

WACANA

JURNAL PENELITIAN ILMU - ILMU SOSIAL

AKREDITASI

SK Dirjen Dikti No. 49/DIKTI/Kep/2003

- Tulus Haryono** Analisis Faktor -Faktor yang Menentukan Persepsi Kualitas Layanan Jasa dan Pengaruhnya terhadap Sikap Pelanggan
- Lexie A. Lumingkewas** Kapitalisasi Pendidikan Dasar
- Djumahir** Pengaruh Variabel Tax Shield dan Non Tax Shield terhadap Struktur Modal dan Nilai Perusahaan
- Usup Riassy Christa, Djumilah Zain, Ubud Salim** Analisis Kinerja Keuangan Menggunakan Metode Camel untuk Menentukan Bank Sehat dan Bank Tidak Sehat
- Rita Alfin Taher Al-Habsji Soekarto** Pengaruh Kualitas Jasa Terhadap Kepuasan Nasabah Bank
- Sri Trisnarningsih, Suparwati** Pengaruh Komitmen dan Suparwati
- DB. Paranoan** Kebijakan Pemerintah dan Partisipasi Masyarakat Terhadap Pembangunan di Daerah Perbatasan Kabupaten Malinau Kalimantan Timur
- Woro Utari** Mengelola Pelanggan: Sebuah Strategi untuk memenangkan Persaingan
- Teguh Budiharso,** Simbol Literal dan Kontekstual dalam Mantra Jawa "Aji Seduluran"
- Hidayat** Produktivitas Karyawan: Keterkaitan Kemampuan, Motivasi, Kepemimpinan dan Kreativitas Karyawan pada Perusahaan Mebel di Jawa Timur
- Soenarmi** Implikasi Konsep Perilaku Konsumen dalam Pembuatan Keputusan Nasabah Bank Syariah
- Aliyadi** Analisis Faktor yang Mempengaruhi Konsumen dalam Membeli Mobil Merk Toyota Kijang
- Soenyono** Langkah Kebijakan Untuk Memantapkan Kinerja Pemda Kabupaten Malang dalam Rangka Menyongsong Otonomi Daerah

Jurnal Wacana	Vol. 8	No. 3	Hal: 265-481	Malang, Desember, 2005	ISSN 1411-0199
---------------	--------	-------	--------------	---------------------------	-------------------

PROGRAM PASCASARJANA UNIVERSITAS BRAWIJAYA

WACANA
JURNAL PENELITIAN ILMU-ILMU SOSIAL, ADMINISTRASI DAN HUKUM

Diterbitkan Oleh :
Program Pascasarjana Universitas Brawijaya Malang

Penanggung Jawab:
Djangan Sargowo
(Direktur PPSUB)

Dewan Penyunting:
Keppi Sukesi
Ismani, HP
Made Sadhi Astuti
Sumartono
Yunus RasyidM.A

Dewan Redaksi

Ketua:
Sanggar Kanto

Anggota:
I Nyoman Nurjaya

Redaktur Pelaksana:
Mohammad Rashin

Alamat Penerbit/Redaksi:
Program Pascasarjana Universitas Brawijaya
Jl. Mayjen Haryono 169
Malang 65145, Indonesia
Telephone (0341)571260, 562094
Faximile (0341) 580801
E-mail:ppsub@brawijaya.ac.id

Jurnal penelitian ini diterbitkan pertama kali pada bulan Juli 1998, dan sejak Tahun 2005 untuk seterusnya akan terbit 3 kali dalam setahun (setiap April, Agustus dan Desember.)

Jurnal ini dimaksudkan untuk menjadi sarana publikasi karya ilmiah bagi para pakar dan peneliti dibidang ilmu-ilmu sosial

Setiap Hasil Karya yang dimuat tidak selalu mencerminkan pendapat dan opini dari Redaksi.

Berdasarkan SK Dirjen Dikti No. 49/DIKTI/Kep/2003 telah Terakreditasi Sebagai Jurnal Ilmiah Terhitung sejak ditetapkan pada tanggal 9 Desember 2003

DAFTAR ISI

Tulus Haryono	Analisis Faktor-Faktor yang Menentukan Persepsi Kualitas Layanan Jasa dan Pengaruhnya terhadap Sikap Pelanggan	265 - 290
Lexie A. Lumingkewas	Kapitalisasi Pendidikan Dasar	291 - 301
Djumahir	Pengaruh Variabel-variabel Tax Shield dan Non Tax Shield terhadap Struktur Modal dan Nilai Perusahaan	302 - 321
Usup Riassy Christa, Djumilah Zain, Ubud Salim	Analisis Kinerja Keuangan Menggunakan Metode Camel untuk Menentukan Bank Sehat dan Bank Tidak Sehat	322 - 347
Rita Alfin Taher Al-Habsji Soekarto	Pengaruh Kualitas Jasa Terhadap Kepuasan Nasabah Bank	348 - 369
Sri Trisnarningsih, Suparwati	Pengaruh Komitmen dan Suparwati	370 - 387
DB. Paranoan	Kebijakan Pemerintah dan Partisipasi Masyarakat Terhadap Pembangunan di Daerah Perbatasan Kabupaten Malinau Kalimantan Timur	388 - 398
Woro Utari	Mengelola Pelanggan: Sebuah Stragegi untuk memenangkan Persaingan	399 - 408
Teguh Budiharso,	Simbol Literal dan Kontekstual dalam Mantra Jawa "Aji Seduluran"	409 - 423
Hidayat	Produktivitas Karyawan: Keterkaitan Kemampuan, Motivasi, Kepemimpinan dan Kreativitas Karyawan pada Perusahaan Mebel di Jawa Timur	424 - 442
Soenarmi	Implikasi Konsep Perilaku Konsumen dalam Pembuatan Keputusan Nasabah Bank Syari'ah	443 - 459
Aliyadi	Analisis Faktor yang Mempengaruhi Konsumen dalam Membeli Mobil Merk Toyota Kijang	460 - 466
Soenyono	Langkah Kebijakan Untuk Memantapkan Kinerja Pemda Kabupaten Malang dalam Rangka Menyongsong Otonomi Daerah	467-481

Jurnal Wacana	Vol. 8	No. 3	Hal: 265-481	Malang, Desember, 2005	ISSN 1411-0199
----------------------	---------------	--------------	---------------------	-----------------------------------	---------------------------

KEBIJAKAN PEMERINTAH DAN PARTISIPASI MASYARAKAT TERHADAP
PEMBANGUNAN DI DAERAH PERBATASAN
KABUPATEN MALINAU KALIMANTAN TIMUR

DB. Paranoan

FISIP Universitas Mulawarman

ABSTRACT

This study was aimed at describing: (1) governmental policy of Malinau Regency (2) the level of social participation of indigenous people on the development of their own country. The data were primary and secondary and collected by using the following methods: (1) observation, (2) interviews, and (3) documentation. These data were analyzed based on the procedures made by Miles and Huberman, i.e reduction, presentation, and conclusion/verification.

The results showed that (1) Malinau Regency is one of the largest regencies after regional expansion in The Province of East Kalimantan taking 20,16% of total area of the province, with many economic potentials that had not been optimally exploited (2) The governmental policy of Malinau Regency in developing frontier and hinterland regions was by making a breakthrough named *Scissor Development System* (Indonesian: *Kebijakan Sistem Gunting*) (3) High level of social participation in Malinau Regency in planning and executing their developmental activities. Their involvement was not only physically but also mentally and in the high sense of being responsible in that process. (4) Tribal headman has significant role in making this social participation to be successful as indicated by his intense concerns on various matters both social and developmental.

Keywords: Developmental Policy, Social Participation

PENDAHULUAN

Malinau yang dulunya merupakan salah satu kecamatan yang ada di Kabupaten Bulungan kini telah berubah menjadi kabupaten dengan ditandai berbagai macam kegiatan pembangunan yang telah dan akan dilaksanakan. Upaya pembangunan yang saat ini sedang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Malinau juga menghadapi problematika pembangunan yang cukup berat dan kompleks, seperti:

1. Kesenjangan dalam perkembangan sosial ekonomi yang mencolok antar wilayah desa, antar desa dan kota,

dan antar sektor ekonomi.

2. Kurangnya peranan dan keterkaitan sektor modern terhadap sektor tradisional.
3. Terbatasnya sumber daya manusia baik secara kualitas maupun kuantitas.
4. Masih rendahnya tingkat aksesibilitas wilayah dan kurangnya kemudahan terhadap fasilitas berusaha sehingga menjadi kendala untuk menarik investasi.
5. Terbatasnya infrastruktur berupa sarana dan prasarana transportasi
6. Keadaan topografi yang berat, sebagian besar bergunung-gunung, sehingga sulit dijangkau oleh

Partisipasi Masyarakat dan Kebijakan Pemerintah ...

DB. Paranoan

program pembangunan (Alfais, 2003).

Permasalahan besar yang dihadapi dalam pelaksanaan pembangunan khususnya kecamatan yang terletak di wilayah perbatasan yaitu kecamatan Kayan Hulu dan Kayan Hilir, antara lain disebabkan oleh letak geografis kedua kecamatan tersebut yang sangat terpencil dan tidak menguntungkan sehingga pembangunan sarana dan prasarana transportasi yang dapat dilakukan masih sangat minim. Kecamatan Kayan Hulu dan Kayan Hilir hanya memiliki satu buah lapangan terbang perintis yang mana hanya pesawat *Cessna* dan sejenisnya (kapasitas penumpang 6 orang) yang dapat mendarat di lapangan terbang ini. Satu-satunya lapangan terbang perintis terletak di Desa Long Ampung yang dulu dibangun oleh pemerintah Kabupaten Bulungan (sebelum pemekaran), dan kini terus diperbaiki serta diadakan pelebaran dan diperpanjang oleh pemerintah Kabupaten Malinau. Walaupun kondisi lapangan terbang perintis tersebut telah semakin baik apalagi setelah adanya pemekaran, akan tetapi masih ada permasalahan yang juga sangat menentukan dalam rangka mobilitas masyarakat yang ada di kedua kecamatan perbatasan tersebut yaitu karena sarana penghubung untuk kedua kecamatan ini hanya dapat ditempuh dengan menggunakan satu-satunya transportasi udara, oleh karena itu permasalahan yang juga dihadapi disamping terbatasnya kapasitas penumpang yang dapat dilayani oleh pesawat milik perusahaan Dirgantara Air Service, MAF, dan pesawat milik pemerintah Kabupaten Malinau yaitu BAT (*Borneo Air Transport*), permasalahan lain adalah karena kedua kecamatan yang berbatasan langsung dengan daerah perbatasan memiliki

kondisi dan letak geografis yang dikelilingi oleh pegunungan yang terjal ditambah lagi dengan kondisi cuaca yang tidak menentu, sehingga apabila terjadi hujan disertai kabut tebal, maka pesawat akan segera kembali ke Samarinda ataupun Tarakan karena pilot tidak berani mengambil resiko. Transportasi yang dipergunakan untuk menuju ke kedua desa, yaitu Desa Long Nawang, dan Desa Nawang Baru dari Long Ampung maka masyarakat daerah perbatasan ini dapat menggunakan transportasi sungai yaitu *ketinting*, akan tetapi sungai yang dilalui oleh *ketinting* ini memiliki resiko yang sangat tinggi dimana harus melalui jeram dan riam-riam yang sangat terjal sehingga apabila operator yang mengendalikan *ketinting* tersebut tidak memiliki keahlian dan kemampuan serta keterampilan dan pengetahuan yang cukup terhadap kondisi alur sungai tersebut, dapat mengakibatkan hal yang fatal (kecelakaan) bagi para penumpangnya. Hal ini juga ditambah dengan mahalnya ongkos pengangkutan yang berasal dari Desa Long Ampung untuk menuju ke Desa Long Nawang dan Desa Nawang Baru dalam satu kali perjalanan menggunakan *ketinting* memakan waktu $\pm 1 \frac{1}{2}$ jam dan dengan biaya Rp. 650.000,-. Kondisi tersebut menunjukkan betapa minimnya aksesibilitas di lokasi penelitian yang ditunjukkan dengan keterbatasan sarana transportasi, semakin menguatkan adanya "keterisoliran" bagi masyarakat di kedua desa tersebut.

Paparan diatas semakin menguatkan bahwa proses pembangunan di wilayah perbatasan sebagai daerah yang terisolir demikian mengedepan. Hal ini disadari bahwa dalam proses pembangunan, dalam konteks pencapaian keberhasilan, merupakan suatu tujuan yang terus menerus diupayakan mengingat

hakekat pembangunan adalah melakukan perubahan dari kondisi yang kurang baik menjadi lebih baik lagi.

Konsekuensi pencapaian sasaran seperti yang diharapkan dalam proses pembangunan, maka perlu adanya usaha-usaha untuk menciptakan kondisi yang dapat memberikan rangsangan serta peluang yang sebesar-besarnya bagi potensi-potensi pembangunan untuk berpartisipasi dan berprestasi dalam usaha pembangunan di berbagai bidang dan sektor baik bidang ketrampilan, keahlian dan kelembagaan, maupun berbagai usaha peningkatan kegiatan dan hubungan masyarakat.

Sesuai dengan judul yang diambil dan selaras dengan latar belakang, maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

- (1) Bagaimana kebijakan pembangunan di daerah perbatasan Kabupaten Malinau Kalimantan Timur dengan Serawak Malaysia Timur?
- (2) Bagaimana tingkat partisipasi masyarakat terhadap pembangunan wilayahnya

Adapun tujuan penelitian ini adalah untuk :

- (1) Mendeskripsikan Kebijakan Pembangunan pemerintah Kabupaten Malinau,
- (2) Mendeskripsikan Tingkat partisipasi masyarakat terhadap pembangunan wilayahnya

METODE

Berdasarkan perumusan masalah dan tujuan penelitian, maka penelitian ini dapat dikategorikan sebagai penelitian kualitatif.

Melalui proses wawancara dengan beberapa informan kunci yang berada di daerah perbatasan Kabupaten

Malinau Kalimantan Timur maka deskripsi dan analisis yang dilakukan oleh peneliti mengenai dampak kebijakan pembangunan di daerah perbatasan dapat memenuhi kriteria validitas dan keabsahannya dapat dipertanggung jawabkan.

Penelitian ini juga untuk mengkaji kehidupan manusia dalam kasus-kasus terbatas yang bersifat kasuistik namun mendalam (*in depth*) dan menyeluruh (*holistic*). dalam hal ini yang berkaitan dengan dampak pembangunan di daerah perbatasan.

Lokasi penelitian diarahkan oleh teori substantif yang telah dibentuk dengan mempertimbangkan beberapa hal seperti keterbatasan geografis, waktu, biaya, dan tenaga, maka dipilihlah Kabupaten Malinau Kalimantan Timur yang merupakan Kabupaten yang berbatasan langsung dengan daerah perbatasan Malaysia-Serawak.

Pada penelitian ini, informan kunci akan ditentukan berdasarkan teknik *purposive sampling* dengan menggunakan *criterion based selection*, dimana jumlah informan ditetapkan sendiri oleh peneliti berdasarkan pertimbangan tertentu. Pertimbangan utama penentuan informan, adalah penguasaan informasi dan data yang penulis perlukan. Informan kunci pada penelitian ini terdiri dari: 1) Kepala adat dan wakil kepala adat masing-masing satu orang; 2) Para pemangku adat di dua desa (2 orang); 3) Aparat pemerintah.

Informan selanjutnya dipilih didasarkan teknik *snow ball sampling*. Dengan teknik ini diperoleh sejumlah informan tambahan yang terdiri dari tokoh-tokoh masyarakat lainnya, termasuk tokoh pemuda, pengusaha, guru, dan tokoh dari kalangan ibu rumah tangga

Sumber informasi lain dalam penelitian ini adalah peristiwa yang

Partisipasi Masyarakat dan Kebijakan Pemerintah ...

DB. Paranoan

mencakup segala sesuatu yang terjadi dan berhubungan dengan implementasi kebijakan pembangunan di daerah perbatasan.

Sumber informasi ketiga dalam penelitian ini adalah dokumen-dokumen yang relevan dengan penelitian yang didapatkan melalui aparat Kantor Desa Long Nawang dan Kantor Desa Nawang Baru Kecamatan Kayan Hulu dan Kayan Hilir Kabupaten Malinau Kalimantan Timur.

Dalam rangka pelaksanaan pengumpulan data, dilakukan dengan cara terbuka dan melakukan tiga tahap kegiatan yaitu:

1. Proses memasuki lokasi penelitian (*getting in*).
2. Ketika berada di lokasi penelitian (*getting along*).
3. Mengumpulkan data (*logging the data*).

Untuk itu teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Wawancara mendalam (*indepth interview*).
2. Observasi.
3. Teknik dokumentasi.

Teknik analisa data yang akan digunakan adalah analisis model interaktif (Miles dan Huberman, 1992) yang terdiri dari tiga komponen analisis, yaitu reduksi data, sajian data dan penarikan kesimpulan.

HASIL

Potensi Ekonomi Kabupaten Malinau

Kabupaten Malinau merupakan salah satu daerah hasil pemekaran wilayah Kabupaten Bulungan berdasarkan Undang-undang Nomor 47 Tahun 1999. Wilayahnya terletak di bagian Utara sebelah Barat Propinsi Kalimantan Timur, berbatasan langsung

dengan negara jiran yaitu Negara Bagian Serawak di sebelah Barat.

Salah satu tujuan adanya pemekaran wilayah adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan aktifitas kemasyarakatan (memperpendek jalur birokrasi). Selain itu juga diharapkan untuk pemerataan pelaksanaan pembangunan di segala bidang untuk kesejahteraan masyarakat dengan memanfaatkan sumber daya yang tersedia.

Kabupaten Malinau adalah salah satu kabupaten yang paling luas wilayahnya pasca pemekaran wilayah di Kalimantan Timur, yakni sekitar 20,16 persen dari luas Kalimantan Timur, dengan jumlah penduduk paling sedikit. Ini berarti kurang seimbang antara jumlah penduduk dengan luas wilayah Kabupaten Malinau.

Kabupaten Malinau memiliki luas wilayah 42.620,70 Km². Secara astronomis, Malinau terletak pada posisi antara 114°35'22" sampai dengan 116°50'55" Bujur Timur dan 1°21'36" sampai dengan 4°10'55" Lintang Utara. Adapun batas-batas geografis Kabupaten Malinau adalah sebelah Utara dengan Kabupaten Nunukan, sebelah Timur dengan Kabupaten Bulungan, sebelah Selatan dengan Kabupaten Kutai Barat, dan sebelah Barat berbatasan dengan Negara Malaysia Timur-Serawak.

Kabupaten Malinau sebagai daerah hasil pemekaran yang terletak di wilayah pedalaman, terdiri dari 9 kecamatan yaitu; Kecamatan Kayan Hulu, Sungai Boh, Kayan Hilir, Pujungan, Malinau, Malinau Selatan, Malinau Barat, Malinau Utara dan Mentarang.

Dari 135 desa yang ada di Kabupaten Malinau tersebut, berdasarkan klasifikasi desa di tiap-tiap

kecamatan terdiri dari 109 desa swadaya (80,75%), 17 desa swakarya (12,59%), dan 9 desa swasembada (6,66%). Dari 109 desa swadaya, 17 desa swakarya, dan 9 desa swasembada yang ada tersebut, di Kecamatan Kayan Hulu yang terbagi atas 10 desa terdapat 7 desa swadaya (5,19%), 2 desa swakarya (1,48%), dan 1 desa swasembada (0,74%). Sedangkan di Kecamatan Kayan Hilir yang terbagi atas 5 desa terdapat 3 desa swadaya (2,22%), 1 desa swakarya (0,74%), dan 1 desa swasembada (0,74%). Hal ini menunjukkan bahwa sebagian besar desa yang ada di Kabupaten Malinau khususnya di Kecamatan Kayan Hulu dan Kayan Hilir belum mandiri.

Pada tahun 2002 luas panen padi di Kabupaten Malinau adalah 14.267 Ha, yang terdiri dari 6.548 Ha padi sawah dan 7.719 Ha padi ladang. Dari luas panen tersebut, produksinya 15.060,4 ton padi sawah dan 17.753,7 ton padi ladang. Hal ini dapat diartikan bahwa, produktifitas masing-masing adalah 2,3 ton per Ha untuk padi sawah dan 2,3 ton per Ha untuk padi ladang. Sedangkan untuk produksi jagung, luas panen 248 Ha dengan produksi 409,2 ton. Luas areal komoditi perkebunan di Kabupaten Malinau didominasi oleh areal komoditi kakao, yaitu 2.074,55 Ha. Dari luas areal tersebut produksi dari komoditi kakao tercatat 645,18 ton.

Berdasarkan Peta Rencana Tata Ruang Wilayah, Kabupaten Malinau terbagi dalam dua kelompok besar kawasan, yaitu kawasan budidaya dan kawasan lindung. Kawasan budidaya terdiri dari kawasan budidaya kehutanan, yang meliputi kawasan hutan produksi terbatas, kawasan produksi tetap dan kawasan hutan produksi yang dapat dikonversi, serta kawasan budidaya non kehutanan (4.205.000 Ha) yang fungsi utamanya untuk mengarahkan dan menampung kegiatan budidaya non kehutanan,

meliputi pengembangan sistem pusat-pusat pemukiman industri pertanian, pariwisata, sarana dan prasarana kawasan tertentu.

Kawasan lindung fungsi utamanya melindungi kelestarian lingkungan hidup yang mencakup sumber daya hutan dan nilai sejarah serta budaya guna kepentingan pembangunan berkelanjutan, terdiri dari kawasan hutan lindung, cagar alam, taman hutan raya, taman nasional, dan hutan pendidikan/penelitian.

Luas tata guna hutan Kabupaten Malinau pada tahun 2002 adalah 4,2 juta Ha. Dari luas tersebut menurut fungsinya 16,75 persen berupa hutan lindung, 27,57 persen sebagai hutan suaka alam/margasatwa, 7,88 persen hutan produksi tetap, 42,54 persen hutan produksi terbatas dan 3,89 persen berupa hutan konversi lainnya.

Populasi ternak di Kabupaten Malinau tampaknya masih didominasi oleh ternak babi, yaitu 5.711 ekor, sapi 761 ekor, kambing 234 ekor dan kerbau sebanyak 31 ekor. Untuk populasi unggas yang ada tampaknya masih didominasi oleh ayam buras. Pada tahun 2002 populasi ayam buras tercatat 124.227 ekor yang terdiri dari 47.467 ayam jantan dan 76.760 ayam betina. Sedangkan itik tercatat 13.376 ekor. Jumlah usaha perikanan di Kabupaten Malinau mencakup usaha budidaya kolam dan perairan umum dengan produksi masing-masing 1,472 ton dan 2,37 ton.

Kabupaten Malinau sebagai daerah yang memiliki kekayaan alam yang cukup berlimpah. Disamping sumber daya alam yang berasal dari hutan, juga terdapat sumber daya alam yang berasal dari perut bumi yaitu batu bara. Batubara yang ada di Kabupaten Malinau mulai dikelola oleh PT. Bara Dinamika Muda Sukses sejak tahun 1997. Diharapkan dengan adanya perusahaan pertambangan batubara di

Partisipasi Masyarakat dan Kebijakan Pemerintah ...

DB. Paranoan

Kabupaten Malinau dapat memberikan kontribusi yang dapat meningkatkan pendapatan daerah sekaligus meningkatkan taraf hidup masyarakat yang ada di Kabupaten Malinau. Produksi batubara dari tahun ke tahun selalu mengalami peningkatan seiring dengan normalnya proses produksi. Pada tahun 2002 nilai ekspor batubara adalah US\$ 10.662.694 dengan produksi mencapai 455.197,995 metrik ton.

Pembangunan transportasi di Kabupaten Malinau memiliki arti terpenting dan strategis untuk mendorong pertumbuhan dan pemerataan pembangunan. Berdasarkan karakteristiknya, wilayah Kabupaten Malinau dapat dikategorikan dalam tiga kawasan yang berbeda, yakni kawasan pantai/pesisir, pedalaman dan perbatasan. Kawasan pantai/pesisir merupakan kawasan yang berkembang lebih pesat dibandingkan kawasan pedalaman dan perbatasan. Meskipun hampir semua kawasan memiliki potensi sumber daya alam yang besar, namun karena letaknya yang secara geografis dan topografinya relatif sulit dan berat, sehingga kawasan pedalaman/perbatasan mengalami ketertinggalan. Dengan kondisi minimnya aksesibilitas menciptakan kesenjangan ekonomi dan disparitas regional antar kawasan-kawasan tersebut. Dengan demikian pembangunan transportasi sangat berperan dalam langkah awal sebagai upaya pemerataan pembangunan di semua sektor. Di samping itu, sebagai prasarana yang dapat membuka daerah-daerah yang masih tertinggal dan terisolasi juga dapat menumbuhkan minat investasi karena terbangunnya ruas jalan yang melalui lokasi deposit sumber-sumber daya galian/mineral.

Sampai pada tahun 2002, sarana dan prasarana perhubungan yang ada di Kabupaten Malinau antara lain 1

buah pelabuhan sungai, 11 buah bandara yang terdiri dari 2 buah bandara perintis dan sisanya berupa bandara *air strip*. Seiring dengan pesatnya mobilitas penduduk, mereka memanfaatkan lalu lintas udara di Bandara Malinau. Selama tahun 2002 tercatat ada 974 penerbangan dengan jumlah penumpang yang berangkat 3.623 orang dan yang datang 2.794 orang. Ini mengalami peningkatan signifikan dibandingkan tahun sebelumnya.

Selain sarana transportasi udara, masyarakat biasanya menggunakan sarana angkutan sungai, yaitu kapal. Peranan sarana transportasi sungai demikian penting untuk kelancaran arus barang, maupun transportasi umum ke dan dari pedalaman. Hal tersebut karena sarana dan prasarana pelayanan transportasi umum melalui darat masih belum dapat menjangkau seluruh daerah di Kabupaten Malinau, menjadikan sistem angkutan belum terpadu.

Sistem transportasi sungai berkembang di sepanjang hilir sungai hingga ke hulu, yang menghubungkan antara daerah perbatasan/ pedalaman dan daerah pantai. Sungai Bahau, Sungai Pujungan, Sungai Kayan, Sungai Mentarang dan Sungai Malinau merupakan jalur transportasi yang menghubungkan daerah pantai dengan daerah pedalaman di daerah utara Malinau. Meskipun transportasi sungai ini sangat potensial, juga memiliki kendala yakni kelancarannya sangat tergantung kondisi musim, yaitu pada musim kemarau panjang jalur yang dapat dilayari menjadi lebih pendek.

Pada tahun 2002 tercatat kapal tambat 6.170 kali, dengan jumlah penumpang yang diangkut 121.177 orang, yang terdiri dari 57.377 yang naik dan 63.800 yang turun di dermaga Malinau. Untuk barang yang diangkut

dari dermaga Malinau sebanyak 1.769 ton dan yang dibongkar tidak ada.

Budaya yang berkembang di masyarakat di Kabupaten Malinau adalah budaya Dayak, dan yang paling dominan adalah budaya Dayak Kenyah. Adanya kemudahan aksesibilitas budaya luar melalui media cetak atau elektronik pada saat ini mempunyai dampak negatif bagi pelestarian dan pengembangan budaya Dayak di masyarakat. Hal ini terutama terlihat pada generasi mudanya, dimana tingkat penerimaan terhadap budaya luar tersebut cukup tinggi. Sedangkan di kalangan orang tua mereka, masih mempertahankan dan masih memiliki keterampilan-keterampilan dalam menunjang pelaksanaan budaya Dayak.

Di setiap desa mempunyai kepala adat yang selanjutnya di koordinir oleh seorang Kepala Adat Besar dalam satu kecamatan. Budaya Dayak yang ada dalam masyarakat Malinau adalah:

1. Seni tari, meliputi tari Perang, tari Datun Julut, tari Leleng, tari Pegayang (tari Kerja), tari Pecuk, tari Pilir Tali, tari Burung Enggang dan lain-lain.

Seni musik, meliputi seni musik tradisional.

Upacara adat, meliputi upacara menyambut tamu, upacara perkawinan dan lain-lain.

Kerajinan rakyat di Kabupaten Malinau belum dikembangkan menjadi industri. Dari segi ketrampilan kerajinan masih banyak dimiliki oleh masyarakat, terutama wanita-wanita Suku Dayak yang mengerjakan kerajinan yang halus dan kerajinan yang memerlukan tenaga berat yang dilakukan oleh kaum pria. Hasil kerajinan mereka biasanya hanya digunakan sendiri pada saat upacara-upacara adat atau perayaan hari-hari besar nasional atau dijual di daerah sendiri yang daya belinya terbatas. Beberapa ada yang dipasarkan ke

Tarakan, Samarinda dan negara Malaysia. Untuk daerah industri masyarakat menghadapi beberapa kendala seperti; sulit didapatkan bahan baku manik, mahalnya harga kain apabila sampai ke tempat mereka dan mahalnya biaya transportasi.

Tinjauan pada sektor pertanian, Kecamatan Kayan Hilir memiliki lahan pertanian yang cukup luas untuk tanaman padi ladang. Luas panen padi ladang 260 Ha, dengan tingkat produksi mencapai 470,60 ton. Sedangkan padi sawah, luas panen hanya 2 Ha, dengan produksi sekitar 6,54 ton. Selain itu Kecamatan Kayan Hilir juga memiliki sumber penghasilan sektor pertanian yang berasal dari ubi kayu, ubi jalar. Ubi kayu memiliki luas panen 30,55 Ha dengan produksi 390,7 ton. Ubi jalar memiliki luas panen 20,4 Ha dengan produksi 136,68 ton.

Lebih lanjut pada sektor perkebunan, Kecamatan Kayan Hilir hanya memiliki dua komoditi, yaitu kelapa dan kopi. Luas areal perkebunan kelapa adalah 5,49 Ha, dengan produksi sebesar 2,88 ton. Sedangkan komoditi kopi, luas arealnya mencapai 21,00 Ha dengan produksi 10,27 ton. Untuk populasi ternak terbanyak di Kecamatan Kayan Hilir adalah ternak babi, dengan populasi mencapai 520 ekor.

Ketersediaan sarana transportasi udara, di Kecamatan Kayan Hilir terdapat fasilitas 3 buah lapangan terbang. Lapangan terbang tersebut adalah:

1. Data Dian, panjang landasan 420 x 18, kondisi Clay/Grass.
Metun, panjang landasan 350 x 20, kondisi Clay/Grass.
Long Sule, panjang landasan 430 x 20, kondisi Clay/Grass.

Kebijakan Pembangunan Di Kabupaten Malinu

Upaya pembangunan yang sedang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Malinau ini khususnya dalam upaya membuka keterisolan desa-desa yang berada di perbatasan sesuai dengan Pidato Presiden RI tanggal 2 Nopember 1996, ditegaskan bahwa pada Pelita ke VII pembangunan transportasi diarahkan pada peningkatan peranannya sebagai urat nadi kehidupan ekonomi, sosial budaya, politik dan pertahanan keamanan serta memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa dengan meningkatkan sarana dan prasarana transportasi agar tercipta keterpaduan bangsa antar sektor dan wilayah guna memantapkan sistem transportasi nasional terpadu, tertib, lancar, aman, nyaman, cepat, terjangkau oleh masyarakat serta efektif, efisien dalam mendukung pola produksi dan distribusi nasional, pengembangan wilayah khususnya Kawasan Timur Indonesia serta sektor-sektor perekonomian lainnya dengan memanfaatkan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi serta dengan mendorong peran aktif masyarakat (Tjokroamijoyo, 1998). Paparan diatas menyiratkan bahwa pembangunan transportasi pada daerah perbatasan perlu mendapatkan perhatian dan menjadi prioritas utama dari pemerintah khususnya untuk memecahkan permasalahan "keterbelakangan, ketertinggalan, dan keterisolan" agar dapat menunjang distribusi hasil produksi daerah perbatasan ke daerah lainnya.

Pemerintah Kabupaten Malinau menyadari bahwa sebagian besar wilayahnya berada di daerah perbatasan dengan Malaysia dan di

daerah pedalaman. Minimnya sarana dan prasarana transportasi mengakibatkan daerah-daerah tersebut terisolir dan tertinggal jauh dalam pembangunan. Sebagai solusinya Bupati Malinau, membuat terobosan yang disebut *Scissor Development System* atau dikenal sebagai *Kebijakan Sistem Gunting*.

Partisipasi masyarakat terhadap Optimalisasi Pembangunan

Pembangunan daerah perbatasan terpencil dan sulit dijangkau oleh pemerintah pusat merupakan permasalahan yang dihadapi kabupaten Malinau. Oleh karena itu pelaksanaan pembangunan di daerah perbatasan tidak dapat dilakukan sebagaimana pembangunan di daerah-daerah lain yang letak geografisnya lebih menguntungkan. Namun demikian jika ditinjau dari segi semangat masyarakatnya di dalam melaksanakan pembangunan — dalam kondisi sulit tersebut — dapat dikatakan cukup tinggi. Hal itu telah ditunjukkan dengan tingginya tingkat partisipasi masyarakat dalam merencanakan dan melaksanakan kegiatan pembangunan. Partisipasi yang mereka lakukan tidak saja sebatas partisipasi secara fisik namun sudah pada tingkatan mental dan tanggung jawab.

Beberapa bukti partisipasi yang tinggi dapat dilihat dari pembangunan proyek-proyek fisik yang selama ini telah dilakukan salah satunya adalah pembangunan jembatan. Jembatan merupakan sarana yang sangat penting sebagai penghubung antara Desa Long Nawang dengan desa-desa perbatasan lainnya, terutama untuk akses menuju ke daerah perbatasan (Malaysia). Selama ini masyarakat di Kecamatan

Kayan Hulu dan Kayan Hilir lebih banyak mengandalkan pemenuhan kebutuhan pokoknya ke Malaysia, sehingga tanpa adanya sarana jembatan kondisi masyarakat di kedua kecamatan ini akan lebih terisolir lagi dan kesulitan dalam memenuhi kebutuhan hidupnya sehari-hari.

Selain itu dilihat dari pembangunan yang merupakan hasil swadaya masyarakat yang betui-betui tanpa bantuan pemerintah.

Kenyataan tersebut memperlihatkan bahwa, telah dapat tercapai hasil pembangunan dari masyarakat baik secara fisik maupun sosial. Terbangunnya sarana fisik maupun sosial ini dapat dikatakan sebagai ukuran besarnya tingkat partisipasi masyarakat terhadap pembangunan fisik dan sosial mereka.

Terbangunnya beberapa fasilitas fisik dan sosial di lokasi penelitian tidak dapat dilepaskan konteksnya dengan bagaimana mekanisme penetapan program pembangunan fisik dan sosial itu sendiri. Sehingga dalam hal ini, perlu penelaahan secara mendalam tentang bagaimana mekanisme penetapan prioritas pembangunan di lokasi penelitian, baik yang menyangkut pembangunan fisik maupun sosial.

Penjelasan di atas menyiratkan bahwa, dalam hal penentuan skala prioritas pembangunan atau dengan kata lain mekanisme penentuan pembangunan dilakukan secara musyawarah. Kepala adat tidak memiliki kewenangan secara penuh dalam menentukan keputusan pembangunan di wilayahnya. Komunikasi dan koordinasi bersama kepala desa maupun camat ternyata harus dilakukan, karena baik camat maupun kepala desa merupakan aparat pemerintah di daerah. Hanya saja terdapat wilayah yang dalam keputusannya menjadi otoritas kepala adat. Misalnya dalam pembangunan

yang bersifat swadaya dan diperuntukkan sebagai pendukung kegiatan sosial keagamaan serta dalam rangka melestarikan nilai-nilai adat lokal. Hal yang paling menonjol dari peran kepala adat adalah kemampuannya untuk memobilisasi masyarakat adat untuk tetap taat dan loyal terhadap nilai-nilai adat yang mana di beberapa daerah dengan komunitas adat yang lain mulai memudar.

Dengan demikian peran kepala adat dalam proses pembangunan desa di wilayah perbatasan ini jelas masih sangat besar terutama dalam menggalang partisipasi masyarakat baik partisipasi secara fisik, finansial, maupun tanggung jawab moral dalam pengadaan atau pelaksanaan pembangunan di daerahnya.

KESIMPULAN

Berdasarkan penyajian dan analisis data yang telah dilakukan, maka peneliti merumuskan beberapa kesimpulan antara lain :

- 1) Kabupaten Malinau adalah salah satu kabupaten yang paling luas wilayahnya pasca pemekaran wilayah di Kalimantan Timur, yakni sekitar 20,16 persen dari luas Kalimantan Timur, dengan potensi ekonomi yang belum di gali secara maksimal.
- 2) Upaya Pemerintah Kabupaten Malinau dalam pembangunan wilayahnya yang berada di daerah perbatasan dengan Malaysia dan di daerah pedalaman adalah dengan membuat terobosan yang disebut *Scissor Development System* atau dikenal sebagai *Kebijakan Sistem Gunting*.
- 3) Tingkat partisipasi masyarakat kabupaten Malinau dalam merencanakan dan melaksanakan

Partisipasi Masyarakat dan Kebijakan Pemerintah ...

DB. Paranoan

kegiatan pembangunan cukup tinggi. Partisipasi yang mereka lakukan tidak saja sebatas partisipasi secara fisik namun sudah pada tingkatan mental dan tanggung jawab.

- 4) Kepala adat memiliki peran kuat dalam proses partisipasi masyarakat, yang ditunjukkan dengan keterlibatan yang intens dari kepala adat terhadap berbagai persoalan baik sosial kemasyarakatan maupun pemerintahan dan pembangunan. Musyawarah merupakan upaya untuk mencerminkan iklim demokrasi yang tumbuh di masyarakat, dan keberadaan kepala adat merupakan "institusi" yang menetapkan dan memberikan legitimasi yang lebih kuat bagi keputusan yang bersangkutan untuk dapat berlaku bagi masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Alfais, F., 2003, *Marthin Billa: Komitmen yang lahir dari Belantara Apau Kayan*, Pustaka sinar Harapan, Jakarta.
- Buku Repelita Daerah Kalimantan Timur, 2003
- Buku Pemufakatan Dasar Lintas Batas antara Republik Indonesia dan Malaysia, 1979
- Cohen, J.M dan Uphoff, N.T., 1977, *Rural development participation: Concept and measures for project design, implementation and evaluation*, Cornel University, Ithaca, New York
- Departemen Permukiman dan Prasarana Wilayah Direktorat Jenderal Penataan Ruang, 2002.
- Keputusan Presiden No. 63 tahun 1999
- Malinu Dalam Angka*, 2000. Badan Pusat Statistik Kabupaten Malinu.
- Malinu Dalam Angka*, 2001. Badan Pusat Statistik Kabupaten Malinu.
- Malinu Dalam Angka*, 2002. Badan Pusat Statistik Kabupaten Malinu.
- Miles, B. M. dan Huberman, A.M., 1992, *Analisa Data Kualitatif* (diterjemahkan oleh Rohidi, C.R.), UI Press, Jakarta.
- Moleong, L., 2002, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Mubyarto, 1991, *Kajian Sosial Ekonomi Desa-desa Perbatasan di Kalimantan Timur*, Yogyakarta.
- , 1993, *Kewaspadaan Masyarakat Desa Tertinggal*, Adytia Media, Yogyakarta.
- Patton, A., 1999, *Pembangunan Desa Perbatasan; Suatu Kajian tentang Proses, Tantangan dan Peluang Pelaksanaan Pembangunan di Desa Nawang Baru Kabupaten Bulungan*, Tesis, Universitas Brawijaya Malang.
- Pidato Presiden RI Tanggal 2 Nopember 1996
- Surat Keputusan Menhut No. 3766/Kpts-II/1999 tanggal 2 Mei 1999
- Tjokroamidjojo, . B., 1985, *Perencanaan Pembangunan*, Gunung Agung, Jakarta.
- , 1998, *Pembangunan Administrasi Publik dalam Pelita VII, dalam Pembangunan Administrasi di Indonesia* (Kumpulan Karangan), Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta.
- Undang-undang No. 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa
- Undang-undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-undang No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah
- Undang-Undang No. 47 tahun 1999 tentang Pemekaran Daerah di

Seluruh Indonesia
Undang-undang No. 25 tahun 2000
tentang PROPENAS 2000-2004
Weber, M., 1968, *Economy and Society*,

New York.
Widjaja, Haw., 2001, *Pemerintahan
Desa/Marga*, PT. Raja Grafindo
Perasada: Jakarta.