

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pemerintah merupakan organisasi yang memperdayakan komunitas masyarakat. Untuk mensukseskan penyelenggaraan otonomi daerah di perlukan profesionalitas yang tinggi. Langkah-langkah yang akan ditempuh harus mampu mencerminkan nilai-nilai yang hidup di masyarakat sehingga keserasian antara program-program pemerintah dengan kelangsungan hidup masyarakat tidak berbenturan dengan kepentingan pemerintah daerah dalam mengatur pembangunan daerah seperti yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 ayat (1) dan (2) menetapkan (1) Negara Kesatuan republik Indonesia dibagi atas Kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap Provinsi, Kabupaten dan Kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. (2) pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Nilai yang hidup di masyarakat adalah sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945, dan ini menjadi pegangan yang penting bagi perangkat pemerintah maupun warga negara untuk menjabarkan secara aktual dalam kehidupan yang nyata dalam mewujudkan dan menjaga Negara

Sikap organisasi pelaksana ikut menentukan terlaksana tidaknya suatu kebijakan dalam pelaksanaan harus selalu ditingkatkan agar keberhasilan kebijakan dapat lebih mudah tercapai.¹

Pemerintah Daerah sebagai aparat negara yang berada di daerah dapat melaksanakan berbagai kegiatan pemerintahan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai acuannya. Sehubungan dengan adanya Otonomi Daerah sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 bahwa penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang termasuk urusan rumah tangga daerah adalah tugas dan tanggung jawab pemerintah yang bersangkutan.

Kesenjangan pertumbuhan dan perkembangan antara wilayah Utara, Tengah dan Selatan Jawa dapat dilihat dari persentase PDRB wilayah masing-masing yang cukup mencolok. Belum lagi bila ditilik dari tingkat perkembangan kota-kotanya. Sebut saja di Pantai Utara relatif berkembang pesat sementara di wilayah selatan Jawa tertinggal jauh. Hal itu terjadi karena topografi Pantai Selatan bergelombang dan curam sehingga jika dibangun infrastruktur jalan kuantitas maupun kualitasnya tidak sebaik di wilayah Utara. Namun demikian untuk mengimbangi perbedaan yang begitu jauh, khususnya di bidang perekonomian rakyat setempat, maka pemerintah merencanakan untuk mempercepat pembangunan Koridor Pantai Selatan Jawa.

Purnomosidhi menyatakan, rendahnya aksesibilitas dan ketersediaan sarana dan prasarana wilayah di wilayah Pantai Selatan telah menyebabkan laju

¹ Solichin, Wehah, *Analisis Kebijakan*, Binaca Cipta, Jakarta, 1990, hlm 39.

migrasi penduduk ke wilayah lain. “Ini jadi penyebab kualitas dan kuantitas SDM di wilayah Pantai Selatan Jawa juga rendah, selain migrasi tinggi. Untuk menyikapi permasalahan itu dibutuhkan suatu konsep strategi pengembangan wilayah untuk mempercepat pembangunan Koridor Pantai Selatan Jawa. Dan konsep itu harus dalam kerangka keterpaduan pembangunan yang mengedepankan kepentingan wilayah atau kawasan yang lebih luas melalui pelaksanaan prinsip-prinsip sinergi pembangunan (*development synergy*) dan pemanfaatan bersama. (*Complementary benefit*).”²

Pariwisata Pantai Selatan merupakan andalan pendapatan asli daerah Kabupaten Bantul. Pemerintah Kabupaten Bantul untuk lebih meningkatkan PAD dari melalui sektor swasta dilakukan melalui Program Pengembangan Produk Pariwisata dan Program Pemasaran Pariwisata. Program pengembangan produk pariwisata antara lain dalam bentuk kegiatan: pengembangan fisik obyek wisata, penambahan daya tarik wisata, penyusunan Rencana Daya tarik Obyek Wisata (RDTOW) kawasan pantai selatan. Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 03 Tahun 2004 Tentang Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Daerah Kabupaten Bantul kawasan pantai selatan yang dikelompokkan menjadi tiga zona dikembangkan sesuai dengan peruntukannya yaitu sebagai kawasan wisata alam pantai, wisata budaya/religijs, dan wisata rekreasi, wisata hutan pantai, dan pengembangan perikanan. Berikut ini adalah wisata pantai di Kabupaten Bantul.

1. Pantai Parangtritis di Desa Parangtritis, Kecamatan Kretek;
2. Pantai Parangkusumo di Desa Parangtritis, Kecamatan Kretek;
3. Pantai Depok di Desa Parangtritis, Kecamatan Kretek
4. Pantai Samas di Desa Srigading, Kecamatan Sanden;
5. Pantai Patehan di Desa Gadingharjo, Kecamatan Sanden;
6. Pantai Pandansimo di Desa Poncosari, Kecamatan Srandakan;

Kebijakan yang dilakukan BAPPEDA dalam mengembangkan tata ruang ditujukan untuk menciptakan tempat yang nyaman bagi wisatawan yang berkunjung di obyek wisata. Obyek wisata yang memerlukan penataan segera adalah Kawasan Wisata Pantai Selatan. Secara geografis, kawasan ini terbagi dua bagian, yaitu di sebelah timur Sungai Opak (Pantai Parangtritis) dan sebelah barat sungai (Pantai Samas, Patehan dan Pandansimo). Untuk mewujudkan suatu kawasan Pantai Selatan yang menyatu haruslah dibangun jalan dan jembatan penghubung antara Pantai Parangtritis dan Pantai Samas. Disamping itu, perlu segera direalisasikan pembangunan jalan sepadan pantai yang sesuai dengan Rencana Tata Ruang Kabupaten Bantul. Adapun untuk pantai parangtritis, yang merupakan andalan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Bantul karena sumbangannya yang sekitar 20% dari total PAD, hal yang perlu menjadi perhatian utama adalah:

- a. Penataan kembali tata ruang kawasan yang ada dengan metode block area.
- b. Pengembangan fasilitas pelayanan umum
- c. Rehabilitas fisik bangunan-bangunan yang telah mengalami kerusakan

Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Kabupaten Bantul yang menjadi organ Pemerintah Daerah di bawah Kepala Daerah yang bertanggungjawab kepada Kepala Daerah, mempunyai peran dalam menentukan arah atau rencana suatu pembangunan dalam rangka meningkatkan pendapatan bagi pemerintah dan untuk menyeimbangkan kawasan pembangunan di wilayah Kabupaten Bantul.

Pembangunan kawasan Pantai Selatan di Kabupaten Bantul sebagaimana tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RFKMD) Tahun 2006-2010 Kabupaten Bantul yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul adalah dokumen induk dari perencanaan pembangunan daerah yang memuat visi, misi, arah kebijakan, dan pendekatan pembangunan yang didasarkan pada kondisi, potensi, permasalahan, kebutuhan nyata daerah, dan aspirasi masyarakat yang tumbuh dan berkembang di daerah. Dalam RPJMD tersebut menyatakan bahwa dalam rangka memacu percepatan pembangunan daerah, perlu kebijakan khusus yang diharapkan mampu mendorong dan mewujudkan percepatan peningkatan kualitas kesejahteraan masyarakat, salah satu kebijakan Pemerintah Kabupaten Bantul adalah pengembangan kawasan baru, dilaksanakan dengan pengembangan kota-kota pusat pertumbuhan pada masing-masing satuan wilayah pengembangan, kawasan pantai selatan sesuai tata ruang, dan kecamatan sebagai Pusat Pertumbuhan Ekonomi Baru dan mengupayakan terwujudnya dermaga pendaratan ikan di pantai Pandansimo, Kecamatan Srandakan. Keberadaan

pemanfaatan sumberdaya kelautan yang belum tergarap secara optimal, sehingga akan memacu pertumbuhan perekonomian wilayah pantai selatan dan peningkatan status gizi masyarakat Bantul secara lebih luas. Selain itu rencana pembangunan jalan jalur lintas selatan (JJLS) di kawasan pesisir Pantai Selatan. Dalam pembangunan tersebut sudah saatnya mengacu pada prinsip transparansi dan akuntabilitas pelaksanaan proyek secara objektif.

Berdasarkan latar belakang masalah di atas maka penulis ingin mengetahui bagaimana kebijakan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Bantul dalam pembangunan kawasan Pantai Selatan.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah kebijakan BAPPEDA Kabupaten Bantul dalam pembangunan kawasan Pantai Selatan?
2. Apakah faktor yang mempengaruhi BAPPEDA Kabupaten Bantul dalam pembangunan kawasan Pantai Selatan ?

C. Tinjauan Pustaka

Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan tentang kewenangan BAPPEDA dalam membuat perencanaan pembangunan Daerah, kewenangan yang dimaksud menunjukkan adanya kewenangan dalam perencanaan pembangunan daerah dalam rangka pelaksanaan penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah.

Penyusunan perencanaan pembangunan daerah yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah yaitu membuat penyusunan rencana pembangunan jangka menengah daerah. Hal ini merupakan penjabaran dari misi dan program kepala daerah melalui pelaksanaan penyusunan perencanaan program pembangunan daerah yang dilakukan oleh BAPPEDA sesuai dengan kewenangannya.

Menurut Y.W. Sunindhia, mengemukakan bahwa : Di dalam Badan Perencanaan Pembangunan Daerah dalam pelaksanaannya, selain melakukan perencanaan yang bersifat jangka panjang, rencana pembangunan lima tahun, juga rencana tahunan yang mekanismenya dilakukan melalui Musbangdes, temukarya, Rekorbang, dan sebagainya.³

Penyusunan Perencanaan Pembangunan pada dasarnya, merupakan hasil perencanaan dari bawah ke atas dan dari atas ke bawah (*Bottom up and top down planning*) melalui tahap-tahap penyusunan di semua tingkat pemerintahan dari Desa, Kecamatan, Kabupaten/Kotamadya, Provinsi, regional sampai tingkat Nasional.

Pemerintah Kabupaten Bantul yang telah diberikan wewenang oleh pemerintah pusat untuk mengatur daerahnya sendiri yakni dengan asas *desentralisasi* yang ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Dengan demikian pemerintah Kabupaten

mengurus rumah tangga daerahnya sendiri, termasuk pada proyek pembangunan kawasan pantai selatan.

Proyek dapat pula dilihat sebagai salah satu bentuk dari kebijaksanaan pembangunan, sebab ia merupakan bagian dari sistem kebijaksanaan pembangunan dan merupakan produk dari proses (pembentukan) kebijaksanaan formal, yang kemudian dituangkan dalam berbagai bentuk keputusan pemerintah atau peraturan Perundang-undangan tertentu yang dilakukan dalam rangka penyelenggaraan fungsi pemerintah dan pembangunan, yang demikian itu mempunyai kekuatan dan konsekwensi hukum tertentu.⁴

Proyek pembangunan dapat pula dilihat sebagai suatu kesatuan berbagai kegiatan yang direncanakan dan dilaksanakan untuk memperoleh manfaat dalam jangka waktu tertentu di masa datang dengan biaya di masa sekarang. Suatu proyek selalu mempunyai titik kegiatan akhir (*ending point*) serta selalu mempunyai tujuan berupa manfaat tertentu yang ingin dicapai. Dengan perkataan lain proyek merupakan suatu langkah kebijaksanaan yang berisikan sejumlah kegiatan yang merupakan suatu kesatuan, dan mempunyai satu atau beberapa tujuan tertentu.

Pelaksanaan dalam proyek pembangunan kawasan Pantai Selatan secara formal dalam tahap perencanaan pembangunan ditangani oleh BAPPEDA Kabupaten Bantul sehingga peran BAPPEDA ini sangat penting

dalam penyelenggaraan pembangunan daerah yang khususnya di Kabupaten Bantul.

Tahap pertama perencanaan bagi setiap organisasi dalam pembangunan daerah adalah menentukan peran yang akan dilakukan dalam proses pembangunan daerah, ada 4 (empat) peran yang dapat diambil oleh pemerintah daerah dalam proses pembangunan daerah yaitu sebagai *entrepreneur*, *koordinator*, *fasilitator* dan *stimulator* bagi lahirnya inisiatif-inisiatif pembangunan daerah.

1. *Entrepreneur*

Dengan peranannya sebagai *entrepreneur*, pemerintah Daerah bertanggung jawab untuk merealisasikan eksistensi sebagai suatu badan yang merencanakan pada sektor pembangunan yang dari pembangunan dimaksud dapat memberikan peluang terhadap masyarakat untuk memanfaatkan suatu daerah sebagai salah satu sumber komoditinya.

2. *Koordinator*

Pemerintah Daerah dapat bertindak sebagai *koordinator* untuk menetapkan kebijakan atau mengusulkan strategi-strategi bagi pembangunan Daerahnya.

3. *Fasilitator*

Pemerintah Daerah dapat mempercepat pembangunan melalui perbaikan lingkungan attitudinal (perilaku atau budaya masyarakat) Di Daerahnya hal ini akan mempercepat proses pembangunan dan prosedur perencanaan serta pengaturan penetapan Daerah yang lebih baik.

4. *Stimulator*

Pemerintah Daerah dapat menstimulasi penciptaan dan pengembangan tata ruang Daerah melalui tindakan yang akan mempengaruhi masyarakat lain Daerah untuk menikmati fasilitas kota.⁵

Diperlukan penanganan yang nyata oleh pemerintah untuk mencegah berbagai dampak akibat pembangunan kawasan pantai selatan terminal seperti yang dikhawatirkan oleh masyarakat, misalnya analisis dari WALHI berkaitan

dengan Jalur Jalan Lintas Selatan telah ditemukan berbagai data alih fungsi di kawasan Bantul. Contohnya, pengurangan pekarangan sebesar 27.455 m², sedangkan untuk pengurangan sawah, tegalan sebesar 718.131 m², rumah 72 buah, luas wilayah sebesar 454.183, dan 12 tiang listrik. Dampak lainnya adalah terkekangnya hak-hak rakyat atas tanah dan rumah mereka yang selama ini dijadikan tempat bernaung dan menikmati keindahan pesisir selatan.⁶

Melalui sosialisasi dengan masyarakat tentang upaya-upaya pemerintah yang akan dilakukan dalam menangani kekhawatiran tersebut. Juga mensosialisasikan tentang manfaat dari pembangunan kawasan pantai selatan tersebut, menginformasikan berbagai kegiatan operasionalnya dan anggaran yang dikeluarkan dalam pembangunan proyek tersebut.

Untuk terselenggaranya proses perencanaan, terutama dalam hal pembangunan sektor fisik yang memerlukan biaya yang tidak sedikit, perlu dikembangkan suatu system informasi yang terdiri atas jaringan system informasi dan pembentukan pusat informasi. Disamping itu yang perlu menjadi perhatian dalam perencanaan pembangunan adalah masalah organisasi perencanaan adanya latihan terhadap perencanaan.⁷

Dapat dikatakan perencanaan merupakan alat yang dapat digunakan pemerintah untuk mencapai tujuan yang sesuai sasaran atau rencana yang telah ditetapkan. Pembangunan itu adalah tumbuh dan berkembangnya dari suatu kondisi, maka timbal balik perkembangan sejarah perencanaan kota

⁶ Siaran Pers WALHI Yogyakarta: 21 Maret 2006

⁷ Dintar, Tichrasidja, *Perencanaan Pembangunan*, Gunung Agung, Jakarta, hlm 57

harus dapat mampu menampung akses-aksesnya. Pengelolaan melalui rencana tata kota hendaknya dapat dilakukan sedemikian rupa sehingga proses pembangunan itu sendiri, timbal balik atau efek sampingnya tidak merupakan alasan untuk ditakuti atau dihentikan.⁸

Sistem pengambilan keputusan mengenai kebijaksanaan pemerintah merupakan masalah yang sangat penting dalam kehidupan suatu bangsa karena itu system tersebut perlu diketahui oleh setiap warga negara, pejabat pemerintah dan pengusaha, sebab hal ini menyangkut hak dan kewajiban.⁹

Kebijakan Kepala Daerah sebagai penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dapat menentukan semua kebutuhan yang menyangkut pelaksanaan pemerintahan daerah. Dengan demikian Kepala Daerah dapat menugaskan kepada ketua intansi yang dapat membantu pelaksanaan program kerjanya sehingga hal-hal yang tidak diinginkan tidak terjadi dan sesuatu yang diharapkan oleh semua pihak dapat teraplikasi dengan baik. Dalam kaitan perencanaan pembangunan daerah, Kepala Daerah dapat memberikan tugas kepada Intansi Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah dalam mengelola tata ruang.

D. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan mengkaji kebijakan BAPPEDA Kabupaten Bantul dalam pembangunan kawasan Pantai Selatan.

⁸ *Ibid.*

⁹ Bintoro T, *Op.Cit.* hlm 111

2. Untuk mencari dan mengetahui faktor yang mempengaruhi BAPPEDA Kabupaten Bantul dalam pembangunan kawasan pantai selatan .

E. Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritis

Untuk memberikan sumbangan kepada ilmu pengetahuan hukum, khususnya Hukum Administrasi Negara

2. Manfaat praktis

Memberikan sumbang saran bagi Pemerintah Kabupaten Bantul dalam pembangunan kawasan pantai selatan

F. Metode Penelitian

1. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Bantul

2. Nara sumber dalam penelitian ini:

- a. Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Bantul
- b. Kepala Dinas Pariwisata Kabupaten Bantul
- c. Sekretaris Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Bantul

3. Jenis Penelitian

- a. Penelitian Kepustakaan (*library research*)

Yaitu dengan menelusuri, menghimpun, meneliti dan mempelajari buku-

penelitian yang telah ada yang berhubungan dengan peranan BAPPEDA Kabupaten Bantul dalam pembangunan kawasan Pantai Selatan.

b. Penelitian Lapangan (*Field Research*)

Maksud dan tujuan dari adanya studi lapangan ini adalah untuk melakukan wawancara yaitu mengadakan tanya jawab secara lisan kepada narasumber berdasarkan pedoman yang telah dipersiapkan.

4. Analisis data

Data yang telah terkumpul di analisa secara yuridis kualitatif yaitu data dikelompokkan kemudian dihubungkan dengan masalah yang diteliti menurut kualitas dan dengan memberikan gambaran yang sebenarnya