerah, menempatkan Kabupaten Gianyar tahun 2006 menduduki peringkat ke-3 terbesar, berada di bawah Kabupaten Badung dan kota Denpasar. Sedangkan PDRB per kapita terkecil dimiliki oleh Kabupaten Karangasem.

Berdasarkan kondisi permasalahan yang terdapat di Kabupaten Gianyar, terutama yang berkaitan dengan pengentasan kemiskinan yang telah diuraikan tersebut di atas, pemerintah Kabupaten Gianyar telah melakukan program dengan peningkatan kualitas keluarga melalui gerakan yang dinamakan “Gianyar Sejahtera”. Program yang dicanangkan ini adalah berasal dari *Top down*, namun dalam realisasinya membutuhkan partisipasi masyarakat dari berbagai unsur dalam masyarakat khususnya masyarakat bawah, yaitu tokoh-tokoh masyarakat, kelompok-kelompok masyarakat maupun lembaga-lembaga sosial yang ada di daerah. Tanpa partisipasi dari masyarakat, program ini tidak akan berhasil dengan baik. Kondisi partisipasi masyarakat terhadap pengentasan kemiskinan melalui gerakan Gianyar Sejahtera ini cukup tinggi, yang pada akhirnya muncullah ide dari Bupati Kabupaten Gianyar untuk menciptakan inovasi dalam bidang kelembagaan yang khusus mengkoordinasikan Pengentasan Kemiskinan yang diberi nama Kantor Koordinator Program Gianyar Sejahtera dengan Keputusan Bupati Kepala Daerah Tingkat II Gianyar Nomor 449 tahun 1997. dengan terbentuknya inovasi kelembagaan di Kabupaten Gianyar dipandang perlu mengefektifkan lembaga yang ada, kelompok-kelompok masyarakat yang ada, sehingga mampu memberikan pelayanan yang optimal, transparan dan berkelanjutan.

Dalam realisasinya program ini, umumnya mendapat tanggapan masyarakat lokal secara positif. Dari berbagai unsur masyarakat, tumbuh adanya sinergi meskipun ini diciptakan secara *top down*. Sinergi pihak-pihak yang terlibat antara lain seperti Instansi

perusahaan 4,43, sektor listrik, gas, air bersih, 0,85 dan sector pertambangan dan penggalian 0,40.

pemerintah, lembaga DPRD, Swasta, dan masyarakat dalam hal perencanaan, pelaksanaan, evaluasi serta penggalan dana. Keinginan pemerintah daerah sangat tinggi untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat Gianyar melalui program ini. Dalam jangka panjang program ini diharapkan dapat mengentaskan kemiskinan masyarakat, yaitu dapat meningkatkan kesejahteraan antara lain dalam bidang-bidang: sandang, pangan, papan, pendidikan, kesehatan dan ekonomi masyarakat. Dalam jangka pendek bisa mengatasi masalah-masalah krusial yang dialami warga masyarakat, misalnya masalah kesehatan, kemiskinan, pendidikan dan masalah-masalah sosial ekonomi lainnya.

Selain itu, dalam penanggulangan kemiskinan untuk mengefektifkannya, Bupati Gianyar telah membentuk Komite Penanggulangan Kemiskinan (KPK) yang dilengkapi dengan Tim verifikasi dengan Keputusan Bupati Gianyar No.118/2005, tugas tim verifikasi dalam hal ini adalah: mengadakan *monitoring* dan evaluasi terhadap pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan melalui Gerakan Gianyar Sejahtera, mengadakan penajaman sasaran keluarga miskin serta mengkoordinasikan penanggulangan kemiskinan secara lintas sektoral.

Adapun dasar pemikiran dibentuknya Unit Pelaksana Teknis (UPT) Gianyar Sejahtera, yaitu:

- (1) Masih adanya Keluarga Miskin di Kabupaten Gianyar yang memerlukan penanganan secara khusus.
- (2) Perlu adanya kejelasan dalam hal penanggulangan kemiskinan.
- (3) Agar penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Gianyar secara terkoordinasi dan berkelanjutan.
- (4) Tersedianya data basis kelompok keluarga miskin yang jelas dan konkrit.
- (5) Mampu menciptakan berbagai inovasi di dalam hal penanggulangan kemiskinan.
- (6) Bisa menggali atau mendapatkan sumber-sumber dana untuk menanggulangi kemiskinan.
- (7) Mampu dan sanggup mengkoordinasikan kegiatan penanggulangan kemiskinan dengan berbagai roda pelaku.

- (8) Dapat melaksanakan kegiatan monitoring dan evaluasi untuk menyusun penanggulangan kemiskinan secara lintas sektoral.

Partisipasi masyarakat sangat tinggi terhadap keberhasilan program ini, antara lain terbukti para pengusaha ikut terlibat langsung dalam kegiatan ini, seperti menerima peserta magang anak-anak keluarga miskin, menjadi Bapak angkat sekaligus menyalurkan produk yang dihasilkan. Di samping itu ada pengusaha yang menerima langsung anak keluarga miskin sebagai tenaga kerja. Sedangkan di tingkat perangkat Desa dan Dusun/Banjar sangat aktif memantau perkembangan kelompok sekaligus memberikan informasi terkait dengan perkembangannya. Secara realitas, menunjukkan di lapangan bahwa ada beberapa kelompok masyarakat yang sudah mampu mandiri dalam bidang pemasaran produk, anggota kelompok usaha bersama (kubek) bertambah, penghasilan anggota kelompok meningkat, yang kesemuanya ini dapat membantu menekan pengangguran yang terjadi di Kabupaten Gianyar.

Secara garis besar, program pengentasan kemiskinan di Kabupaten Gianyar, kiat-kiat yang dilakukannya dalam tahap pertama dalam hubungannya dengan kelembagaan untuk mewujudkan program pengentasan kemiskinan telah dilakukan berbagai program Gerakan Gianyar sejahtera, antara lain:

- (1) *Sawinih*, yaitu program ini melibatkan petani pemilik tanah sawah, memberikan 5 kg gabah setiap panen berhasil selama 3 tahun, dengan melibatkan 456 organisasi SUBAK.
- (2) Program Dana abadi *Kesepakatan Tirta Empul Tampaksiring*. Program ini merupakan suatu kepedulian sosial dari para pengusaha se-Kabupaten Gianyar secara ikhlas memberikan sumbangan dana abadi dalam bentuk Deposito atas nama pengusaha. Pengusaha yang bersangkutan dan bunganya disumbangkan selama 3 tahun untuk mensukseskan Program Gianyar Sejahtera, untuk pemberian tabungan keluarga sejahtera (TAKESRA) yang dapat dipakai sebagai agunan mohon kredit usaha keluarga sejahtera (KUKESRA) di BPD Bali Cabang Gianyar.

- (3) Program Gerakan Seribu Gianyar (*Gebu Gianyar*). Gerakan ini melibatkan seluruh potensi yang ada di Kabupaten Gianyar, baik Pegawai Negeri, ABRI, PGRI, Pengusaha dan masyarakat secara rutin dengan ikhlas menyumbang Rp.1.000; setiap bulan.
- (4) Program Pelayanan Sosial Mobil Jenazah. Masyarakat Kabupaten Gianyar dapat menggunakan fasilitas tersebut tanpa dipungut biaya dengan pelayanan 24 jam, apabila terdapat keluarga meninggal dunia di Rumah Sakit seluruh Bali.
- (5) Program Kartu Sehat. Sebagai upaya membantu masyarakat untuk memperoleh pelayanan berobat secara gratis di seluruh instansi kesehatan di Kabupaten Gianyar.
- (6) Pembentukan UKM (Unit Kesehatan Matra). Kabupaten Gianyar dalam hal pelayanan sosial ini menyiapkan 2 (dua) unit mobil UKM dimana petugas (Dokter jaga dan perawat khusus UKM) siap dipanggil setiap saat (24 jam setiap hari) untuk melayani masyarakat yang sakit/ibu yang akan melahirkan dan dijemput ke rumah pasien tanpa biaya.
- (7) *Pap Smir*. Dalam pelaksanaan kegiatan sosial ini Pemerintah Kabupaten Gianyar menyiapkan 1 (satu) unit mobil Pap Smir beserta perlengkapannya dengan kegiatan mengunjungi tempat-tempat umum, seperti pasar, guna memberikan pelayanan kepada para ibu-ibu untuk mendeteksi secara dini tentang penyakit kelamin (kanker rahim).

Dalam realisasinya, program yang telah berjalan tersebut di Kabupaten Gianyar melibatkan secara langsung 7 (tujuh) dinas/instansi terkait, yaitu antara lain: Dinas Perindustrian dan Perdagangan, Dinas Pertanian Tanaman Pangan, Kantor Perkebunan, Kantor Perikanan, Kantor Departemen Sosial, Kantor BKKBN dan Dinas Peternakan. Ketujuh dinas ini cukup proaktif dalam melaksanakan programnya, dan tentu saja dibantu oleh partisipasi masyarakatnya. Partisipasi masyarakat ditunjukkan dengan keinginan kebutuhan secara mendesak dan kepedulian sebagai warga untuk bersama-sama meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dari segi sosial kemasyarakatan, memberikan kesan yang positif, dimana

masyarakat setempat mensyukuri bahwa pengentasan kemiskinan harus ditangani secara professional, transparan, tepat sasaran, dimana masyarakat mampu berkeaktifitas untuk keperluan hidupnya.

Di bidang ekonomi, masyarakat dapat merasakan bahwa dengan bantuan alat kerja ekonomi produktif yang diberikan kepada kelompok-kelompok sasaran dapat terciptanya lapangan kerja, dan mampu menghasilkan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Dalam kaitan ini, masyarakat sangat mendukung dan adanya kepedulian terhadap program ini, karena dirasakan bahwa pemerintah daerah setempat telah memikirkan rakyatnya dari penderitaannya. Meskipun dalam pelaksanaannya memerlukan proses yang berbelit-belit, karena bantuan dana yang diberikan ini melalui prosedur yang rumit.

Dengan adanya perkembangan dalam penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Gianyar, maka kiat penanggulangan kemiskinan tahap kedua adalah dengan terbentuknya UPT Gianyar Sejahtera secara kelembagaan penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Gianyar telah memberikan dampak positif sehingga dapat menaruh perhatian pemerintah pusat dimana pada tahun 1999-2001 kegiatan penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Gianyar dibantu oleh Departemen Dalam Negeri bekerjasama dengan Bank Dunia. Kegiatan kerjasama yang dilakukan antara Depdagri, Bank Dunia dengan pemerintah Kabupaten Gianyar dalam penanggulangan kemiskinan melalui inovasi manajemen perkotaan dengan kegiatan sebagai berikut:

- Program magang diperuntukkan bagi anggota keluarga miskin.
- Program Pendidikan dan pelatihan kegiatan ekonomi produktif.
- Bantuan ternak sapi dan babi.
- Bantuan motor tempel kepada para nelayan.
- Bantuan pembuatan kolam dan bibit udang Galah.
- Bantuan alat pencetak genteng press.
- Bantuan peralatan pandai besi.
- Bantuan alat kerja kepada penyandang cacat.

Kegiatan-kegiatan tersebut diperuntukkan bagi masyarakat miskin untuk terciptanya lapangan kerja yang tetap, meningkatkan ekonomi keluarga miskin, mencegah kemiskinan yang semakin parah, memberikan perlindungan sosial kepada keluarga miskin dan perluasan lapangan kerja sektor non formal. Dampak program tersebut telah memberikan nilai positif khususnya bagi keluarga-keluarga miskin di Gianyar, antara lain timbulnya beberapa kelompok sudah mampu mandiri dalam usaha ekonominya dan secara makro dapat menekan pengangguran.

Kemudian dari pelaksanaan program tersebut, dilihat realisasinya cukup membawa dampak positif, maka dalam tahap ketiga pada tahun 2004 pemerintah Kabupaten Gianyar melalui UPT Gianyar Sejahtera, Dinas Kesejahteraan Sosial kembali mengadakan kerjasama dengan Bank Dunia melalui kegiatan Inovasi Manajemen Perkotaan. Berdasarkan PP No. 8 tahun 2004, Kantor Koordinator Gianyar Sejahtera dijadikan UPTD Gianyar Sejahtera Dinas Kesejahteraan Sosial, Kabupaten Gianyar. Kegiatan yang dilaksanakan meliputi:

- (1) Penguatan kelembagaan, telah dibentuk lembaga yang sifatnya koordinatif dari tingkat kabupaten, kecamatan, desa dan kelurahan yang bertugas untuk mengkoordinasikan penanggulangan kemiskinan.
- (2) Merumuskan kriteria penanggulangan kemiskinan standar Kabupaten Gianyar.
- (3) Melaksanakan pendataan ulang sesuai dengan kriteria standar Kabupaten Gianyar.
- (4) Membuat aplikasi pemetaan keluarga miskin dengan sistem informasi geografis keluarga miskin.
- (5) Memberikan bantuan alat kerja ekonomi produktif kepada kelompok-kelompok kerja keluarga miskin.
- (6) Menyusun kelompok-kelompok pilot proyek penanggulangan kemiskinan di seluruh kecamatan di Kabupaten Gianyar.
- (7) Menyusunan strategi penanggulangan kemiskinan untuk lima tahun kedepan.

- (8) Melaksanakan monitoring dan evaluasi terhadap program yang telah dilaksanakan untuk menyusun kebijakan lebih lanjut.

Kriteria standar Kabupaten Gianyar untuk menentukan kemiskinan meliputi enam (6) variabel pokok, diantaranya: bidang sandang, bidang pangan, bidang papan, bidang pendidikan, bidang kesehatan dan penghasilan yang dijabarkan menjadi 21 indikator substansi. Dengan adanya pemetaan kepala keluarga miskin dengan aplikasi sistem informasi geografi keluarga miskin di Kabupaten Gianyar akan dapat diketahui data basis keluarga miskin yang riil dan konkrit. Demikian pula tentang persebaran kemiskinan di seluruh kecamatan diketahui secara jelas dan pasti, kantong-kantong kemiskinan yang ada dapat diketahui secara pasti, potensi atau sumber daya yang dimiliki oleh masing-masing keluarga miskin dapat diketahui dengan pasti. Selanjutnya dapat memudahkan dalam hal menyusun kebijakan penanggulangan kemiskinan, penyaluran bantuan akan tetap konsisten dan tepat sasaran, tidak akan terjadi overleping dalam penyaluran bantuan dan mudah dalam melaksanakan monitoring dan evaluasi dan sangat mudah untuk menyusun program lanjutan. Diharapkan untuk tahun selanjutnya pemerintah Kabupaten Gianyar akan tetap memberikan perhatian dalam hal penanggulangan kemiskinan dan untuk implementasinya akan disesuaikan dengan kemampuan dan daya dukung yang ada serta tetap berharap kepada semua komponen di Kabupaten Gianyar untuk memberikan dukungan dan partisipasinya sehingga secara bertahap dan berkelanjutan kemiskinan di Kabupaten Gianyar bisa ditanggulangi.

Berdasarkan kiat-kiat yang telah dilaksanakan oleh pemerintah Kabupaten Gianyar dalam menanggulangi masalah kemiskinan tersebut, baik pemerintah daerah dan masyarakat umumnya telah merasakan manfaatnya, meskipun terdapat kekurangan-kekurangannya. Misalnya, dari sisi *Good Governance*, Pemerintah Daerah Kabupaten Gianyar telah berupaya menumbuhkan kepercayaan masyarakat dengan memberikan kemudahan-kemudahan, bersifat terbuka, transparan dan adanya kepastian

pelayanan kepada masyarakat miskin. Dari segi dampak pelayanan umum dalam kaitannya dengan peningkatan kesejahteraan masyarakat akan semakin baik, cepat dan professional karena adanya data miskin yang jelas dan pasti. Demikian pula dampak kebijakan publik, program pengentasan kemiskinan menunjukkan adanya transparansi dalam hal pemberian bantuan kepada masyarakat miskin sehingga kebijakan publik yang diambil semakin terarah. Sementara di sisi kebijakan keuangan daerah, bahwa keberhasilan program dalam pengentasan kemiskinan, secara umum akan dapat memberikan dampak bagi sektor keuangan, yakni dengan meningkatnya pendapatan masyarakat maka secara tidak langsung akan berdampak positif terhadap keuangan daerah, dimana secara bertahap bantuan kepada masyarakat miskin dapat dikurangi⁴.

Kegiatan-kegiatan yang langsung dirasakan oleh masyarakat, yang kemungkinan jarang dilakukan daerah lain adalah program pelayanan sosial mobil jenazah. Kegiatan ini adalah program yang dikoordinir oleh Dinas Kesehatan Kabupaten Gianyar, yang bertujuan untuk meringankan beban bagi keluarga miskin. Masyarakat Kabupaten Gianyar dapat menggunakan fasilitas tersebut tanpa dipungut biaya dengan pelayanan 24 jam, apabila terdapat keluarga yang meninggal dunia di Rumah sakit di seluruh Bali. Program ini sangat dirasakan manfaatnya oleh warga masyarakat Gianyar, dan kegiatan-kegiatan semacam ini yang biasanya menumbuhkan pandangan warga masyarakat bahwa pemerintah daerah memperhatikan kehidupan warganya, sehingga sebagai timbal balik warga masyarakatpun bisa menyumbangkan kepada pemerintah daerah dalam bentuk partisipasi seperti kerja bakti, gotong royong dan bentuk-bentuk partisipasi lainnya secara sukarela, sesuai dengan program yang dicanangkan pemerintah.

⁴Data dalam Profil Penerima Penghargaan Inovasi Manajemen Perkotaan, Membangun Budaya Inovasi dalam Mewujudkan Daerah yang Mandiri, Dirjen PU, Depdagri, 2003.

Rasa memiliki terhadap daerah ini tampaknya cukup tinggi yang dirasakan oleh warga masyarakat Gianyar karena paguyuban masyarakatnya ditopang oleh modal sosial masyarakat setempat. Maka di sini, peran kepala banjar, kepala desa adat, yang merupakan tokoh masyarakat menjadi panutan dapat sebagai fasilitator dalam menggerakkan setiap ada musibah. Dalam kaitannya dengan pelayanan mobil jenazah ini, apabila ada warga yang meninggal dunia, secara cepat para tokoh ini menggerakkan warganya untuk menolongnya, apalagi kalau yang meninggal di rumah sakit. Mereka bersinergi dengan pihak rumah sakit secara cepat dapat ditanggulangi, dan tampaknya kondisi ini sudah tercipta hubungan sejak lama.

Program lainnya yang menyentuh kehidupan warga masyarakat adalah program kartu sehat. Hal ini dilakukan sebagai upaya membantu masyarakat untuk memperoleh pelayanan berobat secara gratis di seluruh Instansi kesehatan di Kabupaten Gianyar. Program ini biasanya dijalani oleh warga yang tergolong masyarakat kurang mampu/miskin, sehingga paling tidak bisa meringankan beban bagi masyarakat miskin. Kepedulian pemerintah terhadap warga miskin di bidang kesehatan ini, juga salah satu bentuk sinergi dengan masyarakat golongan bawah. Umumnya masyarakat menginginkan adanya kejelasan program dan implementasinya, bukan hanya wacana yang kadang-kadang hanya menimbulkan impian semata. Sebagai bukti tindakan nyata harus ditunjukkan kepada warga masyarakat, karena umumnya warga telah mulai memiliki sikap kritis terhadap kebijakan pemerintah. Di era reformasi ini, rakyat sudah mulai bosan dengan janji-janji yang biasanya diucapkan oleh para politisi lokal dan ujung-ujungnya hanya untuk mendapatkan suara.

Secara realitas masyarakat Gianyar sudah tidak bisa dibohongi, misalnya dengan janji-janji politisi menjelang pemilu 2004 dengan memaparkan program pembangunan kesejahteraan rakyat, seperti pengobatan gratis, pendidikan gratis, namun pada waktunya setelah parpol tersebut terpilih di DPRD tetap akan ditagih janjinya. Jadi terjadi perbedaan ketika zaman Orde Baru dengan era reformasi, isu-isu kemiskinan ketika zaman Orde Baru hanya sebagai

slogan tetapi secara implementasi jauh dari harapan. Namun setelah era reformasi, meskipun program Gianyar sejahtera ini muncul pada masa transisi dari Orde Baru ke Reformasi, secara lambat laun berjalan positif dan masyarakat telah menikmati hasilnya, khususnya yang dialami oleh keluarga-keluarga miskin. Perubahan yang mencolok terutama di bidang kesehatan, banyak mengalami perubahan terutama adanya kartu sehat ini sangat membantu dari biaya pengobatan yang dialami keluarga miskin.

Kegiatan di bidang kesehatan lainnya adalah Pembentukan Unit Kesehatan Matra (UKM). Program ini dikoordinasikan lewat dinas kesehatan, di mana warga Gianyar yang memerlukan fasilitas pelayanan kesehatan Matra dapat mempergunakan mobil kesehatan matra ini untuk kepentingan pelayanan kesehatan baik rujukan ke Rumah Sakit, melahirkan, dan lain-lain, sehingga dapat meringankan beban masyarakat terhadap pelayanan sosial. Kabupaten Gianyar dalam hal pelayanan sosial ini menyiapkan dua unit mobil UKM dimana petugas atau Dokter jaga dan perawat khusus UKM siap dipanggil setiap saat (24 jam) setiap hari untuk melayani masyarakat yang sakit atau ibu yang akan melahirkan dan dijemput ke rumah pasien tanpa dipungut biaya. Di bidang pelayanan ini dalam implementasinya banyak mengalami hambatan-hambatan, karena sangat terbatasnya petugas dokter atau perawat yang melayani pasien. Di samping itu juga karena warga masyarakat sebagai pasien sangat membutuhkan, sementara dokter sebagai petugas pelayanan terhadap pasien merasa dibutuhkan, sehingga derajat sinerginya rendah. Namun demikian program ini adalah suatu bentuk kepedulian pemerintah daerah untuk mensejahterakan masyarakat, meskipun pelaksanaan ini juga ditunjang oleh dana yang berasal dari pemerintah. Kondisi ini menciptakan pendapat warga masyarakat, bahwa kegiatan ini juga merupakan suatu “proyek” bagi pemerintah, sehingga program ini kalau terhambat dana tidak akan berjalan.

Tidak jauh berbeda dengan kegiatan sosial sebagai bentuk kepedulian lainnya adalah Pap Smir, dalam pelaksanaan kegiatan sosial ini pemerintah Kabupaten Gianyar menyiapkan satu unit mobil

Pap Smir beserta perlengkapannya dengan kegiatan mengunjungi tempat-tempat umum, seperti pasar, guna memberikan pelayanan kepada para ibu-ibu untuk mendeteksi secara dini tentang penyakit kelamin (kanker rahim). Kegiatan ini sangat bermanfaat bagi kesehatan ibu-ibu khususnya untuk mendeteksi atau langkah preventif untuk mencegah jangan sampai terserang penyakit lebih lanjut bagi kaum ibu-ibu dari serangan penyakit kanker rahim. Suatu hal kepedulian yang tinggi peran pemerintah terhadap kesehatan ibu-ibu rumah tangga, agar dapat menciptakan keluarga yang sejahtera. Kondisi ini diciptakan bahwa diharapkan oleh pemerintah agar bagi kaum ibu-ibu juga turut berpartisipasi dalam pembangunan, sehingga sinergi antara pemerintah dengan masyarakat juga termasuk di dalamnya adalah ibu-ibu rumah tangga.

Pada sisi lain, kegiatan-kegiatan dalam pembangunan ekonomi, misalnya di bidang papan, telah melakukan Bedah Rumah terhadap 118 Kepala Keluarga dengan biaya 1,5 milyar yang dananya dari APBD. Memang kegiatan ini belum dilaksanakan secara merata karena tersandung oleh masalah dana yang sangat terbatas. Kegiatan-kegiatan semacam inilah yang kadang-kadang oleh masyarakat dinilai sebagai kegiatan “proyek” karena pada satu sisi ada pihak yang mengambil keuntungan dari anggaran tersebut, tetapi pada sisi lain dapat membantu warga miskin. Setelah anggaran berakhir, tidak ada tindak lanjut bagaimana pemanfaatan rumah yang dipugar itu dipelihara atau sebagai percontohan atau secara berkesinambungan sebagai langkah awal untuk memugar rumah-rumah lainnya. Pembangunan rumah ini memang murni bersumber dari dana pemerintah (APBD), namun implementasinya partisipasi dari masyarakatpun cukup tinggi. Misalnya, ketika mau membangun rumah warga masyarakat setempat yang digerakan oleh tokoh masyarakat dengan sukarela bergotong royong membantu membuat pengerasan jalan dengan biaya swadaya masyarakat. Hal ini dilakukan dengan pertimbangan, bahwa pembangunan ini dilaksanakan untuk kepentingan kebersamaan demi menjaga dan

memelihara lingkungan kebersihan, sehingga lingkungan pemukiman daerah ini bisa dinikmati secara bersama-sama warga masyarakat.

Di bidang pangan, telah dilakukan pembagian raskin, sembako, yang dibagikan kepada keluarga miskin dari rumah-ke rumah, namun kegiatan dilakukan secara temporer tergantung dari dana APBD yang tersedia. Kegiatan pembagian ini biasanya bupati turun langsung ke lapangan dari kecamatan yang satu ke kecamatan yang lain, terutama di daerah kantong-kantong kemiskinan. Dalam acara kunjungan ini, biasanya diadakan komunikasi tatap muka dengan para penerima bantuan, tentang kondisi yang dialami oleh mereka dan sekaligus menampung aspirasi-aspirasi dari warga miskin itu sendiri. Namun dalam pelaksanaannya dapat menumbuhkan kesadaran masyarakat semakin tinggi, terdapat sinergi antara masyarakat yang mampu dan kurang mampu. Bagi masyarakat yang mampu ada kecenderungan memberikan bantuan kepada masyarakat yang dianggap tidak mampu atas dasar sukarela dan kemanusiaan, namun sebaliknya yang kurang mampu akan mengingat jasa tersebut, sehingga terciptalah kehidupan masyarakat yang harmoni.

Modal sosial masyarakat Gianyar cukup tinggi, terutama di dasari saling percaya yang tinggi dan saling membantu dalam kehidupan sehari-hari. Hal ini juga didukung dengan nilai-nilai ajaran agama Hindu, bahwa bagi mereka yang merasa dirinya mampu di bidang ekonomi harus memberikan bantuan kepada warga yang dianggap kekurangan. Ajaran-ajaran ini umumnya dipahami dan tumbuh kesadaran untuk diimplementasikan dalam kehidupan warga masyarakat, sehingga ajaran ini dapat sebagai modal dasar dalam pelaksanaan pembangunan. Partisipasi masyarakat cukup tinggi dalam pembangunan, asalkan ada kejelasan tujuan pembangunan itu untuk siapa atau adanya transparansi. Hidup bergotong royong, kerjabakti, sudah menjadi tradisi masyarakat lokal, hal ini juga ada kaitannya dalam semboyan pelaksanaan program Gianyar sejahtera, bahwa kalau masyarakat Gianyar ingin hidup sejahtera, harus ikut berpartisipasi sesuai dengan potensi yang dimilikinya.

Di era reformasi, perkembangan saat ini di Gianyar menunjukkan bahwa telah terjadi pergeseran perspektif dalam melihat arah pembangunan masyarakat yang bergeser dari paradigma top down ke bottom up, dengan mengutamakan kepentingan masyarakat atau rakyat. Dalam paradigma ini, sebenarnya keterbukaan akan partisipasi masyarakat perlu diperluas secara lebih substantif. Pembangunan masyarakat juga perlu betul-betul melihat apa yang menjadi masalah utama dihadapi masyarakat. Mengingat daerah kantong-kantong kemiskinan di Gianyar masih tinggi, maka yang lebih utama adalah meningkatkan taraf hidup masyarakat, dari masyarakat yang miskin menjadi meningkat taraf hidupnya dan lebih meningkat lagi untuk menciptakan masyarakat dengan tingkat kehidupan yang sejahtera.

Namun demikian keberhasilan program pengentasan kemiskinan ini, juga tidak terlepas dari peranan kepemimpinan, seperti kualitas kepemimpinan seorang Bupati yang dapat mengkoordinasikan dengan dinas-dinas terkait lainnya. Pola komunikasi yang dilakukan dengan dinas-dinas terkait secara struktural sangat berpengaruh terhadap keberhasilan program. Selain dengan pihak legislatif (DPRD), juga dilakukan dengan kelompok masyarakat bawah seperti seringnya melakukan safari atau kunjungan ke berbagai kecamatan, khususnya di kecamatan yang terdapat daerah kantong-kantong kemiskinan. Bentuk-bentuk komunikasi yang dilakukan seperti kunjungan dari rumah ke rumah dan sekaligus mengadakan dialog secara tatap muka, sambil memberikan sumbangan. Di sini, masyarakat merasa diayomi oleh pimpinan yang mau meninjau langsung di lapangan dengan melihat apa sesungguhnya yang terjadi. Kondisi ini dapat menumbuhkan pandangan masyarakat bahwa perhatian pimpinan sangat besar terhadap rakyatnya, ibarat seorang bapak mengunjungi anak kandungnya sendiri yang sedang sakit. Tindakan ini merupakan bentuk kepedulian yang ingin melihat sesungguhnya apa yang sedang dihadapi oleh orang miskin. Kunjungan Bupati ini selain meninjau langsung ke lapangan, juga sekaligus melakukan monitoring yang

biasanya juga didampingi oleh kepala-kepala Dinas terkait dan anggota DPRD. Hal ini dimaksudkan untuk melakukan koordinasi untuk mencapai sasaran program agar terpenuhi, komunikasi dengan dinas-dinas terkait sebagai struktur bawahan dan anggota legislatif sebagai partner horizontal ini sering dilakukan secara kontinuitas.

Demikian pula partisipasi dan budaya organisasi masyarakat sangat berpengaruh terhadap keberhasilan program. Di Bali yang dikenal di seluruh dunia dengan berbagai julukan disebut "*The Island of Gods*", "*The Island of Paradise*" yang memiliki modal budaya yang sebagai sumber daya pembangunan tersebut didasari nilai-nilai agama sehingga mencerminkan kearifan, ilmu pengetahuan dan teknologi serta keahlian yang bersifat unik. Kabupaten Gianyar sebagai salah satu icon Bali dalam menata kehidupan sosial budaya juga memiliki keunikan dibandingkan daerah lainnya di luar Bali. Dalam tata pemerintahan disamping adanya pemerintahan yang bersifat administratif juga berkembang kelembagaan yang bersifat adat sesuai sosio-kultural masyarakatnya. Kelembagaan adat yang dikenal dengan sebutan *Desa Pakraman* merupakan salah satu bentuk pemerintahan di Bali yang khusus dan sudah terstruktur. Kegiatan yang dilakukan dalam desa adat (*Desa Pakraman*) meliputi bidang adat dan keagamaan, di mana suatu desa adat di Bali memiliki aturan adat tersendiri yang dituangkan dalam *awig-awig* desa (aturan hukum adat). Setiap menerima pembaharuan yang dicanangkan pemerintah, para pejabat harus menyesuaikan diri dengan *awig-awig*, karena tradisi ini berlaku bagi seluruh lapisan masyarakat setempat.

Oleh karena itu dalam membangun sinergi antara pemerintah dengan masyarakat, pemerintah sangat berhati-hati, kepercayaan yang telah diberikan oleh masyarakat kepada pimpinan di daerah sangat dipegang teguh bahwa sebagai pemimpin adalah amanah. Setiap menjalankan program pembangunan, disadarkan bahwa pembangunan itu adalah untuk semua kepentingan masyarakat, jadi diusahakan agar jangan menjaga jarak antara pemerintah dengan masyarakat. Maka dalam program gerakan Gianyar Sejahtera, salah satunya tumbuh adanya program yang dinamakan program gerakan

seribu Gianyar yang diberinama “Gebu Gianyar”. Gerakan ini melibatkan seluruh potensi yang ada di semua lapisan masyarakat di Kabupaten Gianyar, baik Pegawai Negeri, ABRI, PGRI, Pengusaha dan masyarakat secara rutin dengan ikhlas menyumbang Rp.1.000; setiap bulan. Program ini dijalankan tidak dipaksakan, tetapi menggugah kesadaran masyarakat, bahwa membangun daerahnya sendiri tanpa kepedulian dan kesadaran dari warganya mustahil bahwa daerah itu akan maju dan berkembang.

Implementasi program tersebut berjalan lancar tanpa mengalami hambatan, namun kadang-kadang ada permasalahan meskipun masalah itu hanya masalah kecil. Dana ini dikelola oleh UPTD (Unit Pelaksana Teknis Daerah) yang dimanfaatkan untuk kepentingan membangun yang berkaitan mensejahterakan masyarakat miskin. Setiap tahun diadakan evaluasi dan monitoring, agar dana tersebut benar-benar dimanfaatkan sesuai dengan sasaran program. Namun pada sisi lain, ada beberapa pihak yang mengatakan bahwa gerakan Gianyar Sejahtera ini adalah suatu proyek yang biayanya bersumber dari pemerintah dan swadaya masyarakat. Kalau dilihat sejarahnya, memang program Gianyar Sejahtera ini bersifat *Top down*, namun pelaksanaannya sudah memasyarakat atau sampai menyentuh ke lapisan bawah. Umumnya semua lapisan masyarakat merasakan manfaatnya dan menumbuhkan kesadaran masyarakat untuk membangun, bahwa kalau daerah ingin maju, pemerintah daerah dan semua element masyarakat harus bekerjasama dan saling bahu-membahu, misalnya pihak yang kaya harus membantu yang miskin, pejabat harus mengayomi rakyatnya, dan pemerintahan daerah harus dikelola secara profesional.⁵

⁵Hasil wawancara dengan salah satu tokoh masyarakat di Kecamatan Sukowati, Kabupaten Gianyar. Menuturkan bahwa program Gerakan Gianyar Sejahtera perlu dilestarikan, karena programnya sangat membantu kehidupan masyarakat. Namun bukan berarti dalam pelaksanaan program ini tanpa masalah, penyimpangan-penyimpangan selalu ada karena ada kaitannya dengan proyek.

Dari segi pemerintahan adat, masing-masing desa adat bersifat otonom, dalam arti setiap desa adat mempunyai aturan tersendiri yang berlaku bagi desa/banjar yang bersangkutan, yang sama sekali terlepas dari sistem pemerintahan administratif. Walaupun demikian aturan-aturan yang tertuang dalam *awig-awig* sama sekali tidak bertentangan dengan peraturan yang berlaku baik di tingkat nasional maupun daerah. Batas wilayah geografis suatu desa adat adalah sama dengan batas pemerintahan adat yang secara fisik ditentukan oleh batas alam seperti sawah, sungai, bukit, gunung, garis pantai, jalan, dan sebagainya. Setiap desa adat masih memegang falsafah hidup yang berdasarkan pada ajaran agama Hindu dan masih tetap berpegang pada konsep *Tri Hita Karana*, *Tatwam Asi*, dan *Desa Kala Patra*. Hal ini mengingat bahwa mayoritas penduduk Kabupaten Gianyar adalah memeluk agama Hindu sebanyak 414.564 orang atau 97,11%⁶, sehingga landasan hidupnya tetap berpegang pada ajaran-ajaran agama Hindu.

Jumlah pemeluk agama Hindu yang mayoritas ini juga ditunjang oleh sarana-sarana peribadatan yang memadahi, hal ini menunjukkan sebagai perimbangan antara jumlah pemeluk dengan sarana peribadatan yang dimanfaatkan untuk melakukan ibadah agama. Data pada Tabel 3, menunjukkan bahwa sarana peribadatan bagi pemeluk agama Hindu yang ada di Gianyar tetap dominan, sehingga mencerminkan pula bahwa mayoritas penduduk Gianyar dipengaruhi oleh latar belakang kebudayaan agama Hindu. Maka dalam setiap melaksanakan pembangunan didaerahnya, tidak ketinggalan menyelenggarakan upacara-upacara yang sesuai dengan ajaran agama Hindu yang mencerminkan pula sebagai penduduk Provinsi Bali pada umumnya. Dari mulai perencanaan yang biasanya memerlukan waktu yang panjang serta anggaran biaya yang tidak sedikit jumlahnya, dan sampai pada hari pelaksanaannya memerlukan

⁶Jumlah pemeluk agama Hindu di Gianyar tahun 2006 adalah sebanyak 414.564 (97,11%), pemeluk Islam 10.055 (2,36%), Kristen Protestan 887 (0,21%), Budha 772 (0,18%) dan Kristen Katolik sebanyak 629 (0,15%).

perhatian yang serius. Ada warga masyarakat yang berpendapat bahwa hidup sebagai warga masyarakat Bali adalah mahal biaya hidupnya, karena disamping waktunya banyak tersita oleh kegiatan upacara-upacara keagamaan yang memerlukan biaya yang tidak sedikit jumlahnya. Akibat semua kegiatan ini mempunyai implikasi, bahwa waktu untuk melaksanakan kegiatan ekonomi bagi masyarakat Bali semakin berkurang karena tersita oleh waktu tersebut.

Tabel 3
Jumlah Sarana Peribadatan Menurut Agama dan Perkembangannya
di Kabupaten Gianyar Tahun 2002-2006

Jenis Peribadatan	Tahun 2002	Tahun 2003	Tahun 2004	Tahun 2005	Tahun 2006
1. Masjid	3	3	3	4	4
2. Gereja Kristen Katolik	1	1	1	1	1
3. Gereja Kristen Protestan	1	1	1	1	1
4. Pura	4.276	4.276	4.282	4.277	4.277
5. Vihara	1	1	1	1	1

Sumber: Kantor Departemen Agama Kabupaten Gianyar dan BPS Kabupaten Gianyar, 2006.

Dalam kaitannya dengan partisipasi masyarakat untuk melakukan sinergi dengan pemerintah daerah, peranan kepala-kepala desa adat ini sangat tinggi dibanding dengan kepala-kepala desa yang bersifat administratif. Kepala desa adat, lebih cenderung dihormati karena dianggap sebagai tokoh masyarakat sehingga dapat sebagai panutan dalam kehidupan bermasyarakat. Setiap ada inovasi pembangunan di daerahnya, terlebih dahulu pemerintah daerah harus melakukan pendekatan dengan kepala desa adat. Tanpa menyertakan masukan-masukan dari kepala desa adat, akan banyak mengalami hambatan-hambatan setiap melakukan pembangunan di daerahnya. Jumlah desa adat yang terdapat di Kabupaten Gianyar tahun 2006 tercatat 270 desa Adat atau mengalami penambahan sebanyak 7 desa

Adat jika dibandingkan dengan tahun 2002. sedangkan jumlah Banjar sebagai struktur terendah dalam desa Adat sebanyak 523 banjar adat.

Peran tersebut juga terlihat, didalam pelaksanaan pembangunan seperti program dana abadi Kesepakatan Tirta Empul Tampaksiring. Yang mana program ini dicetuskan pada tanggal 12 Agustus 1997 di Tirta Empul Tampaksiring di mana sebanyak 98 orang pengusaha sepakat membantu pemerintah kabupaten untuk menanggulangi kemiskinan. Mereka dengan mendepositokan sejumlah dana atas nama pengusaha itu sendiri dan bunganya disumbangkan kepada pemerintah kabupaten untuk penanggulangan kemiskinan. Ini merupakan suatu kepedulian sosial dari para pengusaha se-Kabupaten Gianyar yang secara sukarela memberikan sumbangan dana abadi dalam bentuk Deposito. Oleh para Pengusaha yang bersangkutan, uang yang didepositokan masing-masing pengusaha dengan nilai nominal antara Rp.750.000;-Rp.15.000.000; dan bunganya telah terkumpul sekitar Rp.300.000.000; selama tiga tahun untuk mensukseskan Program Gianyar Sejahtera. Hal ini dimaksudkan, untuk pemberian tabungan keluarga sejahtera (Takesra) bagi keluarga miskin yang dapat dipakai sebagai agunan untuk permohonan kredit usaha keluarga sejahtera (Kukesra) di BPD Bali Cabang Gianyar.

Dalam implementasinya program ini, cukup berhasil yang telah melibatkan sekitar 62 Kube yang berlatar-belakang keluarga miskin. Peran-peran kepala adat ini juga turut disertakan karena merupakan tokoh kepercayaan masyarakat. Umumnya bagi warga yang menerima bantuan melalui Kelompok usaha bersama, merasakan manfaatnya, meskipun pada awalnya mengalami hambatan-hambatan karena prosesnya dianggap berbelit-belit. Maka dengan adanya kerjasama melalui media yang diperankan tokoh-tokoh tersebut akan berjalan lancar, karena setiap ada permasalahan selalu dikonsultasikan kepada mereka. Mula-mula yang mendapat Takesra yaitu sebanyak 4.232 KK yang merupakan hasil pendataan tahun 1996, kemudian diberikan sebuah tabungan bekerjasama dengan BPD Bali cabang Gianyar. Tabungan ini sangat bermanfaat

bagi rakyat miskin, dan mereka benar-benar memanfaatkan sarana ini terutama sebagai agunan untuk meminjam modal kepada Bank melalui Kukesra (Kredit Usaha Keluarga Sejahtera).

Kegiatan Kukesra yang dilakukan oleh kelompok usaha bersama ini umumnya lancar, baik dalam simpan-pinjam maupun dalam pengembaliannya. Hal ini didasari oleh modal sosial yang cukup tinggi baik antara kelompok masyarakat itu sendiri dengan pihak lembaga pemberi kredit. Kelompok-kelompok usaha mandiri ini merasa terikat oleh aturan-aturan yang telah disepakati, disamping itu juga mempunyai sikap merasa malu kalau usahanya itu gagal, yang pada akhirnya tidak bisa mengembalikan kredit yang dipinjamnya sesuai tepat pada waktunya. Sikap-sikap mental masyarakat yang patuh terhadap aturan-aturan ini, juga didasari oleh ajaran-ajaran agama yang dipeluknya. Kondisi yang demikian tercipta oleh situasi hubungan sosial yang kondusif antara anggota masyarakat itu sendiri maupun masyarakat dengan pemerintah yang dalam hal ini diperankan oleh aparat-aparat dinas terkait. Tokoh masyarakat, seperti kepala desa adat, tokoh agama, sangat berperan dalam memfasilitasi dalam kegiatan Kukesra ini, kadang-kadang bisa sebagai penengah setiap ada permasalahan-permasalahan yang muncul.

Kegiatan-kegiatan ekonomi melalui Kukesra yang dilakukan oleh Kelompok usaha, umumnya ada peningkatan penghasilan, dan boleh dikatakan 70 persen berhasil. Bagi yang tidak berhasil, terutama disebabkan oleh factor eksternal seperti kasus Bom Bali tahun 2002, sehingga produksi yang dihasilkan mengalami kesulitan di bidang pemasaran yang biasanya konsumennya dari para wisatawan yang berkunjung ke Gianyar. Kegiatan usaha yang gagal akibat Bom Bali ini biasanya mereka yang bergerak di bidang *home industry*, namun demikian meskipun usahanya macet, pihak pemberi kredit memberikan toleransi, dengan harapan dibangun lagi usahanya setelah kondisi perekonomian stabil.

Lembaga tradisional lainnya di Kabupaten Gianyar, yaitu keberadaan *Subak* sebagai lembaga tradisional yang mengatur tata air

di tingkat paling bawah dari sistem irigasi keberadaannya dari tahun ke tahun masih tetap sebanyak 518 *subak Yeh* dan khusus untuk *Subak Abian* mengalami pengurangan sehingga hanya masih 45 subak abian. Tantangan dari kelembagaan ini yakni semakin derasnya alih fungsi lahan persawahan menjadi pemukiman maupun penyediaan prasarana pendukung kepariwisataan. Peranan Subak sebagai lembaga tradisional ini juga perlu diperhatikan oleh pemerintah daerah dalam mendukung pembangunan, bagaimana membangun sinergi antara masyarakat dengan pemerintah, membina hubungan yang harmonis dengan lembaga ini tetap dipupuk dan dipertahankan⁷.

Sedangkan menurut I Wayan Budiasa (2004) sebagai warisan sumberdaya budaya Bali, kegiatan operasional subak dilandasi oleh falsafah hidup “trihita karana” dapat disingkat THK sebagai tiga penyebab kesejahteraan dan dijiwai oleh Agama Hindu. Perwujudan ketiga unsur THK di dalam sistem subak dicirikan oleh:

- (1) Adanya bangunan-bangunan suci sebagai wujud parhyangan seperti Sanggah Catu, Pura Ulun Empelan, Pura Ulun Suwi, Pura Masceti, dan di empat danau di Bali terdapat Pura Ulun Danu (Danau Batur, Buyan, Beratan dan Tamblingan);

⁷Hal ini sesuai dengan pendapat I Gde Suyatna (2005), bahwa khusus untuk pertanian di Bali, yang diperlukan adalah untuk lebih memperhatikan subak yang secara komparatif telah disadari memiliki keunggulan sehingga keunggulan komparatif tersebut perlu dikembangkan menjadi keunggulan kompetitif. Nilai, teknologi, dan konsep yang dimiliki subak, seperti “Tri Hita Karana”, “nakluk merana”, dan nilai keadilan, merupakan keunggulan komparatif yang harus dikembangkan sesuai dengan kebutuhan masa kini dan masa depan sehingga memiliki keunggulan kompetitif memasuki era globalisasi yang penuh dengan persaingan. Masalahnya adalah sampai sejauhmana peluang subak untuk mengambil peranan dalam pemberdayaan masyarakat petani sehingga terwujudnya kualitas hidup masyarakat petani yang mengandalkan keunggulan komparatif yang dimiliki.

- (2) Adanya organisasi dengan perangkatnya, yaitu anggota (krama), pengurus (prajuru) dengan segala peraturan (awig-awig, sima) dan sanksi-sanksi bagi yang melanggar aturan-aturan subak sebagai wujud dari unsur pawongan;
- (3) Subak memiliki wilayah dengan perbatasan alam yang jelas dan jaringan irigasi (prasarana dan sarana) yang lengkap sebagai perwujudan unsur palemahan (Dinas Kebudayaan Provinsi Bali, 2002).

Dari berbagai batasan dan ciri-ciri yang ada pada subak, maka subak dapat dipandang sebagai sebuah institusi⁸ dan bukan hanya sebuah organisasi⁹ petani karena subak yang berlandaskan THK tidak saja merupakan sebuah struktur peran-peran tetapi juga memiliki aturan-aturan (bagi penyelenggaraan sub-sistem religius, sub-sistem sosial/organisasi dan sub-sistem fisik), serta berbagai aktivitas dalam sistem subak yang dihargai dan terbukti dapat bertahan sampai sekarang dalam komunitas petani di wilayah Provinsi Bali.

Dalam kegiatan Sawinih, yaitu kegiatan yang melibatkan para petani pemilik tanah sawah, dengan memberikan sumbangan kepada pemerintah Kabupaten Gianyar sebanyak 5 kg gabah setiap panen berhasil yang dikoordinir oleh organisasi Subak, di mana hasil pungutan ini diwujudkan dalam bentuk uang Rp.10.000;. Semua dana ini yang terkumpul disimpan di Bank BPD Bali cabang Gianyar yang akan digunakan untuk menanggulangi kegiatan kemiskinan khususnya dalam biaya pendidikan anak keluarga miskin melalui Gerakan Nasional Orang Tua Asuh (GNOTA). Peranan organisasi Subak ini sangat tinggi. Disini terlihat adanya kerjasama antara masyarakat dengan pemerintah, peran pemerintah melalui suku-suku dinas, maupun para camat dan aparat lainnya dalam memberikan bantuan terlebih dahulu melakukan pendekatan dengan pimpinan

⁸Institusi adalah kumpulan norma-norma dan perilaku-perilaku yang bertahan sepanjang waktu karena berguna dan dihargai (Merrey, 1993).

⁹Organisasi adalah sebuah struktur peran-peran yang diterima dan yang diakui (Uphoff, 1986 dalam Merrey, 1993).

organisasi ini. Mereka umumnya berjalan lancar dan ada kerjasama yang kondusif, informasi-informasi yang diberikan melalui media organisasi ini sangat efektif. Peran Subak ini sangat membantu dan umumnya mengerti apa yang dikehendaki pemerintah.

Peran aktif pemerintah melalui aparat dinas-dinas terkait dalam melakukan komunikasi dengan organisasi subak sangat diperlukan. Mereka menganggap mau-tidak mau sebagai mitra kerja dalam menjalankan tugas sehari-hari, tanpa dibantu organisasi ini untuk mencapai sasaran sulit diharapkan. Dalam menjalin hubungan dengan subak, setiap pertemuan-pertemuan formal baik di kantor-kantor dinas atau di balai pertemuan kabupaten, pengurus organisasi subak ini pasti dilibatkan. Hal ini merupakan suatu rangkaian yang tidak bisa dipisahkan. Boleh dikatakan tokoh-tokoh dalam organisasi Subak ini merupakan tokoh dalam penggerak pembangunan, terutama sebagai panutan masyarakat tradisional yang dapat menjembatani antara masyarakat kelas bawah dengan pihak pemerintah.

Maka membangun sinergi antara masyarakat dengan pemerintah melalui organisasi Subak ini sangat bermanfaat. Banyak keberhasilan yang diperoleh program kegiatan ini yang telah berjalan 3 (tiga) tahun dengan melibatkan 456 organisasi Subak di Gianyar. Umumnya masyarakat mudah percaya dan mengerti apa yang menjadi tujuan pemerintah untuk membangun kesejahteraan masyarakat, asalkan ada transparansi, dan tujuan yang jelas, maka akan tumbuh tingkat kepercayaan yang tinggi pula. Peran subak sangat tinggi dan dapat mendukung dalam pelaksanaan pembangunan di daerah, dan secara historis lembaga subak ini tidak boleh ditinggalkan oleh pimpinan pemerintah dalam menciptakan inovasi pembangunan. Disini terjadi sinergi antara para petani dengan pemerintah dengan fasilitator Subak, yang mana tumbuh kesadaran yang tinggi dari para petani ingin menyumbangkan dana untuk pembangunan khususnya masyarakat miskin. Sementara pemerintah daerah setempat menghargai dan melindungi terhadap organisasi subak sebagai mitra kerja dalam setiap mensukseskan pembangunan.

Masyarakat Gianyar menyadari bahwa dalam menjaga pembangunan yang lestari dan berkesinambungan itu memang tidak dapat hanya mengharapkan peran pemerintah saja, namun perlu diupayakan untuk menumbuhkan kemandirian dan daya kreatifitas masyarakat. Hal ini dimaksudkan agar mereka mampu mengelola dengan fasilitas yang sudah ada, membangun atau menyediakan fasilitas secara swadaya dengan memanfaatkan kemampuan mereka dalam merencanakan, membangun dan mengawasi pelaksanaan pembangunan yang sedang dilaksanakan. Oleh karena itu, sangat penting melihat lembaga-lembaga yang sudah ada di masyarakat seperti adanya Subak yang memiliki potensi penting dalam mengarahkan kehidupan masyarakat dalam kaitannya dengan pembangunan secara swadaya.

Sebagai bentuk kepedulian lainnya dalam kegiatan Sawinih adalah bantuan pendidikan wajib belajar 9 tahun. Program ini adalah anak-anak wajib belajar 9 tahun dari keluarga miskin dibantu biaya pendidikannya melalui cabang yayasan lembaga Gerakan nasional Orang Tua asuh yang sumber dananya selain berasal dari kegiatan sawinih juga dari program dana abadi para pengusaha di Gianyar, serta ditambah lagi dari APBD Pemerintah Daerah tingkat II Kabupaten Gianyar, pemerintah tingkat I Provinsi Bali serta bantuan dari tingkat pusat. Sebagai warga masyarakat miskin, diwajibkan untuk mengikuti pendidikan selama 9 tahun yakni dari tingkat SD 6 tahun dan SLTP 3 tahun, dimaksudkan agar bebas dari kebodohan, karena dengan banyaknya warga masyarakat yang bodoh berarti akan menambah jumlah warga miskin. Bantuan yang diberikan antara lain bisa berupa uang SPP, alat tulis-menulis dan bahkan ada beberapa sekolah yang menerima bantuan berupa uang saku untuk sekolah sehari-harinya.

Di sini terjadi sinergi antara kelompok masyarakat dengan pemerintah yang difasilitasi oleh organisasi subak dan lembaga sosial lainnya untuk mencari solusi. Kondisi ini masing-masing mereka sudah menganggap bahwa masalah pendidikan bagi warga miskin merupakan masalah yang harus dihadapi secara bersama-sama, yang

tujuan akhirnya adalah untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat. Pihak-pihak yang terlibat melakukan sinergi di bidang pendidikan ini sangat banyak. Ini menunjukkan tingkat kepedulian yang tinggi dalam bidang pendidikan, seperti misalnya keterlibatannya yayasan GNOTA dari tingkat I Provinsi Bali dan tingkat II Kabupaten Gianyar, sampai akhir tahun 2006 cukup tinggi kontribusinya. Kondisi ini dipertahankan terus kerjasamanya sebagai mitra kerja oleh Dinas pendidikan Kabupaten Gianyar.

Dengan demikian masing-masing pihak yang mempunyai kepentingan akan saling mengisi dan berbuat sesuatu yang bermanfaat bagi pembangunan masyarakat. Di sinilah sebagai warga masyarakat Gianyar umumnya mempunyai perasaan “sense of belonging” yang tinggi terhadap daerahnya, baik mereka berasal dari keluarga dengan belakang kasta yang tinggi, menengah maupun bawah. Bidang pendidikan adalah merupakan komponen penting dalam pembangunan minimal pendidikan formal, oleh karena itu umumnya para tokoh masyarakat lokal sangat mendukung adanya bantuan-bantuan dana pendidikan yang bersumber dari potensi masyarakat, karena mereka sadar kalau hanya mengharapkan dari Pemerintah dananya sangat terbatas. Apalagi mengingat alokasi dana pendidikan secara konstitusional mengharuskan sebesar 20 persen dari total anggaran belum terealisasi, sehingga biaya pendidikan untuk keluarga miskin yang menjadi beban.

Dari uraian tersebut di atas bahwa co-produksi dan sinergi yang terjadi antara pemerintah dan masyarakat di dalam program penanggulangan kemiskinan melalui gerakan Gianyar Sejahtera yang bersifat *top-down*, adalah bersifat melekat yaitu pemerintah yang dilakukan melalui Dinas-dinas terkait dan masyarakat khususnya kelompok keluarga miskin, mendapat tanggapan secara positif. Hal ini disebabkan karena adanya saling percaya, transparansi yang dibangun antara pimpinan dan masyarakat, serta sistem sosial budaya masyarakat lokal yang mendukungnya antara lain nilai-nilai budaya, nilai-nilai ajaran agama yang dapat menumbuhkan saling percaya antara masyarakat dan pemerintah. Demikian pula nilai-nilai budaya

masyarakat lokal yang menganggap bahwa sikap masyarakat ada kecenderungan mematuhi terhadap aturan-aturan secara birokratis, selama pemerintah memberikan sikap keterbukaan.

Namun demikian, meskipun sinergi berjalan positif masih dijumpai beberapa hambatan-hambatan baik hambatan yang bersifat struktural maupun kultural. Kendala struktural, adalah belum adanya *good will* dari pemerintah untuk membuat aturan-aturan yang jelas dalam pengelolaan dana untuk penanggulangan kemiskinan yang bersumber dari Pemerintah/APBD yang dilaksanakan secara kontinuitas, sehingga program pengentasan kemiskinan tidak segera selesai dengan tuntas. Hal yang demikian menyebabkan sumber dana yang berasal dari swadaya/masyarakat akan tumbuh dengan sendirinya, sehingga sulit membedakan dana yang bersumber dari APBD maupun yang dari swadana. Sedangkan kendala kultural, yaitu pendidikan masyarakat relatif rendah sehingga cenderung dengan masih kuatnya budaya local yaitu mempertahankan adat-istiadat kehidupan sehari-harinya, sehingga sulit melakukan komunikasi dengan pejabat pemerintah yang bersifat birokratis. Akhirnya jalan yang bisa ditempuh satu-satunya untuk menjembatani adalah melalui tokoh-tokoh masyarakat, organisasi sosial (subak), dan organisasi-organisasi lainnya.

4.4. Penutup

Co-produksi dan sinergi merupakan suatu hal yang *applicable* dalam pengembangan masyarakat dan membangun wilayahnya. Memang gejala relasi sinergis akan mengalami proses panjang yang mengalami pasang-surut sesuai sifat dan struktur kekuasaan dan sifat karakter masyarakat. Kondisi sinergi akan menurun pada sifat kekuasaan yang cenderung otoriter seperti pada masa otoriter pemerintahan Orde Baru, namun sinergi akan tampak meningkat apabila pemerintahan semakin demokratis. Munculnya konflik-konflik sosial merupakan akibat dari ketidak-terbukaan hubungan pemerintah dan partisipasi masyarakat. Ketertutupan akan partisipasi masyarakat itu dalam sejarah, bahkan telah menyebabkan berakhirnya

suatu rezim penguasa, meskipun rezim itu memiliki kekuatan yang dianggap kokoh pada waktu itu.

Sinergi masyarakat, baik dalam pemerintah maupun antara pemerintah dan masyarakat tidak bisa dilepaskan dari sejauhmana setiap unsur itu memiliki persistensi modal sosial dan konsistensi dalam implementasi prinsip *good governance*. Dalam modal struktural, kelembagaan itu dilihat sebagai sarana untuk kerjasama kolektif aparatur atau warga masyarakat dalam suatu wilayah teritorial tertentu, sedangkan modal sosial kultural aparatur dinas atau warga masyarakat dilihat peranannya sebagai kondisi sosial psikologis yang memperlancar interaksi antar para pelaku. Dalam konsep modal sosial ini, yang krusial untuk dilihat adalah situasi saling percaya, norma sosial, nilai-nilai, aturan-aturan dan sanksi untuk kinerja lembaga itu dan jaringan sosial untuk melancarkan terjalannya kerjasama kolektif tersebut.

Dengan demikian, co-produksi dan hubungan sinergi dapat sejalan secara berkelanjutan jika diwarnai oleh persistensi modal sosial dan implementasi prinsip-prinsip *good governance*. Dalam bentuk lain, sejauhmana lembaga pemerintah atau masyarakat mampu mengembangkan hubungan sinergis, sangat tergantung pada sejauhmana kedua lembaga tersebut memiliki modal sosial dan *good governance* diimplementasikan secara konsisten. Implementasi *good governance* juga membuka ruang partisipasi masyarakat dan peningkatan akuntabilitas aparatur, sehingga secara simultan memperkuat hubungan kerjasama antar unsur utama dalam negara itu.

Co-produksi dan sinergi dalam program pembangunan umumnya dan gerakan Gianyar Sejahtera khususnya, sebagai salah satu aspek penting dalam pengembangan masyarakat di Gianyar tampaknya sudah diakui signifikansinya oleh para *stakeholders* dan secara praktek berjalan baik meskipun ditemui berbagai kendala baik kendala kultural maupun struktural. Kebanyakan upaya dilakukan oleh aparatur maupun masyarakat juga masih cenderung bersifat

“proyek”, yang sangat menekankan kemampuan keuangan lembaga pemerintah, meskipun telah dibantu dengan dana swadaya dan hal ini menjadikan sebagian program itu kurang bersifat *sustainable*. Sebagian proyek atau program-program tidak sepenuhnya memberikan hasil sebagaimana yang menjadi tujuan awal program itu diformulasikan. Sinergi dapat ditingkatkan seiring dengan reformasi dalam sikap dan perilaku baik aparatur maupun pemerintah, reformasi birokrasi dan kesediaan untuk senantiasa dapat mengevaluasi secara substansial dan benar-benar sesuai kenyataan. Kemudian diharapkan dapat mendorong arah peningkatan sinergi dengan penancangan dan pelaksanaan program yang dirasakan urgen dan fungsional untuk kepentingan semua pihak. Peningkatan kualitas co-produksi dan sinergi ini merupakan suatu hal yang realistis mengingat program yang bertumpu pada hubungan baik masyarakat dengan pemerintah ini sangat bermanfaat bagi kehidupan masyarakat setempat khususnya dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Program pengentasan kemiskinan melalui Gerakan Gianyar Sejahtera memiliki pola Sinergi melekat (*embedded*); kedua belah pihak terdapat unsur keterbukaan baik di pihak pemerintah terutama peran pimpinan (bupati) yang mampu mengkordinasikan dengan dinas-dinas terkait (eksekutif) dan DPRD (legislatif) yang berkompeten dan di pihak lain partisipasi masyarakat dan budaya organisasi masyarakat sangat berpengaruh terhadap keberhasilan program. Di Bali yang dikenal di seluruh dunia dengan berbagai julukan disebut “*The Island of Gods*”, “*The Island of Paradise*” yang memiliki modal budaya yang sebagai sumber daya pembangunan tersebut didasari nilai-nilai agama sehingga mencerminkan kearifan, ilmu pengetahuan dan teknologi serta keahlian yang bersifat unik. Wilayah Gianyar sebagai salah satu *icon* Bali dalam menata kehidupan sosial budaya juga memiliki keunikan dibandingkan daerah lainnya di luar Bali, terutama dalam kehidupannya diatur oleh tatanan adat. Setiap desa adat masih memegang falsafah hidup yang berdasarkan pada ajaran agama Hindu dan masih tetap berpegang pada konsep Tri Hita Karana, Tatwan Asi, dan Desa Kala Patra.

Falsafah ini mempengaruhi derajat sinergi antara masyarakat dengan pemerintah dalam setiap pelaksanaan program pembangunan baik didasari keswadayaan maupun kerjasama kolaboratif masyarakat dan pemerintah.

BAB 5

P E N U T U P

Telah dijelaskan pada bab-bab sebelumnya bahwa propinsi Bali dengan Denpasar sebagai pusat ibukotanya merupakan bagian dinamika nasional yang ditandai oleh menguatnya keterlibatan masyarakat dalam kehidupan sosial, ekonomi dan politik. Salah satu wujud dari proses ini adalah semakin meningkatnya peran *civil society* dalam tingkat lokal untuk mengelola kehidupan kemasyarakatan. Aktualisasi peran organisasi-organisasi masyarakat dengan berbagai latar belakang merupakan bentuk kepedulian masyarakat untuk berperan dalam kehidupan sosial, budaya, ekonomi dan politik yang lebih baik dan dinamis. Tumbuh dan berkembangnya fenomena co-produksi dan sinergi antar masyarakat termasuk di dalamnya pihak swasta dan juga dengan pemerintah tampak menonjol karena ditopang oleh vitalitas kultural masyarakat.

Sementara itu, pesatnya pembangunan dan penambahan penduduk di Bali telah berimplikasi pada daya dukung lingkungan, pengembangan kawasan turisme, masalah kebersihan serta pada masalah peningkatan kesejahteraan. Bentuk-bentuk co-produksi dan sinergi baik dalam kasus Pembangunan Sanur di mana lembaga adat, keagamaan dan sosial menjadi bagian dari struktur sinergi Yayasan Pembangunan Sanur, Badan Pengelola Kebersihan (BPKS) SARBAGITA maupun Gerakan Gianyar Sejahtera (GGS) merupakan bentuk-bentuk keswadayaan dan kemitraan tiga pihak yaitu masyarakat, swasta dan pemerintah dalam menangani permasalahan yang dihadapi tersebut.

Tampak jelas bahwa masyarakat dapat membangun kawasan Sanur dengan model Co-Produksi dan Sinergi yang berperan penting dalam pembangunan selama ini. Lembaga-lembaga adat yang ada, termasuk didalamnya struktur pemerintahan desa adat

mampu menggerakkan rasa kebersamaan dalam pembangunan. Kondisi masyarakat dengan jaringan sosial yang cukup padat ini berimplikasi pada kemampuan masyarakatnya dalam mengembangkan hubungan sinergis intra masyarakat maupun antara masyarakat dan pemerintah. Kasus-kasus yang dijadikan bahan kajian ini menjadi contoh bagaimana sinergi berjalan dengan berbasiskan pada nilai-nilai komunitas yang hidup dalam keseharian dan merupakan manifestasi dari inspirasi yang diangkat dari tradisi, agama, alam dan lingkungannya (Filsafat *Tri Hita Karana*) yang mengandung makna keserasian antara manusia dengan penciptanya atau Tuhan Yang Mahaesa, Manusia dengan Manusia dan Manusia dengan Lingkungannya. Dengan filosofi ini pembangunan yang dilaksanakan diorientasikan pada dimensi keberlanjutan (*sustainable development*) sehingga meminimalisasi sikap-sikap eksploitatif dan koruptif.

Lembaga-lembaga masyarakat seperti Banjar dan Desa Adat, memiliki fungsi penting dalam mengarahkan masyarakat untuk melakukan pembangunan secara co-produksi. Kemandirian desa adat sekaligus kemampuan bermitra dengan pemerintahan yang ada telah berhasil merealisasikan pembangunan dan memproteksi aspek-aspek tradisi yang hidup dan berkembang di tengah-tengah masyarakat. Begitu juga dengan peran banjar serta kelembagaan sosial seperti Yayasan Pembangunan Sanur mampu membangun kawasan Sanur yang tetap memiliki daya tarik turisme.

Selain menjadi struktur sinergi intra masyarakat, YPS juga melakukan sinergi dengan pemda kota, khususnya dengan dinas-dinas sesuai dengan aspek yang menjadi fokus perhatian dan program. Dinas Tata kota dan Prasarana Wilayah, Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat, Dinas Pariwisata atau Dinas Perumahan kerap kali bermitra dengan YPS ini. YPS mampu berperan sebagai sarana untuk menjalin kerjasama antar unsur bagi pembangunan Sanur. Dengan kata lain, YPS tampak berperan tidak hanya dalam peningkatan *bonding social capital*, tetapi juga *bridging social capital* guna merangkul heterogenitas masyarakat dan berbagai kepentingan.

Konsep Co-Produksi dan Sinergi yang baru pada dekade 1990an mulai diproposisikan oleh para ahli ternyata secara riil telah hidup sebagai *local genius* dalam konteks masyarakat Bali lebih dari tiga dekade sebelumnya.

Rasa memiliki terhadap YPS ini tampak tumbuh berkembang karena struktur sinergi ini ditopang oleh modal sosial masyarakat setempat. Yang tergabung dalam YPS ini terdiri atas Banjar-Banjar dengan mendudukan wakilnya di dalam struktur formal YPS. Bagian dari *stakeholder* lembaga ini, termasuk di dalamnya adalah Desa Adat maupun Desa Dinas. YPS mendapat dukungan penuh karena dipercaya masyarakat dan pemerintah setempat. Rasa pengabdian yang ditopang kemurahan hati dan ketulusan terlihat dari dedikasi dan pengorbanan pengurusnya mengelola struktur sinergi ini. Hal ini membuat program-programnya berhasil baik dijalankan seperti penataan dan pengamanan kawasan pantai Sanur, kawasan pemukiman dan pembinaan olah-raga maupun kesenian.

Apa yang ditunjukkan banjar, desa adat dan dinas dalam struktur sinergi YPS adalah sebuah co-produksi dan sinergi. Masyarakat di sini terlibat aktif dalam kerjasama baik antar masyarakat maupun dengan aparatur dan lembaga pemerintah dalam menciptakan situasi yang diinginkan bersama. Terjadinya co-produksi dan sinergi ini karena tersedianya *resource* yang dipelihara baik karena ia memberikan manfaat secara bersama secara *sustainable*. Sebagai *open-access beach*, pantai Sanur dapat dimanfaatkan secara bersama oleh para pihak manapun asal sesuai dengan aturan, adat dan norma setempat. Jadi *equal partisipation* dari tiap warga untuk memanfaatkan *resource* ini berimplikasi pada relatif terdistribusinya tingkat kesejahteraan pada semua pihak.

Sementara itu, penelitian yang mengangkat kasus co-produksi dan sinergi yang dijalankan oleh Badan Pengelola Kebersihan Sarbagia (BPKS) dalam mewujudkan lingkungan hidup yang bersih di wilayah Bali bagian selatan ini memperlihatkan sejauh mana paradigma baru yang memandang pelayanan publik—yang dalam hal

ini pengelolaan kebersihan lingkungan—sebagai urusan yang perlu dikelola bersama antara pihak pemerintah kota dan kabupaten, pihak swasta dan masyarakat, dapat direalisasikan. BPKS sebagai struktur Sinergi dan wadah co-produksi dipilih karena telah dijadikan rujukan beberapa kota besar seperti DKI Jakarta, Bandung, Yogyakarta dan Surabaya. Struktur baru ini telah menunjukkan keberhasilannya dalam mengajak pihak swasta dan masyarakat untuk menangani masalah sampah di empat kota di Bali ini. Terwujudnya struktur sinergi ini tentu didasari oleh suatu visi yang kuat bahwa masalah sampah yang volumenya semakin hari semakin besar itu, hanya dapat dipecahkan dengan menggunakan paradigma baru dan teknologi pengelolaan sampah yang canggih.

Co-produksi dan sinergi antara pemerintah daerah, pihak swasta dan masyarakat yang dibangun oleh BPKS tampaknya masih perlu waktu untuk pencapaian tangga-tangga keberhasilan selanjutnya. Sejauhmana BPKS ini mampu menjalankan fungsinya yang strategis memang masih perlu pengujian tergantung pada sejauhmana kendala utama bagi terwujudnya co-produksi yang bersifat sinergis itu dapat dipecahkan. Sejauh yang dapat dilihat dalam penelitian empiris, memang masih terdapat perbedaan dalam melihat ‘proyek’ bersama ini. Pada satu sisi, Pemda-pemda menganggap pengelolaan kebersihan sebagai salah satu bentuk pelayanan publik yang berfungsi sosial, sedangkan pihak swasta memperlakukannya sebagai bisnis murni yang berfungsi ekonomis dalam arti menguntungkan. Dalam perbedaan visi inilah, pihak pemda sebagai pihak yang paling berkepentingan memang harus menunjukkan keseriusannya dengan memberikan dukungan finansial untuk pengelolaan sampah dengan teknologi canggih ini jika co-produksi dan sinergi dalam pengelolaan sampah ingin berhasil dilakukan.

Dalam kasus ketiga, telah dilihat bagaimana Sinergi dan co-produksi dalam usaha mengentaskan kemiskinan masyarakat di kabupaten Gianyar. Hal ini penting mengingat bahwa usaha pengentasan kemiskinan merupakan tujuan untuk mensejahterakan

kehidupan masyarakat pada umumnya. Dalam implementasinya memberikan pelayanan untuk masyarakat khususnya melalui kelompok-kelompok masyarakat pada satu sisi menunjukkan kinerja yang baik dari sisi aparatnya atau personal karyawannya seperti staf-staf pemerintah daerah, pada sisi lain juga memperlihatkan bahwa Pemerintah Daerah telah memperlihatkan upaya yang serius dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya.

Pemerintah kabupaten Gianyar telah melakukan program dengan peningkatan kualitas keluarga melalui gerakan yang dinamakan “Gianyar Sejahtera”. Program yang dicanangkan ini pada awalnya bersifat *top down*, namun dalam realisasinya melibatkan partisipasi masyarakat dari berbagai unsur dalam masyarakat baik masyarakat bawah tokoh-tokoh masyarakat, kelompok-kelompok masyarakat maupun lembaga-lembaga sosial yang ada di daerah. Tanpa partisipasi dari masyarakat, program ini tidak akan berhasil. Kondisi partisipasi masyarakat terhadap pengentasan kemiskinan melalui gerakan Gianyar Sejahtera ini cukup tinggi. Gerakan Gianyar Sejahtera memang dapat terjadi dari kepemimpinan politik reformis dari Bupati Gianyar dengan menciptakan inovasi dalam bidang kelembagaan yang khusus mengkoordinasikan Pengentasan Kemiskinan yang diberi nama Kantor Kordinator Program Gianyar Sejahtera (SK Bupati No. 449/1997). Terbentuknya inovasi kelembagaan di kabupaten Gianyar dipandang sebagai cara mengefektifkan lembaga dan kelompok-kelompok masyarakat yang ada, sehingga mampu memberikan pelayanan yang optimal, transparan dan berkelanjutan.

Dalam realisasinya program ini umumnya mendapat tanggapan masyarakat lokal secara positif. Berbagai unsur pemerintah dan masyarakat, tampak terlihat adanya sinergi. Sinergi pihak-pihak yang terlibat antara lain seperti instansi pemerintah, DPRD, pihak swasta dan masyarakat dalam hal perencanaan, pelaksanaan, evaluasi serta penggalan dana. Keinginan pemerintah daerah sangat tinggi untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat Gianyar melalui program ini. Dalam jangka panjang program ini diharapkan dapat

mengentaskan kemiskinan masyarakat, yaitu dapat meningkatkan kesejahteraan antara lain dalam bidang-bidang: sandang, pangan, papan, pendidikan, kesehatan dan ekonomi masyarakat.

Partisipasi pihak swasta juga sangat tinggi terhadap program ini, seperti terlihat antara lain dari keterlibatan langsung para pengusaha dalam kegiatan ini: menerima peserta magang anak-anak keluarga miskin serta menjadi bapak angkat sekaligus menyalurkan produk yang dihasilkan, menerima langsung anak keluarga miskin sebagai tenaga kerja. Sedangkan di tingkat perangkat desa dan dusun/banjar sangat aktif memantau perkembangan kelompok sekaligus memberikan informasi terkait dengan perkembangannya. Secara empiris, terdapat beberapa kelompok masyarakat yang sudah mampu mandiri dalam bidang pemasaran produk, anggota kelompok usaha bersama (kUBE) bertambah, penghasilan anggota kelompok meningkat, yang kesemuanya ini dapat membantu menekan pengangguran yang terjadi di Kabupaten Gianyar.

Program Gianyar Sejahtera melibatkan secara langsung 7 (tujuh) dinas/instansi terkait seperti Dinas Perindustrian dan Perdagangan, Dinas Pertanian Tanaman Pangan, Kantor Perkebunan, Kantor Perikanan, Kantor Departemen Sosial, Kantor BKKBN dan Dinas Peternakan. Ketujuh dinas ini cukup proaktif dan bersinergi dalam melaksanakan programnya, dan tentu saja dibantu oleh partisipasi masyarakatnya. Partisipasi masyarakat ditunjukkan dengan keinginan kebutuhan secara mendesak dan kepedulian sebagai warga untuk bersama-sama meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Demikian pula di bidang ekonomi, masyarakat dapat merasakan bahwa dengan bantuan alat kerja ekonomi produktif yang diberikan kepada kelompok-kelompok sasaran dapat terciptanya lapangan kerja, dan mampu menghasilkan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.

Program ini tampak berperan dalam menumbuhkan persistensi modal sosial, karena pemerintah daerah setempat telah secara simpatik memikirkan rakyatnya dari kemiskinan. Pemerintah juga tampak peduli dengan implementasi *good governance*, dengan

mempraktekkan ketanggapannya, kemudahan, keterbukaan dan kepastian pelayanan kepada masyarakat miskin.

Dalam program ini peranan kepala-kepala desa adat ini tampak penting. Juga lembaga tradisional lainnya seperti *Subak* mampu mengatur tata air di tingkat paling bawah dari sistem irigasi. Tantangan dari kelembagaan ini yakni semakin derasnya alih fungsi lahan persawahan menjadi pemukiman maupun penyediaan prasarana pendukung kepariwisataan. Peranan *Subak* sebagai lembaga tradisional ini juga tampak difasilitasi oleh pemerintah daerah dalam mendukung pembangunan.

Gejala co-produksi dan sinergi dalam tiga studi kasus di atas merupakan temuan penelitian tahap kedua tentang fenomena co-produksi dan sinergi. Berbagai hal yang berkaitan dengan masalah ini masih memerlukan pendalaman terutama menyangkut mekanisme peningkatan keterlibatan aktif masyarakat dalam membangun sinergi dengan pemerintahnya. Pemaparan ketiga kasus menunjukkan bahwa co-produksi dan sinergi dalam pembangunan masyarakat dan lingkungannya dalam konteks masyarakat Bali tampak signifikan dalam mencapai keberhasilan pembangunan.

Fenomena Co-Produksi dan Sinergi yang terjadi di Bali yang berada dalam tingkatan yang tinggi itu dapat menjadi argumen bahwa sistem kasta tampaknya tidak menjadi faktor penghambat. Adat istiadat dapat mentoleransi seseorang yang memiliki kemampuan untuk menjadi pimpinan dalam struktur/kelembagaan sosial betapapun ia berasal dari kasta rendah seperti Sudra. Pendidikan dan pekerjaan umumnya menjadi faktor penting dalam proses penerimaan itu. Tidak mengherankan jika terdapat pimpinan struktur sinergi dalam tiga kasus di Bali adalah mereka yang kastanya rendah.

Selain faktor pendidikan, yang krusial dan mendasari penerimaan pada perubahan itu adalah tentu saja terkait dengan persistensi modal sosial. Mereka yang mampu menapak ketinggian lebih tinggi dari kurva prestise sosial adalah mereka yang dipercaya, jujur, tulus berbakti, murah hati (*generous*) dan kepemilikan jaringan

sosial yang luas. Faktor kejujuran, rasa percaya dan keluasan jaringan sosial melicinkan jalan dari kasta rendah untuk sukses dalam tanggap-tangga kehidupan sosial. Tentu saja jenjang ini juga terbuka terhadap kasta yang lebih tinggi dengan persyaratan demikian.

Aparatur pemerintah juga memang menjadi faktor pendorong dalam sinergi ini. Aparatur pemerintah dalam situasi sosial di mana lembaga adat masih berperan penting memang menjadi faktor penting dalam implementasi *good governance*. Aparatur dalam konteks Bali, pada akhirnya adalah juga anggota Banjar. Penilaian dan perhatian yang begitu dekat serta sangsi sosial yang tidak bisa dihindarkan atas sikap dan perilaku aparatur oleh banjaranya, membuat aparatur lebih cenderung bersikap reformis. Keberhasilan dari sinergi dan keswadayaan juga cukup jelas menunjukkan signifikansi dari persistensi modal sosial dalam pembangunan.

Co-produksi dan Sinergi yang cukup fenomenal khususnya pada pembangunan Sanur dan Gerakan Gianyar Sejahtera merupakan resultan dari kemampuan merajut pranata (*crafting institution*), baik berupa sistem nilai bersama, norma-norma, aturan-aturan teknis serta sangsi sebagai bentuk pijakan hidup masyarakat dan penyediaan sarana dan prasarana. Dalam kasus pembangunan Sanur, masyarakat dapat mengembangkan dan menumbuhkan modal sosial (persisten) karena adanya pemeliharaan dan peningkatan rasa saling percaya. Membangun hubungan saling percaya (*reciprocal trust*) antar komunitas mereka pelihara dalam bentuk konsistensi antara kata dan perbuatan serta realiasi rencana dengan pelaksanaan. Hubungan saling percaya memang akan tumbuh ketika proses-proses sosial dalam pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur dan program pengembangan masyarakat itu memberikan jaminan keadilan bagi semua anggota masyarakat.

Akhirnya, perlu dicatat bahwa melakukan siklus peningkatan co-produksi dan sinergi masyarakat, swasta dan pemerintah ini dapat dicapai melalui cara membangun kekompakan atau kesatuan (*cohesiveness*) di kalangan anggota masyarakat yang menjadi

konstituen baik dalam tingkat Banjar, desa adat, kelembagaan sosial dan seterusnya (*space of action*), swasta dan pemerintah. Meneguhkan pelaksanaan pranata, menumbuhkan rasa saling percaya dan jaringan sosial yang dapat merealisasikan keadilan bagi semua pihak, meningkatkan daya tanggap, tanggung-jawab dan keterbukaan merupakan langkah-langkah yang dapat mengarah pada terwujudnya lembaga masyarakat dan pemerintah yang sehat (*robust*) dan produktif.

Berikut ini adalah rekomendasi yang perlu ditindak-lanjuti untuk peningkatan co-produksi dan sinergi serta manfaatnya.

- (1) Perlu peningkatan partisipasi sederajat (*equal participation*) dalam setiap tahap pembangunan. Hal ini akan mendukung mekanisme sosial dalam rangka co-produksi dan sinergi dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan. Pengembangan masyarakat dapat berhasil dilakukan jika partisipasi sederajat (*equal participation*) antar stakeholders berjalan dalam aktifitas sehari-hari. Pembangunan sosial, sarana dan prasarana dengan cara seperti ini akan secara *sustainable* menghasilkan pembangunan tahap demi tahap yang lebih efektif.
- (2) Perlu peningkatan saling percaya antara *stakeholders* pembangunan sosial dan pemeliharaan infrastruktur. Kondisi ini akan menumbuhkan iklim kerjasama yang kolaboratif. Dalam konteks ini, akuntabilitas dan transparansi manajemen proyek-proyek merupakan suatu keharusan. Menyimpan rahasia masing-masing atas kegiatan-kegiatan pelayanan publik akan menjadi kendala peningkatan *outreach capability* yaitu kemampuan menjangkau masyarakat sebagai sasaran pemberdayaan dan pembangunan.
- (3) Perlu dipikirkan peningkatan dan perluasan peran *civil society* dalam pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur dan program-program pengembangan masyarakat dalam tingkatan *capacity building* yang lebih tinggi dengan cara sinkronisasi peran dan fungsi lembaga serta memperluas *social network*. Dengan *capacity building* yang lebih tinggi, daya tanggap

terhadap keperluan masyarakat akan mengalami peningkatan. *Capacity building* yang baik akan meningkatkan rasa percaya percaya pada kinerja lembaga yang ada dalam masyarakat, swasta maupun pemerintah.

- (4) Perlu adanya parameter yang lebih baik guna mendorong terjadinya peningkatan kemampuan pelaksanaan pembangunan, khususnya birokrasi pemerintah yang lebih dapat menggali potensi lokal. Pendampingan terhadap potensi masyarakat dengan sensitivitas tinggi terhadap masalah dan pemahaman yang baik untuk pemecahannya merupakan langkah yang harus diintegrasikan dalam perencanaan, *monitoring* dan evaluasi kinerja instansi.
- (5) Perlunya pemahaman, apresiasi dan implementasi yang lebih baik mengenai co-produksi dan sinegi pada masyarakat, swasta dan pemerintah agar pengembangan masyarakat dan pembangunan kawasan berjalan lebih efektif.

Bibliografi

- Abers, Rebecca. 1998. "From Clientelism to Coöperation: Local Government, Participatory Policy and Civic Organizing in Porto Alegre, Brazil", *Politics and Society*, Vol. 26, nr. 4, December, pp 511-537.
- Abers, Rebecca. 2001. "Practicing Radical Democracy: Lessons from Brazil", *Plurimondi*, Vol. 1, No. 2, July–December, pp. 67–82.
- Ardhana, I Ketut. 2004. "Kesadaran Kolektif Lokal dan Identitas Nasional dalam Proses Globalisasi", dalam *Politik Kebudayaan dan Identitas Etnik*. Denpasar: Fakultas Sastra Universitas Udayana dan Balimangsi Press, 2004.
- . 2004. "The Tourist Industry and Its Impact on the Environment in Bali", dalam Carmencita T. Aguilar (ed.). *Environmental Protection and Regional Development*. Manila: Excel P:rinting Press,
- . 2005. "Path to Sustainable Development in Bali", dalam *Towards Sustainable Development in Southeast Asia: From Forest Management to Eco-Tourism*. Jakarta: Research Center for Regional Development-LIPI and the Japan Foundation,
- . 2006. 'Penelitian Penyediaan Perumahan Swadaya di Kabupaten Bangli-Bali'. Belum diterbitkan.
- Adiputra, Nyoman dan A. Manuaba. 2000. "Adaptasi Rumah Adat di Desa Penglipuran", dalam *Dinamika Kebudayaan: Rumah Bali dalam Menghadapi*

Modernisasi. Denpasar: Lembaga Penelitian Universitas Udayana, Vol. II, No. 3.

Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Tingkat I Bali dan Universitas Udayana. 1988. *Penelitian Banjar Sebagai Organ Pembangunan Pedesaan di Bali*. Maret.

Bappeda Kabupaten Gianyar, 2006. "*Profil Daerah Gianyar*" Gianyar, Bali: Bappeda Gianyar, 2006.

Banfield, Edward C. 1953. *The Moral Basis of a Backward Society*. New York: The Free Press

Beugelsdijk, Sjoerd dan Sjak Smulders, (tanpa tahun). "Bridging and Bonding Social Capital: Which type is good for economic growth?" Tilburg: Faculty of Economics, Tilburg University.

Coleman, James, 1988. "Social Capital in the Creation of Human Capital", *American Journal of Sociology*, Vol. 94 (supplement), pp. S95-S120.

Coleman, James, 1993. "The Rational Construction of Society." *American Sociological Review*, Vol. 58 (February), pp. 1-15.

Darma Putra, I Nyoman. 2004. Bali Menuju Jagadhita: Sebuah Pengantar", dalam *Bali Menuju Jagadhita: Aneka Perspektif*. (I Nyoman Darma Putra (ed.). Denpasar: Bali Post.

Dasi Astawa, Nengah. 2004. "Pengembangan Pariwisata Berbasis Usaha Kecil di Bali", dalam I Wayan Ardika dan Darma Putra (eds.). *Politik Kebudayaan dan Identitas Etnik*. Denpasar: Fakultas Sastra Universitas Udayana dan Balimangsi Press.

- DeMeulenaere, S. dan Lietaer, B, 2003. "Sustaining Cultural Vitality in a Globalizing World: The Balinese Example". *International Journal of Social Economics*, Vol. 30 No. 9
- Depdagri RI, 2003. *Pengembangan Model Pengukuran Kinerja Pemerintah Daerah: Konsep dasar Perumusan Indikator Kinerja*. Jakarta: Makalah dalam Lokakarya Nasional, 10-2-2003, kerjasama ITB dan Direktorat Jenderal Pemerintahan Umum Depdagri.
- Depdagri, Dirjen Pemerintahan Umum, 2003. "*Profil Penerima Penghargaan Inovasi Manajemen Perkotaan: Membangun Budaya Inovasi dalam Mewujudkan Daerah Yang Mandiri*" Jakarta: Direktorat Jenderal Pemerintahan Umum Depdagri RI.
- Dwipayana, AAGN Ari. 2001. *Kelas Kasta: Pergulatan Kelas Menengah Bali*. Yogyakarta: Lapera Pustaka Utama, April.
- Dwipayana, AAGN Ari. 2004. "Genealogi Politik: Desa Adat Bali dan Ruang Demokrasi", dalam I Nyoman Darma Putra (ed.). *Bali: Menuju Jagadhita: Aneka Perspektif*. Denpasar: Pustaka Bali Post.
- Edwards, Bob dan Michael Foley, 1998. "Social Capital and Civil Society beyond Putnam," *American Behavioral Scientist*, Vol. 42, No. 2 (September).
- Evans, Peter. 1997. "Government Action, Social Capital And Development: Reviewing the Evidence on Synergy", dalam Peter Evans, ed. *State-Society Synergy*.
- Evans, Peter. 1997a. "Sustainability, Degradation and Livelihood in Third World Cities: *Government and*

Social Capital in Development. Berkeley: University of California, (Research Series No. 94), hal. 178-209.

- Evans, Peter. 2002. "Political Strategies for More Livable Cities: Lessons from Six Cases of Development and Political Transition", dalam Peter Evans (ed.) *Livable Cities? Urban Struggles for Livelihood and Sustainability*, Berkeley, CA: University of California Press.
- Geertz, Clifford. 1980. *Negara: The Theatre State in Nineteenth-Century Bali*. Princeton: Princeton University Press.
- Geriya, I Wayan. 2003. "Pola Partisipasi dan Strategi Perjuangan Hak-hak Komuniti Lokal dalam Pembangunan Pariwisata di Era Multikultural (Perspektif Pariwisata Budaya Bali)", dalam *Guratan Budaya Dalam Perspektif Multikultural: Katurang ri Kalaning Purnabakti*. Denpasar: Program Studi Magister dan Doktor Kajian Budaya, Linguistik dan Jurusan Antropologi, Fakultas Sastra dan Budaya Universitas Udayana.
- Grootaert, Chistiaan, 1998. "Social Capital: The Missing Link?" (Working Paper No. 3, Social Capital Initiative, The World Bank).
- Hikam, MAS. 1999. *Demokrasi dan Civil Society*. Jakarta: LP3ES.
- Isham, Jonathan dan Satu Kähkönen, 1999. *What Determines the Effectiveness Of Community-Based Water Projects? Evidence from Central Java, Indonesia* (Working Paper No. 14, Social Capital Initiative, The World Bank).

- Khrisna, Anirudh, dan Elizabeth Shrader, 1999. "Social Capital Assessment Tool" (Makalah pada Conference on Social Capital and Poverty Reduction, The World Bank, Washington, D.C., 22-24 Juni).
- Khrisna, Anirudh, dan Norman Uphoff, 1999. *Mapping and Measuring Social Capital: A Conceptual and Empirical Study of Collective Action for Conserving and Developing Watersheds in Rajasthan, India*, (Working Paper No. 13, Social Capital Initiative, The World Bank).
- Kloby, Jerry. 2003. "Democratizing Municipal Budgets," *Institute for Community Studies Newsletter*, Number 10, Spring. Monclair State University, New Jersey.
- Koentjaraningrat. 1964. *Masyarakat Desa di Indonesia Masa Kini*. Djakarta: Yayasan Penerbit Fakultas Ekonomi.
- Lam, N.V. (2003). "A Perspective on Good Governance", *Bulletin on Asia-Pacific 2002/2003*. Bangkok: UNESCAP.
- Meganada, I Wayan. Pola Tata Ruang Arsitektur Tradisional Dalam Perumahan KPR-BTN di Bali: Suatu Evaluasi Arsitektural Terhadap Kasus Perumahan KPR-BTN, Suwung Kangin di Denpasar Selatan. <http://www.mukimits.com/rusun.htm>.
- Morissan. 2006. "*Jalan-Jalan Ke Bali*" Jakarta: Inti Wijaya.
- Neuman, W. Lawrence. 1997. *Social Reseach Methods, Qualitative and Quantitative Approaches*. Boston: Allyn and Bacon.

- Nyoman Agung, I Gusti. 1989. „Pembebasan Tanah dalam Rangka Menunjang Pembangunan di Kabupaten Daerah Tingkat II Badung“, dalam *Majalah Ilmiah Universitas Udayana*, Tahun XVI, No. 21 1989.
- Ostrom, Elinor. 1997. "Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development." dalam Peter Evans, ed. *State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development*. Berkeley: University of California (Research Series No. 94), hal. 85-118.
- Ostrom, Elinor dan T.K. Ahn. 2001. "A Social Science Perspective on Social Capital: Social Capital and Collective Action" (Makalah untuk *Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana University*).
- Panetje, Gde. 1989. *Aneka Catatan Tentang Hukum Adat Bali*. Denpasar: Guna Agung.
- Parimatha, I Gde. 2004. "Desa Adat, Desa Dinas, dan Desa Pakraman di Bali: Tinjauan Historis Kritis", dalam I Wayan Ardika dan Darma Putra (eds.) *Politik Kebudayaan dan Identitas Etnik*. Denpasar: Fakultas Sastra Universitas Udayana dan Balimangsi Press.
- Pitana, I Gde, ed. 1997. *Dinamika Masyarakat dan Kebudayaan Bali*. Denpasar: BP.
- Pitana, I Gede, dan Setiawan AP, I Gede (Editor), 2005. "Revitalisasi Subak Dalam Memasuki Era Globalisasi" Yogyakarta: Andi Offset.
- Portes, Alejandro, 1998. "Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology," *Annual Review of Sociology*, Vol. 24, pp. 1-24.

- Portes, Alejandro, dan Patricia Landolt, 1996. "The Downside of Social Capital," *The American Prospect*, Vol. 26, pp. 18-21.
- Possibilities for State-Society Synergy", A Paper Prepared under the auspices of the Research Group on States and Sovereignty for UN21 Project Conference on the Global Environment, New York, November 15, 1997.
- Putnam, Robert, 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Putnam, Robert, 2000. "The Prosperous Community: Social Capital and Public Life", *The American Prospect*, Vol. 13, pp. 35-42.
- Robison, Lindon J., dan Marcelo Siles, 2000. *Social Capital: Sympathy, Socio-Emotional Goods, and Institutions* (Staff Paper No. 00-45, Department of Agricultural Economics, Michigan State University, December).
- Robison, Lindon J., Marcelo E. Siles, dan A. Allan Schmid. 2001. "Social Capital and Poverty Reduction: Toward a Mature Paradigm." Makalah pada the International Invitational Conference, "Social Capital and Poverty Reduction in Latin America and the Caribbean: Toward a New Paradigm," September 24-26, 2001, Santiago de Chile.
- Rumawan Salain, Putu. 2000. "The Relationship between Space and Ritual in Balinese Traditional House", dalam *Dinamika Kebudayaan: Rumah Bali dalam Menghadapi Modernisasi*. Denpasar: Lembaga Penelitian Universitas Udayana, Vol. II, No. 3.

- Suasthawa, D. 1987. *Status dan Fungsi Tanah Adat di Bali Setelah Berlakunya UUPA*. Denpasar: CV Kayumas Bali.
- Rapten, Karma L. 1998. "Community Participation in Municipal Solid Waste Management in Developing Countries: The Role of the Informal Sector". Research Paper, UNDP/Yale Collaborative Programme, 1998 Research Clinic, New Haven.
- Rumawan Salain, Putu. "The Relationship between Space and Ritual in Balinese Tradisional House", dalam *Dinamika Kebudayaan: Rumah Bali Dalam Menghadapi Modernisasi*. Denpasar: Lembaga Penelitian Universitas Udayana, vol.II, No.3, 2000.
- Setia, Putu, 2002. "*Mendebat Bali: Catatan Perjalanan Budaya Bali Hingga Bom Kuta*", Denpasar: PT Pustaka Manikgeni.
- Sudaratmaja, IGAK dan Widiyazid Soethama. 2003. "Pura Subak sebagai Pemelihara Integritas Kelompok dan Ekosistem Lahan Sawah", dalam *Subak dan Kerta Masa: Kearifan Lokal Mendukung Pertanian Berkelanjutan*. Jakarta; Yayasan Padi Indonesia.
- Surya Darma. 2004. "Usada Taru Pramana: Perspektif Lokal dalam Dimensi Global", dalam *Politik Kebudayaan dan Identitas Etnik*. Denpasar: Fakultas Sastra Universitas Udayana dan Balimangsi Press.
- Suryawan Wiranatha, Agung. 2004. "Potret Masa Depan: Prediksi, Skenario, dan Rekomendasi Pembangunan Bali" dalam I Nyoman Darma Putra (ed.). *Bali: Menuju*

Jagadhita: Aneka Perspektif. Denpasar: Pustaka Bali Post.

Tim Nasional Reformasi Menuju Masyarakat Madani. 1999. *Transformasi Bangsa Menuju Masyarakat Madani*. Jakarta: Kantor Sekretariat Wakil Presiden R.I.

Tim Peneliti PMB-LIPI, 1997. “*Dinamika Sosial Budaya Masyarakat Perkotaan: studi kasus kelompok etnis kedaerahan dalam proses integrasi nasional*”, Jakarta: PMB-LIPI.

-----, 1996. “Aspek-aspek Sosial Budaya Industri Pariwisata: Kasus Bali dan Nusa Tenggara Barat” Jakarta: PMB-LIPI.

Tochija, Itoc, dan Budiman 2005. *Tragedi Leuwigajah*. Bogor: Penerbit Buku Ilmiah Populer.

van Beckhoven, E., van Boxmeer, B. and van Kempen, R. (2004) *Partnerships in Problem Neighborhoods: Success or Failure? A case study in Utrecht, the Netherlands*. Utrecht: Urban and Regional research Centre, Faculty of Geosciences, Utrecht University

Warsilah, Henny ed. 1997. *Golongan Menengah Bali Di simpang Budaya*. Jakarta: PMB-LIPI.

Wiranatha, Agung Suryawan. 2004. ”Potret Masa Depan: Prediksi, Skenario, dan Rekomendasi Pembangunan Bali”, dalam *Bali Menuju Jagadhita: Aneka Perspektif*. (I Nyoman Darma Putra (ed.). Denpasar: Bali Post.

Woolcock, Michael. 1998. “Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and

Policy Framework”, *Theory and Society*, Vol. 27, No. 2, pp. 151-208.

Woolcock, Michael, dan Deepa Narayan, 2000. “Social Capital: Implications for Development Theory, Research and Policy”, *The World Bank Research Observer*, Vol. 15, No. 2, pp. 225-249.

Yudha Triguna, Ida Bagus Gde. 2004. “Kecendrungan Perubahan Karakter Orang Bali”, dalam I Wayan Ardika dan Darma Putra (eds.). *Politik Kebudayaan dan Identitas Etnik*. Denpasar: Fakultas Sastra Universitas Udayana dan Balimangsi Press.

Zaenuddin, Dundin. ed. 2003. *Modal Sosial untuk Penguatan Masyarakat Sipil di Era Otonomi Daerah*. Jakarta: PMB-LIPI.

----- ed. 2004. *Modal Sosial untuk Pencapaian Good Governance*. Jakarta: PMB-LIPI.

----- ed. 2006. *Co-Produksi dan Sinergisme: Reformasi Hubungan Masyarakat Sipil dan Pemerintah: Studi Kasus di Pekanbaru dan Manado*. Jakarta: LIPI Press.

Internet dan Harian Umum:

“Desa Adat Penglipuran-Bali”, dalam <http://www.aiwon.com/?mod=jelajah&op=jelajahdetail&id=129>.

”Mencegah Kerawanan Kota denpasar”, dalam Kompas, Senin, 26 Februari 2001.

“Waspadai Ledakan Penduduk Bali”, dalam *Harian Umum Nusa Bali*, No. 371, Tahun Ke-12, Senin 25 September 2006.