

MERETAS TANTANGAN BARU: STUDI KOMPARATIF DESENTRALISASI PENGELOLAAN PESISIR DI INDONESIA TIMUR¹

Hendra Yusran Siry

Badan Riset Kelautan dan Perikanan

Kementerian Kelautan dan Perikanan

Jl. Pasir Putih I, Ancol Timur, Jakarta 14430

T: +62 2164711583 F: +62 21 64711438 E: hendrasiry@gmail.com

Blog: <http://hendrasiry.wordpress.com/>

Diterima: 10 September 2009

Diproses: 25 September 2009

ABSTRACT

The mandate of article 18 Law 32/2004 is about the authority given to regency government by local government in managing the shoreline and resources contained, but it has to be suitable with local characteristic which one third away from province government authority area. This kind of decentralization demands on not only an equipped government, but also government responsiveness in managing the shoreline based on justice and sustainability values for those local stakeholders whom in charge. But the obstacles were appeared such as lack of personnel, minimum budget, and poor equipment and document (P3D) in implementing shoreline decentralization. This paper explores the role taken by local government in responding the shoreline management mandate and the dynamics of local politics that surely appeared in shoreline management.

Refers to the results of field study that had be done in 2005 and 2007 and based on qualitative research method, this paper shows the comparative study between two regencies in the eastern islands in Indonesia, Pangkajene island and Konawe. Comparison between these two regencies offers three important reviews on shoreline management. It did not only reveal a contrast outlook and experiences at management mechanism in shoreline, but also highlighted the varied managements and obstacles which can be very much enriching in shoreline management process. On this paper, the argument presented is decentralization of shoreline has been triggered and increased patterns of management and important roles for local stakeholders in dealing with new obstacles in shoreline management.

Keywords: *shoreline decentralization, shoreline management, stakeholders.*

¹ Naskah merupakan penyempurnaan dari naskah yang pernah dipaparkan pada Konferensi Nasional VI Pengelolaan Wilayah Pesisir di Manado, Sulawesi Utara, 26 – 29 Agustus 2008.

PENDAHULUAN

Momentum reformasi dengan paket undang-undang pemerintahan daerah² yang membawa perubahan mendasar dalam tata hubungan pemerintahan pusat – daerah, memberikan kewenangan bagi Pemda untuk menjalankan fungsi dan peranan dalam pengelolaan wilayah pesisir. Hal ini tentu saja menuntut kemauan dan kemampuan Pemda untuk lebih peka, teliti dan kreatif dalam mengejawantahkan hakekat desentralisasi pengelolaan wilayah pesisir (desentralisasi PWP) serta sumberdaya yang terkandung di dalamnya. Implikasi dari tuntutan ini tentu pada tata pemerintahan dan tata kelola wilayah pesisir.

Tata kelola wilayah pesisir sebagaimana diamanatkan pasal 18 UU 32/2004³ tentang Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan bagi Pemda untuk mengelola wilayah pesisir dan sumberdaya yang terkandung di dalamnya sesuai dengan karakteristik setempat sejauh sepertiga dari wilayah kewenangan Pemerintah Provinsi. Amanat ini tidak saja menuntut kesiapan Pemda dalam menjalankan mandat baru, namun juga kejelian untuk mengelola wilayah pesisir berbasis pada nilai yang lebih berkeadilan dan berkelanjutan bagi sumberdaya pesisir dan pemangku kepentingan setempat. Namun, minimnya personil, pembiayaan, peralatan dan dokumen (P3D) dalam menjalankan desentralisasi PWP merupakan tantangan baru bagi Pemda. Proses, hubungan, dinamika, konflik dan kontradiksi (dialektika) dalam kerangka amanat pasal 18 UU 32/2004 sangat menarik untuk dilihat. Terutama mengkaji peran yang diambil Pemda dalam merespon amanat pengelolaan wilayah pesisir serta dinamika politik lokal yang timbul dan dampaknya pada pengelolaan wilayah pesisir.

² UU 22/1999 yang telah diamandemen dengan UU 34/2004 merupakan langkah terobosan dalam pengelolaan wilayah pesisir. Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di berikan kewenangan pengelolaan sepertiga dari wilayah pengelolaan provinsi yang sejauh 12 mil.

³ Pasal 18 UU 32/2004 dapat dikatakan merupakan gabungan dari Pasal 3 dan 10 UU 22/1999. Perbedaan mendasar dari penggabungan ini adalah dipakainya kata “diberikan kewenangan” yang bermakna pendelagasian wewenang pengelolaan wilayah laut dan Pesisir, sehingga nuansa pengkavlingan laut sebagaimana dialami dalam penerapan UU 22/1999 bisa ditepis. Melalui pasal ini juga diatur bagi hasil atas pengelolaan sumber daya alam di bawah dasar dan/atau di dasar laut (Ayat 2). Dalam pasal ini juga lebih dipertegas tentang tata batas yang berbunyi “Kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut sebagaimana dimaksud pada ayat (3) paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan untuk provinsi dan 1/3 (sepertiga) dari wilayah kewenangan provinsi untuk kabupaten/kota. (Ayat 4)”, bahkan juga pengaturan jika wilayah laut perbatasan sebagaimana Ayat 5 berbunyi “Apabila wilayah laut antara 2 (dua) provinsi kurang dari 24 (dua puluh empat) mil, kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut dibagi sama jarak atau diukur sesuai prinsip garis tengah dari wilayah antar 2 (dua) provinsi tersebut, dan untuk kabupaten/kota memperoleh 1/3 (sepertiga) dari wilayah kewenangan provinsi dimaksud”. Kewenangan Pemda dalam pengelolaan wilayah pesisir mencakup enam hal (Ayat 3) yakni (i) eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut; (ii) pengaturan administratif; (iii) pengaturan tata ruang; (iv) penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh Pemerintah; (v) ikut serta dalam pemeliharaan keamanan; dan (vi) ikut serta dalam pertahanan kedaulatan negara.

Dinamika desentralisasi PWP pada awal pemberlakuan pasal 3 dan 10 UU 22/1999 telah menegaskan pentingnya kesiapan aparatur birokrasi dan legislatif di daerah dalam menjalankan amanat UU tersebut. Di sisi lain desentralisasi PWP juga menuntut kesiapan dan konsistensi Pemerintah Pusat untuk menjabarkan amanat undang-undang tersebut dalam bentuk peraturan perundangan turunannya. Tetapi, dua hal ini seakan tenggelam dalam hiruk pukuk dan kentalnya nuansa desentralisasi politik baik di tingkat pusat, provinsi maupun kabupaten/kota. Sehingga baik pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak dapat secara efektif menjalankan desentralisasi dalam koridor hukum, demokrasi lokal dan kesejahteraan masyarakat.

Adanya potensi konflik yang tercipta karena pemahaman sempit terhadap UU 22/1999 menegaskan pentingnya kearifan dalam menyikapi kewenangan pengelolaan wilayah pesisir. Kearifan dimaksud mencakup perlunya rasionalisasi dan kerjasama antar daerah dalam menjalankan amanat pengelolaan wilayah pesisir yang baru pertama kali secara *de jure* dan jelas diamanatkan dalam undang-undang pemerintahan daerah.

Sampai saat ini masih sangat sedikit penelitian yang dilakukan untuk mengkaji penerapan desentralisasi PWP terutama di tingkat kabupaten/kota. Makalah ini merupakan hasil studi perbandingan di dua kabupaten di Indonesia Timur, Pangkajene Kepulauan dan Konawe. Komparasi antara dua kabupaten sebagai wilayah studi ini akan memberikan gambaran kontras dalam mekanisme pengelolaan wilayah pesisir, tata cara pengelolaan dan tantangan yang dapat memperkaya proses pengelolaan wilayah pesisir. Berdasarkan peluang kontribusi positif tersebut, maka studi ini memiliki arti penting dalam penerapan desentralisasi PWP yang lebih baik. Argumen dari studi ini adalah desentralisasi pengelolaan wilayah pesisir telah memicu dan memacu pola-pola pengelolaan dan peranan penting pemangku kepentingan lokal dalam menjalankan tantangan baru desentralisasi pengelolaan wilayah pesisir.

DINAMIKA DESENTRALISASI PWP

Desentralisasi merupakan konsep yang secara luas telah digunakan dalam strategi pembangunan serta tata pemerintahan⁴ dan saat ini banyak diterapkan untuk pengelolaan sumberdaya alam⁵. Ada banyak definisi desentralisasi dalam literatur yang melingkupi berbagai rentang perspektif dan dimensi. Keluwesan dan penghargaan terhadap kemajemukan serta keunikan lokal sangat berhubungan

⁴ Beberapa studi desentralisasi yang sering menjadi rujukan adalah (Bennet 1990; Conyers 1983; Devas 1997; Rondinelli and Cheema 1983; Rondinelli and Nellis 1986; Rondinelli, Nellis, and Cheema 1983)

⁵ Lebih lanjut lihat (Agrawal and Ribot 1999; Ahmed and Mbwanbo 2004; Butarbutar et al. 1997; Crawford et al. 2004; Siry 2006)

dengan popularitas desentralisasi, disamping kaitannya dengan tujuan untuk memberdayakan masyarakat setempat (Thorburn 2002; Turner and Hulme 1997). Benang merah dari semua definisi tersebut adalah pendelegasian kewenangan pengaturan dan pengelolaan dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada yang lebih rendah. Tetapi pada kenyataannya, desentralisasi tidak saja melahirkan cerita sukses namun juga episode kegagalan. Rangkaian ini menciptakan pro dan kontra terhadap konsep desentralisasi (lihat Tabel 1). Diskursus mengenai

Tabel 1.
Kompilasi diskursus desentralisasi.

Pro-desentralisasi	Kontra-desentralisasi
<ul style="list-style-type: none">• Membuka partisipasi yang lebih luas dalam bidang politik, ekonomi serta aktifitas sosial.• Mengentaskan kebutuhan dalam proses pengambilan keputusan yang sering disebabkan panjangnya rentang birokrasi di tingkat pusat• Memangkas prosedur birokrasi yang rumit, rigid, bertele-tele serta tidak perlu• Meningkatkan sensitivitas aparat pemerintahan terhadap kondisi, karakteristik dan kebutuhan lokal• Membantu jangkauan Pemerintah Pusat untuk cakupan pelayanan yang lebih luas• Meningkatkan partisipasi politik dan keterwakilan dari beragam kelompok politik, etnis, agama dan budaya dalam proses pembuatan keputusan.• Membantu kemandegan rutinitas tugas Pemerintah Pusat yang bertumpu pada kebijakan.• Meningkatkan efektivitas dan koordinasi antar tingkat pemerintahan.• Memberikan kesempatan yang lebih besar bagi masyarakat lokal untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan.• Memungkinkan terwujudnya program-program pembangunan dan jasa pelayanan yang lebih kreatif, inovatif dan responsiv karena dibuka kesempatan untuk melakukan terobosan dan langkah inovasi yang bersifat lokal.• Meningkatkan stabilitas politik dan keutuhan nasional .	<ul style="list-style-type: none">• Tidak selalu efisien, terutama untuk pelayanan dan program pembangunan yang distandarisasi, bersifat rutin serta berbasiskan jejaring• Hilangnya skala ekonomi dan kontrol atas sumberdaya pembiayaan yang sangat terbatas oleh Pemerintah Pusat• Kurang efisien dan efektif dalam pemberian pelayanan jika tidak didukung oleh administrasi serta kemampuan teknis yang kuat di tingkat lokal.• Koordinasi kebijakan nasional menjadi lebih rumit.• Berpotensi memunculkan KKN di tingkat lokal• Berpotensi menciptakan peluang bagi elit lokal untuk menyalahgunakan wewenang dan tanggung jawab dalam perencanaan dan Pengelolaan program serta proyek pembangunan.• Cenderung menciptakan jurang pemisah yang lebih besar antara kapasitas masyarakat dan daerah dengan berbagai tingkat organisasi lainnya.• Jika institusi penyelenggara desentralisasi lemah, maka berpotensi memberikan hasil yang kurang memuaskan bahkan mengecewakan.

Sumber: Disarikan dari berbagai sumber⁶

⁶ Untuk rujukan lebih lanjut lihat (Azfar, Kähkönen, and Meagher 2001; Devas 1997; Devas and Grant 2003; Faguet 1997; May, Regan, and Ley 1997; Scott 1997; Turner and Hulme 1997; UNDP 1997, 1998; UNDP-Government of Germany 1999; World Bank 2006a)

kemitraan dan kebersamaan. Rentang hierarkis dalam birokrasi dipangkas untuk lebih mendekatkan jangkauan pelayanan kepada masyarakat dan pemangku kepentingan. Keterlibatan masyarakat dan pemangku kepentingan dalam proses pembuatan keputusan juga telah dijamin oleh undang-undang. Desentralisasi pengelolaan dan tanggung jawab ini telah mengukir pola pengelolaan sumberdaya pesisir di Indonesia yang sedang menapaki babak baru.

Lahirnya UU 27/2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil mempertegas kebijakan desentralisasi PWP. Dalam UU 27/2007, pengelolaan wilayah pesisir (PWP) didefinisikan sebagai:

“suatu proses perencanaan, pemanfaatan, pengawasan, dan pengendalian sumber daya pesisir antar sektor, antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah, antara ekosistem darat dan laut, serta antara ilmu pengetahuan dan manajemen untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat” (Pasal 1 Ayat 1 UU 32/2004).

Definisi PWP ini melingkupi konsep pengelolaan dan pemantauan atas pemanfaatan sumberdaya pesisir dari beragam aktifitas. Lebih lanjut PWP juga mencakup perizinan, pengaturan, pembiayaan dan aktivitas pembangunan yang konsisten dengan kebijakan pengelolaan. Dalam konteks desentralisasi, Pemda diberikan mandat yang lebih luas untuk mengatur dan mengelola wilayah pesisirnya yang dibingkai dengan tata cara dan mekanisme perencanaan serta pengelolaan wilayah pesisir untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat di wilayah administrasinya.

Devolusi tanggung jawab diharapkan dapat meningkatkan kepedulian Pemda akan pentingnya sumberdaya pesisir. Tantangan berat seperti menangani degradasi sumberdaya pesisir menjadi satu alasan penting perlunya pendelegasian tanggung jawab kepada Pemda, disamping mengedepankan azas pemanfaatan berkelanjutan bagi sumberdaya pesisir dan pemangku kepentingan. Tentunya pendelegasian ini harus diimbangi juga dengan pendelegasian sumberdaya dan sarana pendukung yang mencakup personil, pembiayaan, peralatan dan dokumen (P3D) untuk pengelolaan wilayah pesisir.

Wilayah pesisir dan sumberdaya yang terkandung didalamnya diharapkan menjadi entitas ekonomi bagi pembangunan daerah dan kemandirian lokal (Narasumber Nat.Gov.G, 2005). Dalam konteks inilah desentralisasi PWP dipandang sebagai pilar bagi pengelolaan wilayah pesisir yang berkelanjutan. Namun dari berbagai kasus, desentralisasi PWP disalahpahami sebagai bentuk pembatasan kepemilikan dan pengurusan sumberdaya pesisir atas nama peningkatan pendapatan asli daerah (PAD) khususnya yang bernilai ekonomis tinggi. Minimnya koordinasi dan masih parsialnya pola PWP adalah contoh rendahnya tingkat kepedulian

Pemda terhadap PWP. Hal ini merupakan cerminan masih perlunya pemberdayaan Pemda dalam desentralisasi PWP.

SEKILAS KONAWE

Kabupaten Konawe (selanjutnya disingkat dengan Konawe) adalah nama baru bagi Kabupaten Kendari⁸ (Peta 1). Ibarat induk yang produktif, Konawe telah mengalami dua kali pemekaran semenjak reformasi. Pemekaran pertama melahirkan secara resmi Kabupaten Konawe Selatan⁹ pada tanggal 28 September 2004 yang dibentuk atas dasar UU No 4/2003 dan Peraturan Pemerintah No 26/2004. Tiga tahun kemudian, Konawe mengalami pemekaran lagi menjadi Kabupaten Konawe Utara¹⁰ berdasarkan UU No 13/2007, pada tanggal 2 Januari 2007. Pemekaran tersebut berimbas pada pengurangan luasan wilayah pesisir Konawe (Peta 2). Saat ini pun wacana pemekaran terus berkembang dengan ide pemisahan pulau Wowoni menjadi kabupaten tersendiri.

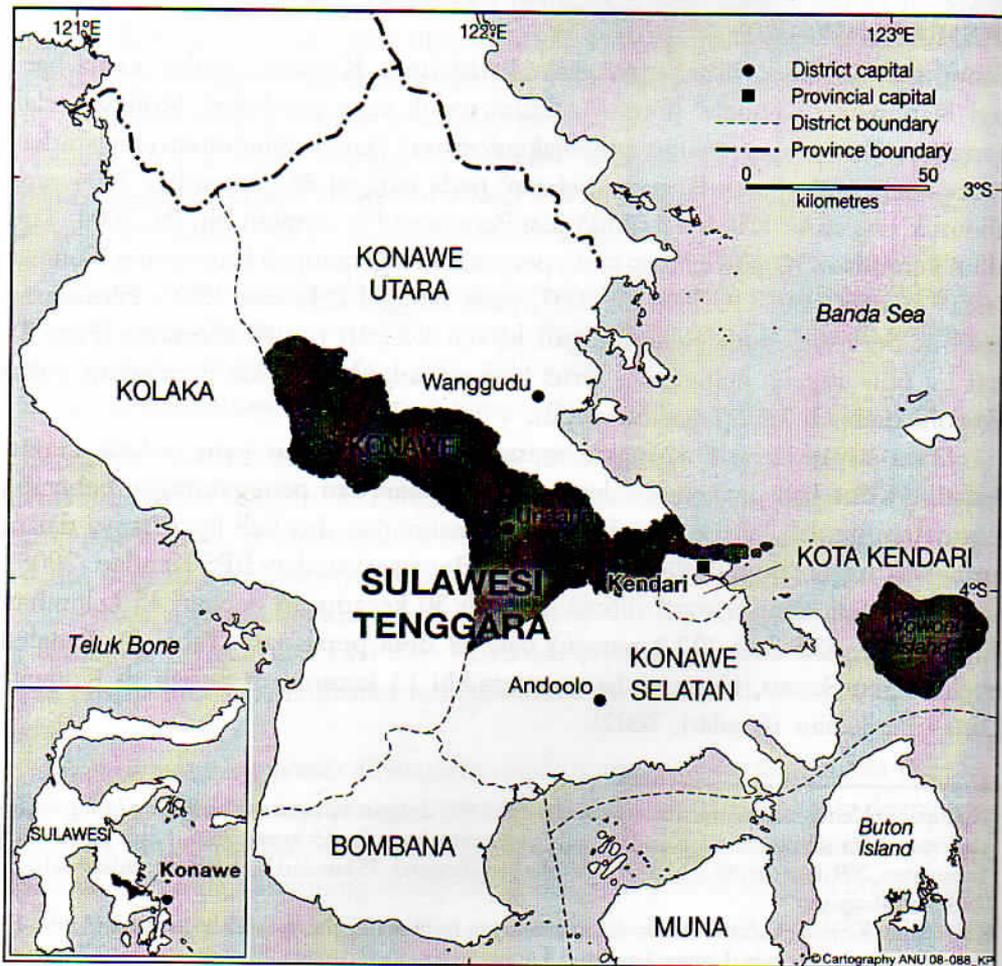
Data administratif Konawe mengalami perubahan yang relatif cepat. Terjadinya dua kali pemekaran dengan pemecahan dan penggabungan beberapa kecamatan, jumlah kecamatan di Konawe meningkat dua kali lipat hanya dalam kurun waktu tiga tahun (2004 hingga 2007). Berdasarkan data BPS Kendari (2006), Konawe secara administratif dibagi menjadi 30 kecamatan dengan 45 kelurahan (7,8 persen), 322 desa (92,2 persen) dan 38 desa persiapan (Tabel 2). Padahal sebelum pemekaran, Konawe hanya memiliki 13 kecamatan pesisir di Konawe (Dinas Perikanan Kendari, 2002).

⁸ Kabupaten Kendari dibentuk berdasarkan UU 29/1959, dengan luasan awal 16,408 km² yang terdiri dari satu kota administratif Kendari, tiga pembantu bupati, 15 kecamatan, tujuh perwakilan kecamatan, 209 desa dan 48 kelurahan. Unaha yang berjarak 75 km dari Kendari, ditetapkan sebagai ibukota kabupaten.

⁹ Kabupaten Konawe Selatan merupakan pemekaran hasil penggabungan 11 kecamatan (Andoolo, Angata, Kolono, Konda, Lainya, Landono, Laonti, Moramo, Palangga, Ranomeeto dan Tinangea) dengan Andoolo sebagai ibukota kabupaten. Kabupaten Konawe Selatan, secara geografis terletak di bagian selatan khatulistiwa, melintang dari utara ke selatan antara 3.58° dan 4.31° lintang selatan, membujur dari barat ke timur antara 121°58' dan 123°16' bujur timur. Luas wilayah Kabupaten Konawe Selatan adalah 451.421 Ha atau 11.83% dari luas wilayah daratan Sulawesi Tenggara sedangkan luas wilayah perairan (laut) + 9.268 Km². Kabupaten Konawe Selatan mempunyai 286 desa dan 10 kelurahan.

¹⁰ Kabupaten Konawe Utara adalah satu dari 16 usulan pemekaran kabupaten/kota yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat pada tanggal 8 Desember 2006. Ke-16 kabupaten/kota tersebut adalah: Kabupaten Bandung Barat, Kabupaten Gorontalo Utara, Kabupaten Bolaang Mongondow Utara, Kabupaten Minahasa Tenggara, Kota Subulussalam, Kabupaten Pidie Jaya, Kabupaten Kayong Utara, Kabupaten Sumba Barat Daya, Kabupaten Konawe Utara, Kabupaten Buton Utara, Kabupaten Kepulauan Sitaro, Kabupaten Empat Lawang, Kabupaten Batubara, Kabupaten Nagekeo, Kabupaten Sumba Tengah dan Kota Kotamobagu. Kabupaten Konawe Utara ibukotakan di Wanggudu.

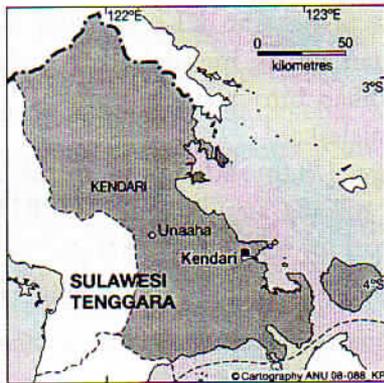
Peta 1.
Peta Kabupaten Konawe, Sulawesi Tenggara.



Tabel 2.
Figur administrasi Kabupaten Konawe 2002 – 2004

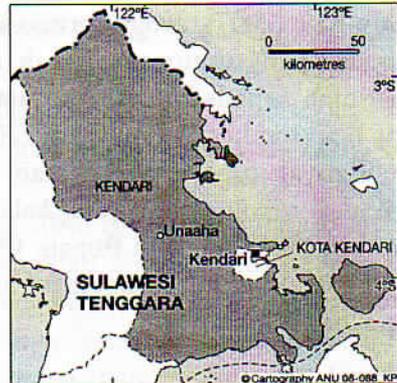
	Sebelum 2002	2002	2004
Kecamatan	19	23	30
Kelurahan/Desa	334	631	45

Peta 2.
Pemekaran dan perubahan wilayah administrasi Konawe



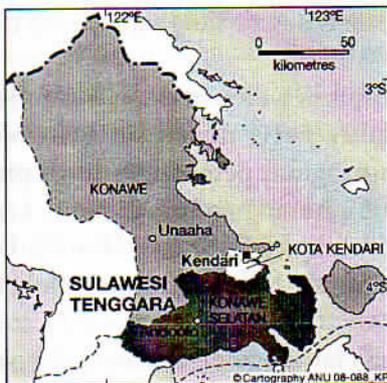
■ Provincial capital
○ District capital
- - - Province boundary
- - - District boundary

1959-1996, Kabupaten Kendari dibentuk dan menempatkan Kota Administratif Kendari sebagai ibukota Sulawesi Tenggara.



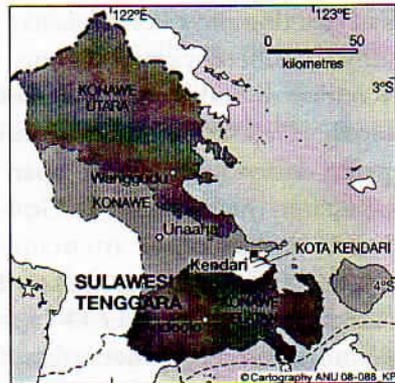
■ Provincial capital
○ District capital
- - - Province boundary
- - - District boundary

Pada tahun 1996, Kabupaten Kendari dimekarkan menjadi Kabupaten Kendari dan Kota Kendari. Pada saat itu Kabupaten Kendari terdiri dari 19 kecamatan dan 334 kelurahan/desa.



■ Provincial capital
○ District capital
- - - Province boundary
- - - District boundary

Pada tahun 2004, Kabupaten Kendari berubah nama menjadi Konawe dan sebagian wilayahnya dimekarkan menjadi Kabupaten Konawe Selatan. Jumlah kecamatan di Konawe menjadi 23 dengan 631 kelurahan/desa.



■ Provincial capital
○ District capital
- - - Province boundary
- - - District boundary

Pada tahun 2007, bagian utara Kabupaten Konawe dimekarkan lagi menjadi Kabupaten Konawe Utara. Jumlah kecamatan di Konawe menjadi 30 dengan 405 kelurahan/desa.

Idealnya upaya pemekaran ditujukan untuk lebih mendekatkan pelayanan kepada masyarakat dan pemangku kepentingan, namun upaya ini juga mem-buahkan potensi konflik¹¹ dan tumpang tindih kepentingan di Konawe. Narasumber A-Gov-Kon (2007) menginformasikan bahwa pemekaran di Konawe dan Sulawesi Tenggara pada umumnya “jauh dari tujuan untuk mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat [atau] menjadikan birokrasi lebih efektif”. Lebih lanjut Narasumber A-Gov-Kon (2007) menjelaskan:

“Banyak [upaya pemekaran di Konawe] hanyalah upaya untuk meng-akomodasi tokoh politik yang kalah dalam pilkada atau anggota [DPRD] yang berambisi untuk menjadi Bupati. [Aktor-aktor] ini selanjutnya akan memaksakan agenda mereka untuk mengontrol birokrasi dan mendapatkan keuntungan pribadi yang sebesar-besarnya.”

PENGELOLAAN WILAYAH PESISIR DI KONAWE

Pada era Kabupaten Kendari, PWP sering menjadi komponen pelengkap pemerintahan. PWP mendapat proporsi pembiayaan dan program yang kecil bahkan cenderung terabaikan (Narasumber B-Gov-Kon, 2007). Meskipun sumberdaya pesisir sangat menjanjikan sebagai sektor unggulan bagi Kabupaten Kendari, namun komitmen birokrasi dan pembiayaan sering menjadi kendala utama. Pro-gram PWP semakin terabaikan karena kondisi geografis yang kurang mengun-tungkan dan tingginya kompleksitas permasalahan pesisir yang diperparah dengan minimnya sumberdaya pendukung.

Kondisi di atas berbalik semenjak dibentuknya Departemen Kelautan dan Perikanan (DepKP) yang membutuhkan mitra kerja di tingkat provinsi dan kabupaten dalam rangka penerapan program-program pembangunan di provinsi dan kabupaten (Narasumber C-Gov-Kon, 2005). Aliran pendanaan untuk kegiatan PWP meningkat pesat mencapai hampir empat kali lipat melalui dana dekonsentrasi, dana alokasi khusus dan dana pendamping proyek-proyek kelautan dan perikanan (Narasumber D-Gov-Kon, 2005).

Kondisi tersebut menjadikan Dinas Kelautan dan Perikanan Konawe (Diskanlut Konawe) sebagai bagian dari dinas favorit karena ketersediaan sumberdaya pembiayaan yang cukup banyak (Narasumber A-Gov-Kon, 2007). Diskanlut Konawe telah menjelma dari *dinas air mata* menjadi *dinas mata air* (dinas dengan anggaran tahunan cukup besar dan memungkinkan staf mendapat tambahan pendapatan). Posisi Kepala Diskanlut Konawe sekarang merupakan posisi strategis, namun peranan Bupati sangat dominan sekali dalam penentuannya (Narasumber A-Gov-Kon, 2007).

¹¹ Contoh kasus adalah pemekaran Mamasa, Sulawesi Selatan. Lihat laporan the International Crisis Group tentang proses pemekaran dan konflik yang terjadi (International Crisis Group, 2005)

Penentuan Kepala Diskanlut lebih banyak ditentukan oleh hubungan kekerabatan atau sejauh mana seorang kandidat loyal pada Bupati daripada aspek kemampuan profesional dan kepemimpinan (Narasumber A-Gov-Kon, 2007). Kepala Diskanlut saat ini berasal dari Bagian Sosial Politik Setda Konawe. Kinerja dan pemahamannya akan permasalahan pesisir, kelautan dan perikanan mengkonfirmasi kurangnya kompetensi seorang kandidat serta mempertegas rumor harus adanya kedekatan secara primordial dengan Bupati (Narasumber A-Gov-Kon, 2007).

Warisan gaya administrasi Orde Baru yang selalu dikritik korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) juga ditemui di Konawe dengan merujuk tingginya kontrol Bupati atas birokrasi dan pembatasan inovasi yang berasal dari bawah (Narasumber D-Gov-Kon, 2005). Bupati memainkan peranan sebagai tokoh otoriter lokal melalui sindikasi dengan DPRD serta pihak yang dianggap loyal oleh Bupati. Proses pengambilan keputusan banyak dipengaruhi hubungan kekerabatan dan kekeluargaan dalam birokrasi (Narasumber F-Gov-Kon, 2005). Potensi konflik kepentingan dari pola tersebut mendorong peningkatan kolusi, korupsi dan mementingkan diri sendiri. Narasumber F-Gov-Kon, (2005) lebih lanjut menegaskan "seorang staf tidak akan dipromosikan kecuali ada hubungan [khusus] dengan lingkaran Bupati atau beretniskan Tolaki". Bentuk patologi birokrasi tersebut cenderung membuat pejabat di tingkat eselon yang lebih tinggi "mengamankan" posisinya dengan menjadi "orangnya Bupati" atau selalu menuruti kehendak Bupati (*loyalist*). Di sisi lain, staf pada tingkatan yang lebih rendah akan senantiasa mencari jalan untuk mendapatkan promosi dengan mengesampingkan kemampuan dan profesionalitas.

SEKILAS PANGKEP

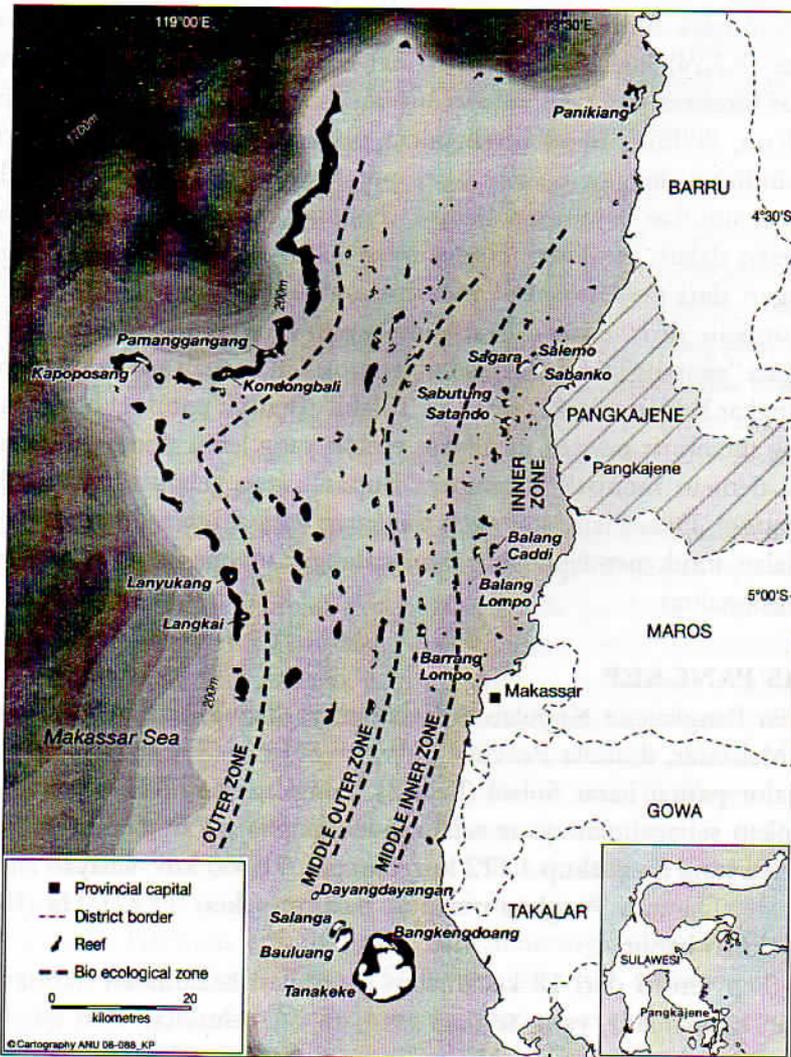
Kabupaten Pangkajene Kepulauan (selanjutnya disingkat Pangkep) berjarak 51 km dari Makassar, ibukota Provinsi Sulawesi Selatan (Sulsel). Pangkep berlokasi di ruas jalur pantai barat Sulsel (Peta 3). Pangkep memiliki bentang geografis yang lengkap sebagaimana yang selalu didengungkan; Pangkep memiliki wilayah tiga dimensi yang mencakup 1,112 km² daratan, 71,000 km² wilayah laut dan 117 gugus pulau. Daratan Pangkep meliputi dataran seluas 73,721 Ha (BPS, 2003) dan perbukitan kapur.

Pangkep-terdiri dari 12 kecamatan (sembilan kecamatan daratan dan tiga kecamatan kepulauan), yang terbagi menjadi 36 kelurahan dan 64 desa (BPS, 2003). Pangkep juga memiliki 117 pulau yang sebagian besar (94) berpenghuni dengan jumlah penduduk mencapai 57,400 jiwa (Taslim, 2003). Sebelumnya, gugusan kepulauan ini dibagi menjadi tiga kelompok yakni Spermonde (57 pulau),

Kalu Kalukuang (8 pulau) dan Postelion Patamoster (52 pulau). Setiap gugus pulau dikepalai oleh seorang *Gallareng* atau pemimpin kampung (Ma'dika, 1997).

Pulau terluar yang berada di wilayah administrasi Pangkep lebih dekat ke Sumbawa, NTB daripada ke daratan Pangkep. Untuk mencapai pulau tersebut dibutuhkan minimal tiga hari berlayar. Jarak dan minimnya moda transportasi merupakan isu penting di tiga kecamatan kepulauan.¹²

Peta 3. Peta Kabupaten Pangkep, Sulawesi Selatan



¹²Hanya dua kapal motor perintis yang berlabung kayu, KMP Amanagappa dan KMP Tangaya, yang beroperasi secara komersil melayani rute dari dan ke gugus kepulauan Pangkajene (Jurnal Celebes, 2003a). Masing-masing kapal berbobot 200 GT dan maksimal memuat 150 penumpang.

PENGELOLAAN WILAYAH PESISIR PANGKEP

Isu utama dalam PWP di Pangkep adalah penangkapan ikan tidak ramah lingkungan yang menggunakan bom dan sianida. Sekitar 60% terumbu karang Pangkep berada dalam keadaan rusak yang disebabkan maraknya dua teknik penangkapan ikan tersebut (Narasumber: A-Gov-Sulsel, 2007). Sampai saat ini tidak terdapat data yang lengkap tentang kerugian yang diakibatkan penggunaan bom dan sianida¹³.

Praktik pengeboman ikan yang masih sering terjadi di beberapa pulau saat ini bukan lagi sekedar pemenuhan kebutuhan akan protein atau mata pencaharian tradisional, tetapi berubah menjadi pemenuhan terhadap kebutuhan pasar yang sangat tinggi. Banyaknya permintaan dan harga ikan karang seperti ikan Napoleon telah memicu dan meningkatkan penggunaan secara luas metode penangkapan ikan yang merusak ini. Penggunaan bom memang relatif murah dan mudah (Narasumber B-Civ-Pang, 2005) tetapi resiko yang harus dihadapi cukup besar. Cara kerja metode pengeboman ini hanya dengan meletakkan bom molotov (campuran urea, amoniak, potasium nitrat dengan minyak tanah) yang bahan dasarnya mudah diperoleh di kawasan terumbu karang, dan akan diledakkan di kawasan terumbu karang, sehingga ikan-ikan serta biota lainnya akan mengapung. Selanjutnya pengebom tinggal memunguti ikan-ikan yang telah mengapung. Biaya produksi pemboman ikan hanya seperseribu dari keuntungan yang akan diperoleh dari metode penangkapan ini (Narasumber B-Civ-Pang, 2005). Namun keuntungan terbesar umumnya dinikmati oleh bos besar (*tauke/punggawa*) yang akan mengeksport atau memasok ke jaringan pemasaran yang membeli ikan-ikan tersebut dengan harga yang lebih tinggi. Di sisi lain, nelayan pembom biasanya menikmati remah keuntungan dan resiko dari praktik pemboman.

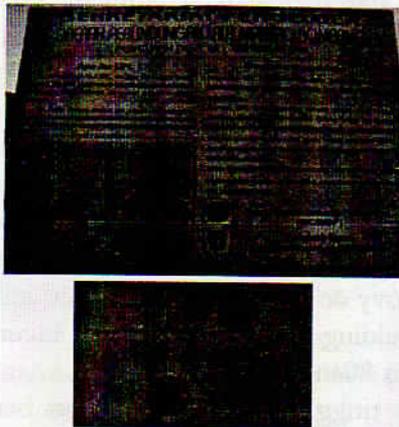
Motode peracunan ikan dengan sianida juga menjadi isu PWP di Pangkep. Cara kerja metode ini dilakukan dengan menebarkan racun sianida di tempat ikan biasa berkumpul atau terumbu karang. Racun yang ditebarkan akan memberikan dampak yang mematikan. Metode ini merupakan satu metode penangkapan yang sangat efisien “memasok ikan bernilai ekonomis tinggi ke pangsa pasar yang sangat menguntungkan” (Sadovy & Liu 2004) yang diperkirakan bernilai US \$ 1 milyar pertahun (Burke & Spalding 2002). Penggunaan racun sianida sering digunakan sejak penghujung tahun 80an (Pet-Soede and Erdmann 1998). Penggunaan racun sianida ini dipicu oleh tingginya permintaan dari bermunculannya orang kaya baru Cina di Hong Kong sebagai pembeli potensial (Sadovy & Liu 2004). Nelayan lokal telah dieksploitasi menjadi bagian dari mata rantai perdagangan tersebut yang lebih dikenal sebagai perdagangan ikan hidup. Struktur dan rantai perdagangan

¹³ Dua jenis metode penangkapan ini telah menjadi isu nasional terkait dengan pengelolaan perikanan berkelanjutan (*sustainable fisheries*). Kerugian ekonomi akibat metode penangkapan ikan tidak ramah lingkungan cukup tinggi. Total kerugian ekonomi (*net economic loss*) Indonesia akibat

tersebut melibatkan armada perikanan dan awak kapal asing, di samping investasi besar-besaran untuk penanganan dan pengangkutan ikan-ikan tersebut (Sadovy & Liu 2004). Bahkan ada kecenderungan untuk melatih nelayan lokal agar bisa lebih efektif dalam penggunaan racun sianida.

Pemda Pangkep telah mengeluarkan aturan yang melarang pemboman dan penggunaan racun sianida di kawasan perairan Pangkep. Bupati terdahulu H.A. Gaffar Patappe bahkan mengajak para punggawa yang berpengaruh terlibat dalam komite pengelolaan wilayah pesisir menanggulangi penangkapan ikan tidak ramah lingkungan. Namun langkah ini masih belum cukup efektif menurunkan tingkat pelanggaran (Narasumber A-NGO-Pang, 2007). Namun, upaya yang dilakukan oleh Desa Mattiro Bombang yang membawahi P. Sabanko, P. Sakoata, P. Sagara and P. Salemo dalam mengatur kawasan konservasi laut lokal menjanjikan pola pengelolaan yang lebih baik. Melalui bantuan kegiatan Proyek MCRMP, Desa Mattiro Bombang menetapkan kawasan lindung di dua kawasan terumbu karang meliputi zona inti dan penyangga yang diatur oleh Peraturan Desa No 078/DMBB/III/2004. Di zona penyangga diterapkan peraturan seperti sasi dan penggunaan terbatas alat tangkap seperti pancing dan peralatan tradisional lainnya yang direkomendasikan. Pemerintah Desa juga memancang papan pengumuman peraturan desa tersebut (Gambar 1). Zona inti hanya dibuka untuk

Gambar 1.
Papan Pengumuman Perdes Matiro Bombang, Pangkep



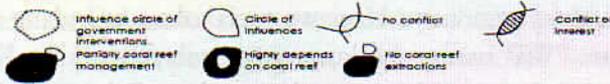
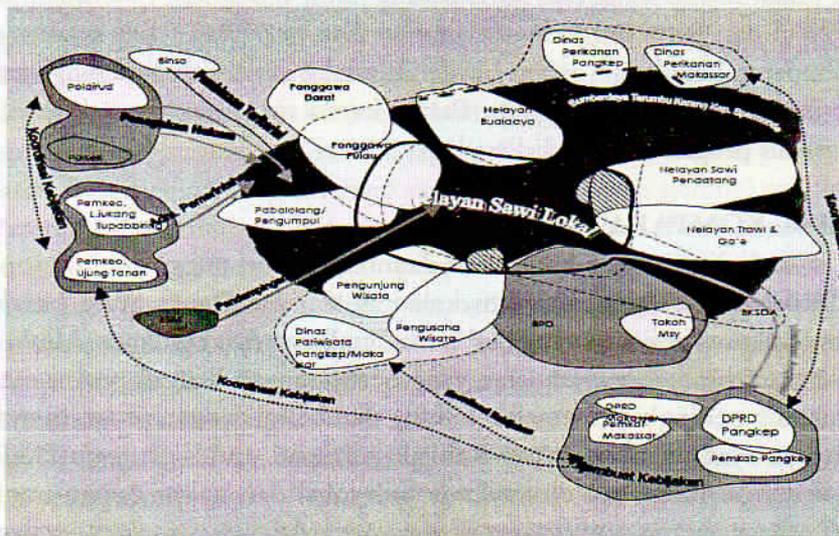
pengeboman ikan dalam 20 mendatang diperkirakan mencapai paling tidak US\$ 570 juta (Burke & Spalding 2002). Diperkirakan 3.75 m² dari setiap 100 m² terumbu karang Indonesia terimbas pengeboman ikan (Pet-Soede & Erdmann 1998). Kerugian akibat pola penangkapan ikan yang destruktif ini berkisar US \$ 33,900 sampai US \$ 306,800 per kilometers persegi untuk setiap terumbu karang dalam jangka 20 tahun mendatang (Pet-Soede & Erdmann 1998).

penangkapan sepanjang bulan Syafar (bulan kelima kalender Hijriah) sementara pada bulan lainnya tertutup untuk penangkapan ikan.

Pola ponggawa-sawi merupakan faktor yang sangat berpengaruh dalam dinamika PWP di pesisir Pangkep. Jaringan sosial yang telah turun temurun ini telah memberikan semacam jaring pengaman sosial dan keuntungan bagi kedua belah pihak, ponggawa dan sawi (Yusran, 2002). Pola ponggawa – sawi juga ditemui dalam pengelolaan tambak di Pangkep. Proses birokrasi yang rigid dalam kredit perbankan dan kurang profesionalnya koperasi menyebabkan pola ponggawa-sawi awet sampai saat ini serta menjadi fenomena kemasyarakatan dalam PWP. Interaksi antar pemangku kepentingan dalam hubungan ponggawa-sawi rumit dan melibatkan pemangku kepentingan di luar ponggawa dan sawi (Bagan 3). Interaksi tersebut selalu menempatkan sawi sebagai pihak yang kurang diuntungkan.

Bagan 3.

Kompleksitas dan tingginya tingkat konflik kepentingan dalam hubungan ponggawa-sawi (Tim Kerja Sosial Ekonomi Pokja Sulawesi Selatan, 2001).



Isu PWP lainnya di Pangkep adalah hilangnya pendapatan Pangkep akibat ikan hasil tangkapan wilayah Pangkep tidak didaratkan di Pangkep. Diskanlut Pangkep memperkirakan sangat banyak ikan hasil tangkapan tersebut didaratkan di Potere, Makassar atau di jual di tengah laut kepada pedagang perantara

(*pa'balolang*). Hal ini juga diperparah dengan tidak tersedianya data yang akurat akan jumlah alat tangkap, kapal penangkapan ikan serta jumlah nelayan. Kombinasi jauhnya jarak menuju tempat pendaratan ikan (TPI) dan kurang atraktifnya harga ikan yang ditawarkan di TPI dalam kawasan Pangkep menyebabkan nelayan Pangkep lebih menyukai mendaratkan hasil tanggapannya di Maros atau Makasar.

Luasnya wilayah laut Pangkep dibanding dengan daratan serta ratusan pulau yang harus dijangkau memerlukan perhitungan khusus akan alokasi dana pembangunan. Saat ini dana alokasi umum (DAU) tidak berbasis pada kondisi geografis Pangkep yang memerlukan sumberdaya lebih besar untuk optimalisasi PWP. Berpijak pada kerangka pemikiran tersebut dan merujuk hasil kajian ilmiah foto citra satelit, Bupati Pangkep telah menyurati Badan Koordinasi Survey dan Pemetaan Nasional (Bakosurtanal) untuk mengeluarkan pengakuan akan luasan wilayah Pangkep (Surat No. 050/166/BAPPEDA tanggal 2 April 2007). Berdasar hasil kajian tersebut, maka luas Pangkep menjadi 11.035,80 km² yang meliputi daratan seluas 892,36 km² (daratan pesisir dan pengunungan 801,50 km² dan daratan pulau 90,86 km²) dan lautan seluas 10.143,44 km² (dihitung dari masing-masing pulau sejauh 4 mil dari garis pasang surut terendah). Jika usulan Pangkep ini disetujui dan Pemerintah Pusat memberikan perhatian lebih kepada provinsi dan kabupaten kepulauan dalam hal DAU, maka akan terjadi peningkatan DAU yang cukup besar bagi Pangkep. Peningkatan ini diharapkan bisa mengoptimalkan program PWP di Pangkep.

ANALISA KOMPARATIF

Proses desentralisasi PWP di Konawe ditandai dengan tingginya tingkat politisasi dalam proses penerapan program kelautan dan perikanan yang berakar dari kentalnya nuansa kebijakan yang berbias kekerabatan dan kesukuan. Meski sumber pendanaan untuk berbagai kegiatan yang berhubungan dengan pesisir meningkat tajam, namun peningkatan tersebut kurang diimbangi dengan program nyata yang langsung menyentuh masyarakat. Kebijakan Bupati untuk program PWP sering terimbas dengan tingginya dinamika politik lokal dan upaya Bupati untuk tetap menjadi sebagai orang nomor satu di Konawe. Adanya pemekaran wilayah juga menuntut perlunya perlunya Konawe melakukan kaji ulang akan fokus kebijakan dan program PWP karena berkurangnya wilayah pesisir Konawe. Hal ini juga harus diimbangi dengan tidak mentolerir pola-pola korupsi, kolusi dan nepotisme gaya baru (KKN Gaya Baru).

Kasus Pangkep menekankan perlunya melakukan kajian ulang alokasi DAU untuk daerah kepulauan atau daerah yang memiliki wilayah laut lebih luas daripada daratan. Karena tantangan Pangkep untuk mengoptimalkan program PWP

lebih besar merujuk pada kondisi geografis Pangkep yang “kurang diuntungkan” dengan bentangan wilayah laut dan berpecahnya gugus kepulauan. Maka dari itu, Pemerintah Pusat perlu memberikan perhatian khusus terhadap usulan yang diajukan oleh Pangkep untuk menjadikan wilayah laut dan kepulauan sebagai komponen penting dalam penghitungan DAU. Pangkep juga perlu menumbuhkembangkan upaya-upaya lokal dan kreatif untuk PWP seperti revitalisasi hubungan *punggawa-sawi*. Serangkaian tantangan ini memerlukan kemauan politis yang kuat serta perubahan paradigma pembangunan yang lebih berbasis pada keberlanjutan ekosistem laut.

Proses desentralisasi PWP di Konawe dan Pangkep memberikan gambaran perlunya reformasi birokrasi dalam penerapannya. Dua kabupaten ini juga memberikan gambaran bagaimana aktor-aktor politik lokal menggunakan periode transisi menuju desentralisasi PWP sebagai ajang untuk mengasah dan memperbesar kepentingan dan keuntungan mereka dalam penerapan program-program PWP. Adanya berbagai kebijakan dan aturan dari pusat yang masih meraba-raba dan bahkan tumpang tindih menyebabkan desentralisasi PWP di dua kabupaten terombang-ambing dan belum membumi. Perilaku yang tercermin pada kalimat “*banya tambahan tugas baru*”¹⁴ dan *manajemen pasar malam* dalam kegiatan PWP masih menjadi kendala untuk membuat desentralisasi PWP terlaksana.

Adopsi pola-pola administrasi publik baru (*new public management tools*) seperti anggaran dan kepegawaian berbasis kinerja, pakta integritas dalam proses lelang dan jabatan, bisa menjadi langkah maju yang dapat memacu peningkatan kemampuan Pemda dalam menerapkan desentralisasi PWP. Hal ini dapat menjadi pendorong administrasi pemerintahan yang berorientasi pelayanan. Tanpa adanya upaya reformasi birokrasi, tentu akan memberi peluang pengulangan *KKN Gaya Baru* di antara elit lokal, pejabat dan swasta untuk menjalankan agenda mereka. Sumberdaya pesisir dan masyarakat pesisir akan senantiasa terpinggirkan dan menjadi korban pembangunan.

Meretas tantangan baru ini memerlukan perubahan pola pikir dan reformasi birokrasi serta administrasi disamping visi politik dan komitmen yang kuat, khususnya dari Bupati sebagai aktor utama di tingkat lokal. Hal ini akan menjadi tugas yang sangat menantang karena akan mengubah perilaku birokrasi menjadi lebih efektif dan efisien. Proses pembelajaran pasca reformasi satu dasawarsa belakangan ini seharusnya memperkaya penerapan desentralisasi PWP.

¹⁴ “...selama masih ada uang dari [Pemerintah Pusat yang] memberi manfaat kepada segelintir elit lokal dan pengelola, maka program [dan proyek] bisa berkesinambungan. Kalau sudah habis, maka habis juga cerita untuk mengoptimalkan PWP (Nar sumber C-Uni-Sulsel (2007)).

Akankah upaya-upaya saat ini menjanjikan untuk penerapan desentralisasi PWP yang lebih baik dan berdampak pada wilayah pesisir? Ada beberapa persyaratan yang harus dipenuhi untuk melakukan penerapan desentralisasi PWP yang lebih baik. Desentralisasi PWP membutuhkan pemahaman dan kepedulian akan mengapa kebijakan desentralisasi diperlukan dan bagaimana menjalankan amanatnya. Melalui upaya ini bisa ditentukan skala dan kapasitas pengelolaan. Desentralisasi PWP juga harus memanfaatkan upaya dan inovasi lokal yang tumbuh dan berkembang untuk menuju pola pengelolaan yang efisien dan efektif (Lowry, 2000).

Secara ringkas, untuk meretas tantangan desentralisasi PWP diperlukan tiga faktor, yaitu 1) Pemahaman dan kepedulian akan kebijakan desentralisasi untuk PWP; 2) Mekanisme akuntabilitas baik ke atas maupun ke bawah; dan 3) Mekanisme pengaturan lingkup tugas, tanggung jawab, kewenangan dan sumberdaya.

Ketiga faktor tersebut hanya akan bisa dicapai apabila setiap tingkatan pemerintahan saling bersinergi dan bermitra dalam mendukung dan menciptakan strategi-strategi PWP yang lebih baik. Upaya ke arah ini merupakan proses pembelajaran, membangun semangat kebersamaan, membangun kelembagaan yang tangguh serta proses edukasi bagi pelbagai pemangku kepentingan. Kerja besar ini memerlukan konsistensi dari Pemerintah Pusat untuk mendorong terciptanya mekanisme fungsi, struktur, pendanaan dan tata kerja. Tidak kalah penting upaya ini juga menuntut reformasi birokrasi Pemerintah Pusat untuk lebih lentur dan profesional penerapan desentralisasi PWP.

DAFTAR PUSTAKA

- Agrawal, A, dan J.C Ribot. 1999. "Accountability in decentralization: a framework with South Asian and African cases." *Journal of Developing Areas* 33 (Summer):473 - 502.
- Ahmed, A.E, dan J.S Mbwambo. 2004. "Does decentralization have a positive impact on the use of natural resources?", *In Term Paper for the Interdisciplinary Course, International Doctoral Studies*. ZEF University of Bonn, Bonn.
- Azfar, O., S. Kähkönen, dan P. Meagher. 2001. *Conditions for Effective Decentralized Governance: A Synthesis Of Research Findings In IRIS Center, University of Maryland - The World Bank Working Paper No. 256*. IRIS Center, University of Maryland, College Park, Maryland.
- Bennet, R.J. 1990. *Decentralization: Local Governments and Markets: Toward a Post Welfare Agenda*. Clarendon Press, London.
- Burke, L. S. , dan M Spalding. 2004. *Reefs at Risk in Southeast Asia*. World Re-

- sources Institute 2002 [cited 4 February 2004]. Available from http://marine.wri.org/pubs_pdf.cfm?PubID=3144.
- Butarbutar, M, I Idris, S Putra, dan H.Y. Siry. 1997. "The Decentralization of integrated coastal and marine resource management", makalah disampaikan pada *International Symposium Integrated Coastal and Marine Resource Management*, 25-27 November, Batu Malang.
- Conyers, D. 1983. Decentralisation: the latest fashion in development administration? *Public Administration and Development* 3:97- 109.
- Crawford, B.R, A Siahainenia, C Rotinsulu, dan A Sukmara. 2004. "Compliance and enforcement of community-based coastal resource management regulation in North Sulawesi, Indonesia." *Coastal Management* 32: 39-50.
- Dahuri, R, S.P Ginting, J Rais, dan M.J Sitepu. 1996. *Pengelolaan sumber daya wilayah pesisir dan lautan secara terpadu*. Cet. 1. ed. Pradnya Paramita, Jakarta.
- Devas, N. 1997. "Indonesia: what do we mean by decentralization?" *Public Administration and Development* 17 (3): 351-367.
- Devas, N, dan U Grant. 2003. "Local government decision-making - citizen participation and local accountability: some evidence from Kenya and Uganda". *Public Administration and Development* 23 (4): 307-316.
- Down to Earth. 2000. "Coastal resources in crisis." *Down to Earth No. 45, May*.
- Faguet, J. 1997. "Decentralization and Local Government Performance". dalam *Technical Consultation on Decentralization*. FAO, Rome.
- International Crisis Group. 2005. Decentralisation and Conflict in Indonesia: The Mamasa Case. International Crisis Group, Singapore/Brussels.
- Lowry, K. 2000. "Decentralized Coastal Management". *Working Paper Proyek Pesisir*. Proyek Pesisir (Indonesia Coastal Resources Management Project) USAID/BAPPENAS NRM II Program, Jakarta.
- Malo, M. 1995. *Social Sector Decentralization: The Case of Indonesia*. Inter University Centre For Social Science, University of Indonesia, Jakarta.
- May, R. J., A. J. Regan, dan A Ley. 1997. *Political decentralisation in a new state : the experience of provincial government in Papua New Guinea*. Crawford House Pub. Bathurst, N.S.W., Australia.
- Mokhsen, N. 2003. *Decentralization in Indonesia*. Thesis Ph D —Australian National University, Canberra.
- Pet-Soede, L , dan M.V Erdmann. 1998. "Blast fishing in Southwest Sulawesi, Indonesia." *NAGA, The ICLARM Quarterly* April-June: 4 - 9.
- Purwaka, T, dan Sunoto. 1997. "Coastal resources management in Indonesia: Legal and institutional analysis", dalam *Institutional Issues and Perspectives in the Management of Fisheries and Coastal Resources in Southeast Asia* edited by

- M. Torell dan A. M. Salamanca. ICLARM-The World Fish Center, Manila.
- Rondinelli, D. A., J. R. Nellis, dan G. S. Cheema. 1983. "Decentralization in developing countries : a review of recent experience," *World Bank staff working papers no. 581*. World Bank , Washington, D.C., U.S.A.
- Rondinelli, D.A, dan G.S Cheema. 1983. "Implementing decentralization policies: An introduction", dalam *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*, edited by G. S. Cheema dan D. A. Sage Publications, Rondinelli, Beverly Hills.
- Rondinelli, D.A, dan J.R Nellis. 1986. "Assessing decentralization policies in developing countries: the case of some cautious optimism", *Development Policy Review* 4:3 - 23.
- Sadovy, Y, dan M Liu. 2004. Report on the current status and exploitation history of reef fish spawning aggregations in eastern Indonesia: Western Pacific Fisher Survey Series: Society for the Conservation of Reef Fish Aggregations.
- Scott, I. 1997. "Changing concept of decentralization: old public administration and new public management in teh Asian context". *Asian Journal of Public Administration* 18 (1): 3-21.
- Siry, H.Y. 2006. "Decentralized Coastal Zone Management in Malaysia and Indonesia: A Comparative Perspective." *Coastal Management* 34 (3): 267-285.
- Taslim, R.S.A. 2003. "Di laut Garap Pulau, DiDarat Sewakan Ruko". *KOMPAS*, 11 Desember
- Thorburn, C. 2002. "Regime change-prospects for community-based resource management in post-New Order Indonesia." *Society and Natural Resources* 15: 617-28.
- Turner, M. M., dan D Hulme. 1997. *Governance, administration, and development : making the state work*, Kumarian Press books on international development. Kumarian Press, West Hartford, CT.
- UNDP-Government of Germany. 1999. "Decentralization: A Sampling Definitions". UNDP New York. Original edition, Working paper prepared in connection with the Joint UNDP-Government of Germany on the evaluation of the UNDP role in decentralization and local governances.
- UNDP. 1997. *Decentralized Governance Programme: Strengthening Capacity for People-Centred Development*. Management Development and Governance Division, Bureau for Development Policy, UNDP, New York.
- . 2004. *Empowering People-A Guide to Participation*. Civil Society Organizations and Participation Program (CSOPP). UNDP 1998 [cited 12 May 2004]. Avail-