

Bab VI : PEMBANGUNAN DAERAH

1. Berbagai Aspek Pembangunan Daerah

Wawasan dalam penyelenggaraan pembangunan nasional untuk mencapai tujuan pembangunan nasional adalah Wawasan Nusantara. Wawasan nasional tersebut bersumber pada Pancasila dan berdasarkan Undang-undang Dasar 1945, merupakan cara pandang dan sikap bangsa Indonesia mengenai diri dan lingkungannya, dengan mengutamakan persatuan dan kesatuan bangsa serta kesatuan wilayah dalam penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang mencakup perwujudan kepulauan nusantara sebagai satu kesatuan politik, satu kesatuan ekonomi, satu kesatuan sosial dan budaya, dan satu kesatuan pertahanan dan keamanan.

Sebagai perwujudan Wawasan Nusantara, pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional diarahkan untuk mengembangkan daerah dan menyerasikan laju pertumbuhan antardaerah, antarkota, antardesa, antara kota dan desa, antarsektor, serta pembukaan dan percepatan pembangunan kawasan tertinggal, daerah terpencil, daerah minus, daerah kritis, daerah perbatasan, dan daerah terbelakang lainnya, yaitu disesuaikan dengan prioritas dan potensi daerah bersangkutan sehingga terwujud pola pembangunan yang merupakan perwujudan Wawasan Nusantara.

Pembangunan daerah bertujuan meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan rakyat di daerah melalui pembangunan yang serasi dan terpadu baik antarsektor maupun antara pembangunan sektoral dengan perencanaan pembangunan oleh daerah yang efisien dan efektif menuju tercapainya kemandirian daerah dan kemajuan yang merata di seluruh pelosok tanah air.

Berkenaan dengan pandangan-pandangan yang mendasar itu, maka dilihat dari segi perencanaan pembangunan, pada dasarnya ada 3 aspek perencanaan, yaitu (1) makro; (2) sektoral; (3) regional; yang ketiganya tersusun dalam satu kesatuan sehingga ibarat cermin setiap sisi juga merefleksikan sisi lainnya. Ketiga aspek perencanaan tersebut saling berkaitan satu sama lain. Oleh karena itu, untuk dapat mencapai hasil keseluruhan yang maksimal perlu dipadukan dengan sebaik-baiknya.

Proses perencanaan yang dilakukan berjalan dua arah, yaitu dari atas ke bawah dan dari bawah ke atas. Dari atas ke bawah berupa penetapan sasaran-sasaran makro dan sektoral serta kebijaksanaan-kebijaksanaan pembangunan secara nasional. Dari bawah ke atas berupa aspirasi daerah yang merencanakan pengembangan potensi daerah serta menampilkan keadaan yang nyata di lapangan.

Proses "perencanaan dari bawah" dimulai dari musyawarah LKMD (rembug desa) pada tingkat kelurahan/desa, dan diteruskan dengan musyawarah UDKP pada tingkat kecamatan; diikuti rapat koordinasi pembangunan (rakorbang) tingkat kabupaten dan propinsi. Selanjutnya diadakan konsultasi regional (konreg) antar sejumlah propinsi dalam satu wilayah, dan diakhiri dengan konsultasi nasional (konnas) pembangunan daerah, di mana rencana-rencana pusat (sektoral) dan daerah dipertemukan dan dipadukan.

Dengan berbagai pendekatan itu, pembangunan nasional dan pembangunan daerah telah mencatat kemajuan yang sangat berarti. Tidak ada daerah yang tidak maju, tanpa kecuali. Namun, dalam kenyataannya ada perbedaan yang cukup tajam antara kemajuan satu daerah dan daerah lainnya. Perbedaan laju pembangunan antardaerah menyebabkan terjadinya kesenjangan kemakmuran dan kemajuan antardaerah, terutama antara Jawa dan luar Jawa, antara kawasan barat Indonesia dan kawasan timur Indonesia, dan antara daerah perkotaan dan daerah perdesaan.

Sebagai akibat dari tingkat dan laju perkembangan yang tidak seimbang itu, meskipun semua daerah akan memperoleh kemajuan sebagai hasil pembangunan, tetapi karena tingkat landasannya sudah berbeda, maka tanpa usaha khusus, dengan kecenderungan pertumbuhan yang ada, kesenjangan akan membesar. Mengatasi keadaan ini bukan pekerjaan mudah karena upaya itu akan menentang "arus" yang kuat yang menjadi kendala yang tidak mudah diatasi.

Pertama, adalah keterbatasan kemampuan pemerintah untuk mencurahkan dana yang lebih besar untuk membangun prasarana dan sarana yang akan lebih membuka dan menyeimbangkan kesempatan berkembangnya secara lebih cepat kondisi ekonomi dan sosial masyarakat di wilayah-wilayah terbelakang.

Kedua, adalah keterbatasan sumber daya manusia di wilayah terbelakang, yang antara lain menjadi penyebab dan sekaligus akibat keterbelakangan itu.

Ketiga, bahwa dalam ekonomi yang terbuka dan menganut prinsip-prinsip pasar, apalagi dengan semangat deregulasi dan debirokratisasi, dan menghadapi tantangan globalisasi, persaingan menjadi amat penting, dan dengan sendirinya yang paling mampu bersaing apakah itu pengusaha, sektor, atau wilayah, akan lebih mampu memanfaatkan kesempatan.

Keempat, yang berkaitan dengan ketiga kendala tersebut adalah sulitnya menarik investasi swasta sebagai sumber dan pemacu pertumbuhan ke wilayah terbelakang, terutama investasi yang berkualitas, yaitu yang membuka lapangan kerja luas dan meningkatkan pertumbuhan daerah secara berkelanjutan, dengan efek sampingan positif (*multiplier effect*) yang sebesar-besarnya.

Pembangunan daerah untuk dapat berhasil haruslah mampu menjawab dan mengatasi berbagai tantangan dan kendala tersebut.

Permasalahannya tidak gampang dan tidak ada rumus apa pun yang dapat menjawab secara sederhana. Namun, yang harus dan dapat dilakukan adalah merekayasa perkembangan pembangunan secara cermat, terencana, konsisten agar secara bertahap berbagai kendala itu dapat diatasi. Selain itu, hal yang amat penting adalah tekad daerah yang tertinggal sendiri untuk berusaha maju menuju ke arah yang dikehendaki.

Dalam upaya itu, pembangunan daerah dapat dilihat dari beberapa segi.

Pertama, dari segi pembangunan sektoral. Pencapaian sasaran pembangunan nasional dilakukan melalui berbagai kegiatan pembangunan sektoral yang dilaksanakan di daerah. Pembangunan sektoral dilakukan di daerah disesuaikan dengan kondisi dan potensinya.

Kedua, dari segi pembangunan wilayah yang meliputi perkotaan dan perdesaan sebagai pusat dan lokasi kegiatan sosial ekonomi wilayah tersebut. Kota dan desa saling terkait dan membentuk suatu sistem. Oleh karena itu, pembangunan wilayah meliputi pembangunan wilayah perkotaan dan perdesaan yang terpadu dan saling mengisi.

Ketiga, pembangunan daerah dilihat dari segi pemerintahannya. Agar tujuan dan usaha pembangunan daerah dapat berhasil dengan baik maka pemerintah daerah perlu berfungsi dengan baik. Oleh karena itu, pembangunan daerah merupakan usaha mengembangkan dan memperkuat pemerintahan daerah dalam rangka makin mantapnya otonomi daerah yang nyata, dinamis, serasi, dan bertanggung jawab.

Topik-topik selanjutnya akan membahas berbagai aspek tersebut, terutama masalah kesenjangan antara kawasan timur dan kawasan barat Indonesia, masalah pembangunan perkotaan dan perdesaan, penyelenggaraan otonomi daerah serta penataan ruang, yang amat penting artinya sebagai perangkat kebijaksanaan bagi pembangunan daerah.

2. Penyelenggaraan Otonomi Daerah

Pasal 18 UUD 1945 menetapkan bahwa "Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa". Dalam penjelasan Pasal 18 UUD 1945 dikemukakan bahwa (1) oleh karena Negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat*, maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat *Staat* juga; (2) daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi dan daerah propinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil; (3) daerah-daerah itu bersifat otonom (*streek* dan *locale rechtsgemeenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang, dan (4) di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah, oleh karena di daerah pun pemerintahan akan ber-sendi atas dasar permusyawaratan.

Desentralisasi pada dasarnya adalah penataan mekanisme pengelolaan kebijaksanaan dengan kewenangan yang lebih besar diberikan kepada daerah agar penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan lebih efektif dan efisien.

Di bidang pengurusan berarti ada pendelegasian kewenangan kepada daerah dalam pengurusan hal-hal tertentu sehingga birokrasi dalam pengurusan tersebut menjadi lebih pendek dan sederhana, dan oleh karena itu, masyarakat akan diuntungkan. Di bidang keuangan berarti daerah telah mampu meng-gali sumber keuangannya sendiri dan menggunakannya dengan bertanggung jawab. Di bidang politik berarti rakyat di daerah mempunyai hak dan kewajiban untuk memilih sepenuhnya siapa yang pantas untuk memimpin daerahnya dan membawakan aspirasi daerah, serta mengawasi jalannya pemerintahan dan pembangunan di daerah. Sedangkan di bidang administrasi berarti tanggung jawab administrasi penuh ada pada daerah.

Dalam batas-batas yang disepakati, yakni bahwa otonomi tidak berarti terlepas dari negara kesatuan dan kaidah-kaidah serta aturan-aturan yang mengikat bangsa ini menjadi satu, dan bahwa maksud diadakannya otonomi adalah demi kesejahteraan masyarakat di daerah dan di seluruh tanah air, maka desentralisasi di berbagai bidang itu akan berpengaruh positif bagi kehidupan berbangsa dan bernegara, bahkan mungkin bukan hanya keinginan melainkan merupakan kebutuhan, karena perkembangan

masyarakat serta lingkungan strategis meng-haruskan kelincahan dalam mengatasi kendala dan memanfaatkan peluang. Secara terpusat kelincahan akan menjadi terbatas karena besar dan luasnya negara ini.

Di pihak lain, harus pula dijaga bahwa desentralisasi tidak mengakibatkan makin besarnya kesenjangan antardaerah, tetapi justru harus mampu mendekatkan taraf kemajuan daerah satu dengan daerah lainnya.

Aspek-aspek Pokok dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah

Berdasarkan Undang-undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah ditetapkan bahwa daerah otonom terbagi atas dua tingkatan yaitu daerah tingkat I (Dati I) dan daerah tingkat II (Dati II). Titik berat otonomi daerah diletakkan pada Dati II. Penyelenggaraan berbagai urusan pemerintahan di daerah didasarkan pada asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.

Otonomi daerah, sesuai dengan amanat konstitusi dan undang-undang tersebut, didasarkan pada prinsip-prinsip sebagai berikut ini.

Pertama, negara Indonesia adalah negara kesatuan, dan oleh karenanya hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah di bawahnya (pemerintah daerah) sudah tentu dalam kerangka "negara kesatuan", di mana Presiden merupakan pemegang tertinggi kekuasaan pemerintahan negara. *Kedua*, di dalam negara kesatuan, tidak dibenarkan adanya negara di dalam

negara. *Ketiga*, mengingat adanya perbedaan dalam tingkat perkembangan antardaerah, maka pengaturan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dilaksanakan melalui desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan, sedangkan pelaksanaannya dapat menempuh salah satu asas atau kombinasi antarketiganya, sesuai dengan permasalahan atau urusan yang dihadapi, serta tingkatan perkembangan daerah.

Keempat, otonomi daerah itu sendiri seharusnya bukanlah tujuan akhir karena tujuan adanya daerah otonomi adalah sama dengan tujuan negara, dan otonomi merupakan cara untuk mencapai tujuan itu. Dalam rangka itu otonomi daerah haruslah menguntungkan bagi masyarakat di daerah yang bersangkutan dan bagi bangsa dan negara kesatuan secara keseluruhan.

Kelima, otonomi daerah tidak didasarkan pada faktor primordial seperti ras, suku, agama, sedangkan penduduk daerah otonom tidak perlu dibedakan antara asli dan pendatang. Semua warga negara harus dapat hidup di seluruh wilayah tanah air tanpa ada perbedaan karena asal usul.

Otonomi Daerah dan Berbagai Tantangan Pembangunan

Dalam rangka pembangunan nasional, perwujudan otonomi daerah perlu mempertimbangkan pengaruh dan hubungannya dengan aspek-aspek lain, antara lain yang utama adalah sebagai berikut.

Pertama, hubungan dengan globalisasi dan proses industrialisasi yang sedang dan akan terus berlangsung. Salah satu persyaratan untuk sukses dalam mengarungi arus globalisasi adalah tumbuh dan berkembangnya kemandirian dalam diri masyarakat dan organisasi pemerintahan. Kemandirian tersebut antara lain dicerminkan oleh kemampuan pemerintah daerah mengambil keputusan dengan benar dan bertanggung jawab. Kemampuan organisasi dan kecepatan dalam proses pengambilan keputusan ini merupakan keharusan dalam era globalisasi. Hal ini erat kaitannya dengan otonomi daerah.

Kedua, hubungan dengan persatuan dan kesatuan bangsa. Pada masa datang, dengan kemajuan yang pesat dalam bidang telekomunikasi dan transportasi sehingga mobilitas informasi, barang dan jasa serta manusia sangat tinggi, jarak bukan merupakan suatu persoalan besar. Artinya kemajuan dalam teknologi komunikasi dan transportasi yang cepat akan mendorong terwujudnya persatuan dan kesatuan nasional yang kukuh. Dengan demikian, otonomi daerah dan pemisahan wilayah dari negara kesatuan tidak berkorelasi positif.

Ketiga, hubungan dengan kecenderungan egalitarianisme (kesamaan derajat, hak dan kewajiban) dalam masyarakat. Kecenderungan egalitarianisme ini akan makin meningkat. Ketimpangan kekuasaan dan kesejahteraan bertentangan dengan semangat ini. Otonomi daerah adalah salah satu instrumen untuk mewujudkan masyarakat yang egaliter, tetapi tetap dalam wadah negara kesatuan Republik Indonesia. Hal ini penting untuk ditegaskan mengingat otonomi daerah dan pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya merupakan aspek yang erat berkaitan.

Keempat, hubungan dengan pemberdayaan rakyat. Dengan mendekatnya pada rakyat maka pemerintah daerah akan lebih mampu untuk menilai potensi maupun kemampuan yang terdapat pada masyarakat, sehingga kemampuan yang terdapat dalam masyarakat dapat dioptimalkan.

Dari sudut pandang di atas, tampak bahwa otonomi daerah sebagai amanat UUD 1945 menjadi sasaran pembangunan yang sangat strategis sifatnya. Pengembangan otonomi daerah haruslah dilihat sebagai proses yang memperkuat, atau "politik dorong gelombang", yaitu bagaimana pembangunan nasional didasarkan atas kemajuan dan kemandirian daerah otonom, bukan sebaliknya, sebagai "politik tarik tambang", yaitu politik adu kekuatan antara pusat dan daerah. Dari dimensi administratif dengan otonomi penyelenggaraan pemerintahan, dan pelayanan terhadap masyarakat harus lebih efektif dan efisien.

Keberagaman Penyelenggaraan Otonomi Daerah

Indonesia merupakan negara kepulauan yang sangat luas, yang memiliki keragaman baik dalam aspek-aspek geografis, maupun kondisi sosial, ekonomi dan kebudayaannya. Kenyataan keanekaragaman ini sudah barang tentu akan terwujud pula dalam keanekaragaman permasalahan dari satu daerah dengan daerah lainnya sehingga memerlukan pendekatan, strategi, dan kebijaksanaan penanganan yang berbeda antara satu daerah dan daerah lainnya. Oleh karena itu, dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah diperlukan pendekatan yang disesuaikan dengan kondisi dan permasalahan setiap daerah.

Dengan demikian, sekalipun dalam konsep otonomi daerah terkandung asas-asas dan prinsip-prinsip yang sama, dalam pelaksanaannya tidak dengan sendirinya harus ada keseragaman. Pada prinsipnya jelas bahwa otonomi daerah adalah penataan penyelenggaraan pemerintahan negara berdasarkan hierarki dan kesatuan wilayah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelaksanaan tugas pemerintahan umum maupun pembangunan dalam negara kesatuan Republik Indonesia. Otonomi itu sendiri mengandung arti pemberian kewenangan dalam mengambil keputusan dan pengelolaan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Substansi apa yang dikelola dalam suatu daerah otonom dan bagaimana mengelolanya akan sangat ditentukan oleh sumber daya manusia, sumber daya alam, teknologi, kemampuan teknis dan manajerial, tata nilai dan tradisi serta kelembagaan yang mengakar dan berkembang dalam suatu daerah yang kondisinya tidak selalu seragam dibandingkan dengan daerah lain. Keanekaragaman yang berharga dan saling memperkuat adalah keanekaragaman yang didasarkan atas keunggulan tiap-tiap daerah menurut potensi dan kemampuannya masing-masing. Hal ini mengandung arti bahwa kebijakan pemerintah pusat untuk setiap daerah tidaklah harus sama.

Konsekuensi dari pola pikir di atas antara lain adalah sebagai berikut.

Pertama, perlunya membangun wawasan dan sikap politik yang memahami bahwa pelaksanaan otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab perlu mempertimbangkan kondisi dan tingkat perkembangan daerah yang beragam, yang terwujud dalam pengaturan kewenangan dan sikap hubungan organisasi pemerintahan di daerah sebagai instrumen dalam bermasyarakat dan bernegara. Oleh karena itu, permasalahannya adalah sampai sejauh mana, melalui otonomi penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan di daerah dapat dilaksanakan secara efisien, efektif, dan berkelanjutan.

Kedua, otonomi daerah tidak boleh menyebabkan melebar nya kesenjangan antardaerah. Artinya, daerah yang miskin dan tertinggal karena keterbatasan sumber daya atau latar belakang historis menjadi makin miskin dan tertinggal, sedangkan daerah yang kaya dan telah lebih maju menjadi makin kaya dan maju.

Ketiga, diperlukan kelengkapan informasi mengenai keadaan daerah, dan kemampuan komunikasi antara pusat dan daerah serta antardaerah yang akurat, cepat, tepat, dan terbuka. Kelancaran komunikasi dan ketepatan informasi ini merupakan prasyarat bagi terselenggaranya otonomi daerah yang efektif.

Keempat, perlu dikembangkan proporsi yang tepat antara pelbagai aktivitas pemerintahan dan pembangunan, sesuai dengan tingkat perkembangan dan kondisi daerah. Misalnya, pemberian bantuan pemerintah pusat kepada dati II. Untuk inpres dati II, dilihat dari bantuan per kapita maka yang banyak menerima adalah daerah di pulau Jawa. Sedangkan daerah di luar Pulau Jawa yang jarang penduduknya hanya mendapat bantuan yang kecil, padahal daerah di luar Pulau Jawa wilayahnya lebih luas, sehingga biaya untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan menjadi lebih besar untuk menghasilkan kinerja yang sama. Oleh karena itu, kebijakan alokasi dana pembangunan di luar Pulau Jawa melihat pula luas wilayah binaan, dan daerah yang mempunyai kepulauan yang berpenduduk tetap mendapatkan bantuan khusus.

Kelima, diperlukan struktur pengambilan keputusan yang tepat, cepat, terbuka, dan terjamin keabsahannya. Tanpa itu maka perbedaan yang sifatnya instrumental akan terasa sebagai perbedaan yang fundamental, sehingga dapat menimbulkan kesalahpahaman dalam komunikasi politik. Dalam hubungan ini, di satu pihak, daerah harus penuh inisiatif menyesuaikan dengan kebijaksanaan nasional; dan di pihak lain, jajaran pemerintah daerah, termasuk badan legislatif harus senantiasa tanggap terhadap aspirasi rakyat di daerah.

Sebagai negara kesatuan, Republik Indonesia akan berwajah lebih semarak dengan meningkatnya otonomi daerah yang sejalan dengan keadaan dan tingkat perkembangan pembangunan daerah. Daerah-daerah di Indonesia akan maju lebih pesat tanpa kehilangan jatidiri dan akar budaya daerah masing-masing. Pusat-pusat pertumbuhan akan berkembang di seluruh wilayah tanah air dengan saling keterkaitan wilayah yang makin erat dalam kesatuan Wawasan Nusantara. Perdagangan antardaerah dan antarpulau akan semakin berkembang sebagai hasil dari keanekaragaman produksi barang dan jasa antardaerah, atas dasar keunggulan sumber daya tiap-tiap daerah. Persaingan antardaerah akan makin marak, yang menghasilkan proses kemajuan yang berkesinambungan. Daerah telah lebih mampu beradaptasi dengan perubahan lingkungan dan berinovasi untuk menginternalisasikan aspirasi lingkungan yang terus berubah dalam mewujudkan kemandirian, kesejahteraan, dan keadilan secara keberlanjutan.

Peningkatan Kemampuan Aparatur Daerah

Otonomi daerah akan menuntut aparat pemerintah yang berkemampuan, sehingga masyarakat secara nyata memperoleh manfaat dari adanya otonomi itu.

Agar tujuan dan usaha pembangunan daerah dapat berhasil dengan baik maka pemerintah daerah perlu berfungsi dengan baik. Oleh karena itu, pembangunan daerah juga merupakan usaha mengembangkan dan memperkuat pemerintahan daerah dalam

rangka makin mantapnya penyelenggaraan otonomi daerah.

Otonomi daerah bukan diartikan hanya sebagai proses administrasi politik yang berupa pelimpahan wewenang pembangunan dan pemerintahan kepada pemerintah daerah, melainkan lebih merupakan suatu proses pembangunan daerah sendiri dengan segala rangkaian komitmen dan tanggung jawab yang mengiringinya, yang menuntut kemampuan seluruh aparat pemerintah daerah di dalam penguasaan substansi dan manajemen pembangunan. Dalam hal ini, perlu diperhatikan unsur yang amat penting dalam upaya meningkatkan otonomi daerah, yaitu kemantapan kelembagaan dan ketersediaan sumber daya manusia yang memadai, khususnya aparat pemerintah daerah, serta kemampuan keuangan daerah untuk menggali sumber pendapatannya sendiri.

Untuk dapat menangani semua urusan yang telah diserahkan, pemerintah daerah terutama dituntut untuk menata kembali serta memperbaiki struktur dan kelengkapan kelembagaan desentralisasi yang ada, sehingga dapat dan mampu menangani setiap bidang urusan yang menjadi tugas dan tanggungjawabnya. Penyempurnaan struktur kelembagaan pemerintah daerah tersebut perlu dilakukan melalui (i) pengembangan struktur jabatan struktural dan fungsional; (ii) penjenjangan karier dan tugas yang diperlukan; dan (iii) penyederhanaan mekanisme dan administrasi pemerintah bagi pelaksanaan pembangunan di daerah tingkat I dan II.

Partisipasi Masyarakat

Salah satu ciri dari daerah yang mandiri adalah peran serta masyarakat yang tinggi dalam pembangunan. Masyarakat akan makin terbuka, makin berpendidikan dan makin tinggi kesadarannya. Dengan demikian, juga makin tanggap dan kritis terhadap segala hal yang menyangkut kehidupannya. Dalam masyarakat yang makin maju dan makin modern, rakyat tidak puas dengan hanya mendengar dan melaksanakan petunjuk, tetapi ingin turut menentukan nasibnya sendiri. Oleh karena itu, apa kehendak rakyat harus diperhatikan

secara sungguh-sungguh, bahkan masyarakat harus dirangsang untuk ikut memikirkan masalah-masalah pembangunan yang dihadapi dan turut memecahkannya. Partisipasi masyarakat yang aktif akan lebih menumbuhkan potensi daerah, sehingga dapat mempercepat proses pertumbuhan di daerah.

Demokrasi akan makin berkembang, didukung oleh partisipasi rakyat yang tulus dan dilandasi kesadaran akan hak dan tanggung jawab sebagai warga negara dari suatu negara kesatuan yang memungkinkan berkembangnya prakarsa dan mengenali kemajemukan.

Sinergi yang dihasilkan oleh kehidupan masyarakat yang didorong oleh otonomi dan desentralisasi, akan mendorong pembangunan nasional, yang mempercepat terwujudnya sasaran-sasaran yang kita kehendaki dalam proses mencapai tujuan nasional.

Masalah Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah

Undang-undang No. 32 Tahun 1956 tentang Perimbangan Keuangan antara Negara Daerah-daerah, yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri disusun dengan salah satu pertimbangannya adalah "untuk melaksanakan otonomi seluas-luasnya di daerah-daerah harus ada kesanggupan keuangan yang seluas-luasnya pula". Berdasarkan pertimbangan itu, dalam UU tersebut ditetapkan sumber penerimaan daerah yang mencakup pajak, retribusi dan hasil perusahaan daerah serta pendapatan negara yang diserahkan kepada daerah. Khusus mengenai yang terakhir ini, disebutkan persentase tertentu dari pendapatan negara (pajak peralihan, pajak upah, pajak meterai, pajak kekayaan, dan pajak perseroan) yang harus diserahkan kepada daerah. Besarnya persentase yang harus diserahkan kepada daerah untuk pajak peralihan, pajak upah dan pajak meterai bahkan sudah ditetapkan minimal sebesar 75 persen dan maksimum sebesar 90 persen, sedangkan yang lainnya ditentukan untuk ditetapkan setiap tahunnya melalui peraturan pemerintah.

Pada praktiknya, hanya pajak kekayaan yang bersama-sama dengan iuran pembangunan daerah (ipeda), kemudian diganti dengan pajak bumi dan bangunan (PBB), yang diserahkan kepada daerah dengan sistem persentase. Dewasa ini seluruh penerimaan PBB diserahkan kembali kepada daerah. Namun, di samping bagian pemerintah daerah yang berasal dari penerimaan PBB, dialokasikan pula dana impres. Adapun dasar pertimbangan yang melandasi perubahan tersebut adalah seperti yang tertuang dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1974. Prinsip otonomi daerah yang dipakai bukan lagi "otonomi yang riil dan seluas-luasnya", melainkan "otonomi yang nyata dan bertanggung jawab". Selanjutnya dijelaskan bahwa kata-kata otonomi yang seluas-luasnya tidak lagi dipergunakan karena dapat menimbulkan kecenderungan pemikiran yang membahayakan keutuhan negara kesatuan dan tidak serasi dengan tujuan pemberian otonomi kepada daerah.

Kedua sumber dana tersebut merupakan bagian yang besar dari anggaran pembangunan dalam APBD. Pada tahun anggaran 1995/96, dana impres dan PBB yang dikembalikan ke daerah merupakan lebih dari 38 persen anggaran pembangunan rupiah murni. Pada APBN tahun 1996/97 persentase itu tetap dipertahankan. Apabila ditambahkan subsidi daerah otonom dalam anggaran rutin, maka jumlah tersebut menjadi lebih besar lagi.

Dana Impres, dan dana yang bersumber dari PBB, merupakan komponen anggaran pembangunan penting bagi daerah, baik dati I, dati II, maupun desa. Kecuali propinsi-propinsi di Jawa dan Sumatra Utara, lebih dari seperempat APBD daerah tingkat I bersumber dari dana-dana tersebut. Namun, patut dicatat bahwa ketergantungan itu cenderung menurun. Hal ini menunjukkan bahwa kemampuan daerah untuk memperoleh pendapatan asli daerah telah meningkat.

Dengan demikian, meskipun tidak ada undang-undang khusus yang mengatur pembagian keuangan pusat-daerah, dalam kenyataannya pembagian tersebut telah berjalan dan diatur dengan undang-undang karena setiap tahun dituangkan ke dalam UU APBN.

Mekanisme yang sekarang, seperti inpres, terbukti sangat efektif dalam pemerataan pembangunan, dengan perhatian khusus kepada kepentingan-kepentingan tertentu misalnya kawasan tertinggal dan terpencil serta rakyat miskin. Inpres ini juga efektif karena keluwesannya dan dapat disesuaikan setiap waktu sesuai dengan perkembangan, baik perkembangan kemampuan keuangan negara maupun perkembangan di suatu daerah atau antardaerah.

Kecenderungan yang akan diupayakan sejalan dengan upaya desentralisasi dan pengembangan otonomi daerah selanjutnya adalah akan semakin banyaknya dana-dana sektoral (DIP) yang akan dikonversi menjadi dana bantuan pembangunan daerah, terutama ke daerah tingkat II, secara berangsur-angsur menjadi dana-dana yang bersifat bantuan umum (*block grant*), atau bantuan umum sektoral (*sectoral block grant*) yang penggunaannya diserahkan kepada daerah secara sepenuhnya, sesuai dengan permasalahan yang dihadapi serta potensi yang tersedia. Dengan bantuan tersebut, diharapkan daerah-daerah dengan pendapatan asli daerah (PAD) rendah akan dapat semakin meningkatkan tumbuhnya kegiatan ekonomi masyarakat, yang pada gilirannya akan meningkatkan PAD. Untuk itu, anggaran pembangunan yang disediakan oleh pemerintah pusat, yang ditujukan untuk membantu pembangunan daerah, pengelolaannya diupayakan makin banyak dipercayakan kepada pemerintah daerah masing-masing.

Upaya untuk lebih memberikan kepercayaan kepada pemerintah daerah dalam pengelolaan dana pembangunannya masing-masing, ditunjukkan pula oleh adanya beberapa komponen bantuan inpres yang sebelumnya masih bersifat *specific grant* menjadi sepenuhnya *block grant*. Langkah ini menunjukkan tekad yang sungguh-sungguh untuk mengembangkan otonomi daerah yang makin nyata, serasi, dinamis, dan bertanggung jawab.

Dengan pengalihan dana sektoral ke bantuan daerah, per-tama-tama yang perlu dipahami adalah bahwa bantuan pembangunan daerah yang berupa dana, sarana dan prasarana, harus dipandang sebagai suatu injeksi atau pemancing untuk mendorong

peningkatan kegiatan ekonomi rakyat di daerah dalam upaya mewujudkan kesejahteraan rakyat yang merata antar-daerah secara berkesinambungan. Pembangunan yang muncul dari rakyat, dilaksanakan oleh rakyat, dan ditujukan untuk kesejahteraan rakyat, merupakan strategi pembangunan yang paling pokok. Nantinya diharapkan hanya program pembangunan yang mempunyai skala antardaerah atau skala nasional yang dilaksanakan secara sektoral.

Dengan pengalaman penanganan program inpres yang diperoleh selama ini, diharapkan daerah makin lebih mampu dalam mengatur kebutuhan daerahnya masing-masing, sehingga bantuan pembangunan daerah melalui program inpres lebih terintegrasi dengan kebijaksanaan investasi dan pembangunan daerah secara keseluruhan.

Pada akhirnya, sesuai dengan makna otonomi, kemampuan keuangan pemerintah daerah, yang merupakan salah satu indikator kemandirian daerah, perlu ditingkatkan. Pemerintah daerah dituntut untuk lebih aktif dalam menemukan dan menggali sumber-sumber pendapatan asli daerah, yang cenderung akan meningkat sebagai akibat dari meningkatnya hasil-hasil pembangunan itu sendiri.

Otonomi daerah selain memberikan hak kepada daerah juga membawa kewajiban. Kedua aspek ini harus dapat diserasikan, dan untuk itu, secara sungguh-sungguh harus dikenali seluruh potensi dan sumber daya yang ada di daerah, disertai peluang-peluang dan kendala-kendala dalam pengembangannya. Kemampuan memanfaatkan potensi daerah sebagai sumber pembiayaan pembangunan daerah amat penting dalam mengefektifkan desentralisasi bagi kepentingan daerah dan masyarakatnya.

Pengawasan Pemerintah Pusat terhadap Pemerintah Daerah dalam Konteks Otonomi

Otonomi yang nyata dan bertanggung jawab mengandung ciri politis, yakni pemberian otonomi harus serasi dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa serta

menjamin hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Hal ini berkaitan pula dengan upaya untuk menjamin stabilitas politik. Di samping itu, otonomi mengandung ciri sosial ekonomi, yakni pemberian otonomi dapat memperlancar pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok. Hal ini erat kaitannya dengan strategi pembangunan ekonomi untuk menjamin keseimbangan antara pertumbuhan dan pemerataan. Ciri yang lain adalah berkaitan dengan aspek administrasi, yakni pemberian otonomi perlu didukung dengan kemampuan daerah dalam mengurus rumah tangganya sendiri.

Perumusan tersebut juga mencerminkan satu prinsip bahwa hakikat otonomi lebih merupakan kewajiban daripada hak, yaitu kewajiban daerah untuk ikut melancarkan jalannya pembangunan sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan rakyat yang harus diterima dan dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab (lihat Penjelasan Umum butir 1. f Undang-undang No. 5 Tahun 1974).

Dengan demikian otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab menempatkan kebebasan daerah berdampingan dengan pengawasan pusat. Perlu terdapat keseimbangan antara partisipasi daerah dan pengawasan pusat. Dalam sistem yang berlaku terdapat beberapa hal yang tunduk pada pengawasan preventif pusat melalui lembaga persetujuan/pengehasan:

- a. setiap peraturan daerah termasuk peraturan daerah mengenai perpajakan daerah memerlukan pengehasan pusat terlebih dulu sebelum dapat diberlakukan;
- b. penyusunan aparatur pemerintah, termasuk struktur organisasinya, memerlukan persetujuan pusat;
- c. pengangkatan pegawai daerah dalam batas-batas formasi yang telah ditetapkan memerlukan persetujuan pusat juga, mengingat gaji pegawai daerah dibiayai dengan subsidi daerah otonom;
- d. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tingkat I membutuhkan

pengehasan pusat, dan APBD tingkat II membutuhkan pengehasan dari I;

- e. kewenangan daerah untuk mengadakan utang piutang atau menanggung pinjaman bagi kepentingan dan atas beban daerah juga memerlukan pengehasan pusat.

Selain itu, peraturan-peraturan dan norma-norma mengenai pemerintahan yang bersih dan berwibawa juga berlaku bagi pemerintah daerah seperti pemerintah pusat, karena itu pengawasan pusat juga tidak lepas dalam sistem pengawasan daerah.

Dalam kaitannya dengan pengawasan apakah bersifat politis, legal, teknis, atau finansial, pada dasarnya pengawasan merupakan satu aspek dalam keseluruhan proses pembangunan. Pengawasan bersifat politis, karena pengawasan oleh pemerintah pusat adalah bagian dari sistem politik dan pemerintahan dalam sebuah negara kesatuan. Pengawasan bersifat legal, karena pengawasan diatur secara tegas dan jelas dalam ketentuan peraturan perundang-undangan; dan bersifat teknis, karena pengawasan dilakukan oleh aparat yang secara teknis fungsional melaksanakan pengawasan. Sedangkan pengawasan bersifat finansial karena pengawasan ini juga dimaksudkan untuk mengawasi penggunaan keuangan dalam penyelenggaraan pemerintah daerah.

Kedudukan dan Peranan Pemerintahan Desa

Desa dengan ragam penghayatan dan pengenalannya merupakan kekayaan budaya bangsa sebagai akar bagi tumbuhnya kebudayaan berorganisasi dan bermasyarakat dalam skala yang lebih besar. Oleh karena itu, melestarikan nilai-nilai budaya yang bersumber dari perdesaan merupakan hal yang sangat penting bagi pembinaan kesatuan bangsa.

Keberadaan desa sebagai "susunan asli" diakui dalam UUD 1945 Pasal 18 dan penjelasannya. Oleh karena itu, keberadaan desa harus diperhatikan dan dilestarikan, namun tidak terlepas dari sistem dan mekanisme pemerintahan Republik Indonesia. Pemerintahan desa diatur dalam

Undang-undang No. 5 Tahun 1979. Undang-undang ini mengakui adanya lembaga-lembaga asli milik desa, tetapi disesuaikan dengan dinamika dan perkembangan organisasi kelembagaan pemerintahan dengan manajemen modern. Dengan demikian, desa sebenarnya merupakan daerah dengan hak otonomi tersendiri, tetapi tidak sama dengan pengertian otonomi yang digariskan dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1974. Pengakuan otonomi desa lebih banyak didasarkan pada kenyataan otonomi asli masyarakat desa yang lahir dan hidup sejak dahulu kala. Keberadaan kehidupan tradisional ini perlu dirangkum menjadi suatu kekuatan pembangunan.

Sesungguhnya tidak ada ketentuan yang melarang pemberian otonomi pada tingkat desa. Bahkan sebagai prinsip, otonomi daerah dapat berkembang ke samping yang berarti tumbuhnya daerah-daerah otonom baru ataupun penghapusan daerah otonom yang telah ada, ke atas dalam arti menjadi lebih dari dua tingkat, dan ke bawah dalam arti menjadi kurang dari dua tingkat.

Namun, pelestarian budaya desa tidak berarti harus membuat desa menjadi daerah otonom. Dalam hal ini harus dibedakan perlunya membangun struktur pemerintahan otonom yang efisien, efektif dan partisipatif, dengan melestarikan budaya desa. Desa terlalu kecil untuk dijadikan daerah otonom, sehingga akan sulit untuk mencapai efisiensi dan efektifitas pemerintahan.

Dati I pun sudah beragam, apalagi dati II, maka keberagaman antara satu desa dan desa yang lain di berbagai wilayah Republik ini akan jauh lebih besar lagi.

Terutama pada tingkat desa otonom akan tidak praktis, dan tidak menjamin bahwa masyarakat akan diuntungkan, bahkan yang terjadi justru penyempitan dalam kesempatan memanfaatkan sumber daya, dalam keadaan yang ketersediaan sumber daya pada umumnya serba terbatas. Hambatan lainnya adalah pada sumber daya manusia yang di wilayah perdesaan sangat terbatas untuk dapat menangani otonomi dengan segala konsekuensinya.

Juga tidak dikehendaki politisasi masyarakat desa yang akan mengundang konflik-konflik yang lebih kerap dan dapat

menjadi beban bagi masyarakat desa serta mengurangi daya yang seharusnya dapat dicurahkan untuk pembangunan dan upaya untuk meningkatkan kesejahteraan.

Setelah menyatakan demikian, tidak berarti bahwa tidak dikehendaki masyarakat desa menjadi mandiri. Kemandirian itu harus dibangun dan dikembangkan, dan strateginya adalah dengan pemberdayaan masyarakat. Pemberdayaan berarti membangkitkan potensi yang dimiliki oleh masyarakat desa itu sendiri.

Peranan aparat desa tentu penting dalam upaya pemberdayaan masyarakat, tetapi aparat desa itu sendiri perlu diberdayakan. Upaya ke arah membangun kesejahteraan dan kemandirian masyarakat desa ini lebih mendesak dan lebih dibutuhkan oleh rakyat di perdesaan daripada mengembangkan otonomi.

Masalah Hak Ulayat dan Otonomi Daerah

Hak ulayat adalah hak masyarakat hukum adat yang bersifat komunal. Dengan UUPA (UU No. 5/1960), hak ulayat diangkat ke atas, menjadi hak bersama bangsa Indonesia.

UUPA mengakui adanya hak ulayat sepanjang kenyataannya masih ada dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Apabila negara memerlukan, maka hak ulayat dapat diambil oleh negara dan kepada masyarakat adat diberikan kompensasi berupa "*recognitie*", yaitu dalam bentuk bangunan atau lainnya yang diperlukan oleh masyarakat adat untuk keperluan bersama. Jadi, kompensasi itu tidak diberikan kepada orang perorang, tetapi kepada masyarakat hukum adat itu.

Tentunya hak ulayat yang diadakan tidak bisa dibenarkan. Oleh karena itu, mengenai hak ulayat ini perlu penelaahan yang mendalam dari semua aspek. Diakui bahwa ini bukan masalah yang mudah, dan ada potensi perbenturan kepentingan. Namun, dalam keadaan bagaimanapun juga pada akhirnya Pasal 33 UUD 1945 harus menjadi pegangan yaitu bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan

dipergunakan bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Dalam kaitannya dengan otonomi daerah, pegangannya adalah UUPA yang dalam penjelasannya menyatakan bahwa masalah agraria merupakan urusan pemerintah pusat.

Pelaksanaannya di daerah dapat dilimpahkan melalui asas dekonsentrasi dan/atau *medebewind* (pembantuan). Dengan asas dekonsentrasi ini, urusan agraria di daerah (pemberian hak atas tanah, izin lokasi, dan sertifikasi tanah) dilakukan oleh aparat vertikal BPN di daerah, yaitu Kantor Pertanahan datu II dan Kantor Wilayah BPN propinsi dalam batas-batas tertentu.

Sebagaimana halnya semua instansi vertikal di daerah, kantor pertanahan kabupaten/kota madya berada di bawah koordinasi kepala wilayah yaitu bupati/wali kota madya kepala daerah tingkat II setempat sesuai ketentuan dalam PP No. 6 Tahun 1988. Selain itu Pakto 23 (paket deregulasi Oktober) Tahun 1993 telah memberikan peranan lebih besar kepada instansi di daerah tingkat II, baik instansi otonom maupun vertikal, untuk mempercepat pelayanan di bidang agraria/per tanahan. Urusan agraria memang dapat merupakan sumber keuangan bagi daerah. Untuk meningkatkan penerimaan daerah sedang dipertimbangkan untuk meningkatkan pemasukan uang ke kas datu II dari proses pemberian hak atas tanah menjadi sebesar 40 persen dari semula 20 persen.

Penyerahan Tanggung Jawab Personel

Topik ini akan ditutup dengan sedikit pembahasan mengenai tanggung jawab personel pemerintah daerah.

Ada berbagai sisi yang perlu mendapat perhatian dalam hal penyerahan tanggung jawab personel sepenuhnya kepada peme-

rintah daerah, yang terkait dengan hak dan kewajiban otonomi. Di satu pihak, penyerahan tanggung jawab itu akan lebih memberi makna pada otonomi, di pihak lain, subsidi pegawai harus dihentikan. Tidak mungkin kedua-duanya dikehendaki karena adanya subsidi menunjukkan masih adanya ketergantungan, dan adanya ketergantungan berarti pula adanya keterkaitan dengan aturan-aturan yang bersifat menyeluruh.

Dengan demikian harus dicari pengertian yang tepat mengenai kata "penuh" dalam hal penyerahan personel kepada daerah.

Sebenarnya yang pokok adalah kebijaksanaan dalam pembinaan. Pembinaan personel bersifat administratif dan teknis. Seberapa jauh pemerintah daerah dapat sepenuhnya menyelenggarakan kedua jenis pembinaan itu, lebih merupakan masalah yang penting atau mendesak untuk dipecahkan dalam rangka penerapan otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab.

Hal ini terkait erat dengan perkembangan kemampuan daerah, yang dalam satu bidang urusan dengan bidang urusan lainnya tidak selalu seragam pula tingkat perkembangannya.

Mengenai penyerahan personel, perlengkapan dan pembiayaan, memang merupakan masalah, dan senantiasa menjadi hambatan dalam upaya meningkatkan otonomi daerah. Tidak semua instansi dengan serta merta siap menyerahkan kewenangannya. Hal ini menjadi tantangan dan merupakan proses yang harus dilewati untuk bisa tiba pada sistem pemerintahan nasional, yang terdiri atas pemerintah pusat dan pemerintah daerah, yang benar-benar sesuai dengan cita-cita bangsa, sesuai dengan kondisi negara dan dapat menjawab tantangan-tantangan dalam memasuki abad ke-21.

3. Pemerataan Pembangunan Antardaerah, khususnya Pembangunan Kawasan Timur Indonesia

Upaya pemerataan sebagai cara untuk mengatasi kesenjangan telah dilakukan sejak awal PJP I karena pembangunan telah dilaksanakan berdasarkan suatu trilogi yang mencakup bukan hanya pertumbuhan, tetapi juga pemerataan dan stabilitas. Selama PJP I, telah diterapkan strategi pemerataan yang dinamakan “delapan jalur pemerataan”. Hasilnya telah dirasakan. Kesejahteraan masyarakat makin meningkat dan peningkatannya juga telah mencakup semua daerah. Tidak ada daerah yang tidak mengalami kemajuan, dan hampir semua lapisan masyarakat tersentuh oleh kemajuan, meskipun tingkat kemajuan itu berbeda-beda.

Di pihak lain, pembangunan ekonomi yang selama ini telah menghasilkan pertumbuhan yang tinggi ternyata belum sepenuhnya dapat mengatasi permasalahan kesenjangan antardaerah. Perbedaan laju pembangunan antardaerah menyebabkan terjadinya kesenjangan kemakmuran dan kemajuan antardaerah, terutama antara Jawa dan luar Jawa, antara kawasan barat Indonesia dan kawasan timur Indonesia, dan antara daerah perkotaan dan daerah perdesaan.

Merupakan kenyataan bahwa kondisi ekonomi nasional tidaklah homogen, artinya terdapat keragaman ekonomi antar wilayah. Hasil analisis Bappenas menunjukkan bahwa hampir semua daerah produk nasional domestik brutonya (PDRB) meningkat. Meskipun demikian, diperkirakan ada beberapa propinsi yang pertumbuhannya agak tersendat-sendat karena struktur ekonomi wilayahnya kurang siap menyesuaikan diri dengan tempo pertumbuhan ekonomi nasional yang tinggi. Hal ini secara jelas dapat dilihat dari distribusi PDRB menurut wilayah. Pada tahun 1994, 84,0 persen dari total PDRB nasional disumbangkan oleh kawasan barat Indonesia (KBI) yang terdiri atas 14 propinsi di Sumatra (21,0 persen), Jawa dan Bali (63,1 persen), sedangkan sisanya (15,9 persen) disumbangkan oleh kawasan timur Indonesia (KTI). Upaya untuk mengatasi kesenjangan antarkawasan ini akan dibahas lebih lanjut pada topik berikutnya.

Topik ini akan membahas beberapa aspek pemerataan pembangunan antardaerah, khususnya antara kawasan timur Indonesia (KTI) dan kawasan barat Indonesia (KBI).

Dilema Pembangunan KTI

Pengalaman membangun selama ini menjadi modal yang amat berharga bagi pembangunan pada tahap selanjutnya. Demikian pula pengalaman dalam membangun wilayah KTI. Dari berbagai pengalaman itu dapat ditarik berbagai pelajaran. Pelajaran utama di antaranya adalah bahwa pembangunan di KTI penuh dengan dilema. Sebenarnya bukan hanya pembangunan di KTI, seluruh proses pembangunan sebenarnya merupakan hasil pemilihan dari berbagai alternatif. Penentuan pilihan tidak selalu mudah. Proses pengambilan keputusan, termasuk penetapan-penetapan prioritas harus senantiasanya memperhitungkan adanya *trade-off* antara satu pilihan (*option*) dan pilihan lainnya. Misalnya, membangun industri atau menyelamatkan lingkungan, membangun industri padat teknologi atau industri padat karya, menaikkan upah minimum regional (UMR) dapat dianggap mengurangi daya saing produsen.

Konsekuensi-konsekuensi dari setiap pilihan itu acapkali menghadapkan kita pada situasi yang dilematis, apa pun yang dipilih, ada saja kerugiannya. Jika mungkin, tentu dicari alternatif ketiga untuk menghindari dilema. Jika tidak ada, acapkali yang diupayakan adalah memilih yang paling sedikit dampak negatifnya atau paling banyak dampak positifnya. Itu pun tidak selalu mudah diperhitungkan secara matematis. Banyak sekali keputusan yang harus didasarkan pada *judgement*; atau yang ditempuh adalah mengkompromikan *judgement* dengan perhitungan, yang berarti dipilih kedua jalan itu, tetapi masing-masing diambil sebagian saja. Biasanya dengan jalan ini tidak ada yang merasa puas dan sasaran tidak tercapai sepenuhnya, dan pelaksanaannya pun menjadi lebih lambat.

Namun, acapkali cara inilah yang terbaik, yaitu dengan pengorbanan yang terkecil. Biasanya keputusan serupa itu diambil atas nama manfaat yang optimal. Begitulah realitasnya, termasuk pula dalam pembangunan KTI.

Pilihan-pilihan yang dilematis itu harus sungguh-sungguh dipahami, karena di sanalah titik awal persoalannya. Dengan pemahaman itu, maka upaya membangun kawasan timur Indonesia dapat dengan sungguh-sungguh beranjak dari keinginan politik, dan retorika yang sudah terlalu sering didengar menjadi upaya nyata, yang disertai dengan kesadaran akan keterbatasan-keterbatasan dan risiko-risiko yang dihadapi.

Beberapa dilema pembangunan KTI dibahas berikut ini, meskipun secara ringkas saja karena sudah banyak seminar, lokakarya, rapat kerja, sarasehan dan berbagai forum dengan nama lain yang membahas masalah pembangunan kawasan timur Indonesia. Dilema yang sifatnya mendasar adalah sebagai berikut.

Pertama, dilema antarpenduduk dan antarwilayah. KTI meliputi lebih dari 68 persen wilayah daratan Indonesia, tetapi penduduknya hanya sekitar 18 persen. Di kawasan barat Indonesia (KBI), pada tahun 1994 pulau Jawa saja penduduknya 59 persen dari seluruh penduduk Indonesia, padahal wilayahnya hanya kurang dari 7 persen. Dengan demikian, muncul pertanyaan. Yang dibangun itu manusia atau wilayahnya? Jawabannya tentu adalah manusia, karena membangun wilayah juga adalah untuk manusia. Dari sini timbul beberapa masalah berikut.

Kedua, masalah pelayanan dasar. Karena jumlah penduduk di Pulau Jawa dan di KBI pada umumnya lebih besar, maka pelayanan kebutuhan dasar (*basic needs*) harus ditujukan ke daerah yang penduduknya lebih banyak. Daerah-daerah yang padat penduduknya harus mendapat pelayanan kebutuhan dasar yang sesuai dengan jumlah penduduknya. Itu pandangan dari satu sisi. Namun, pandangan dari sisi lain juga teramat kuat. Kawasan timur Indonesia meskipun jumlah penduduknya sedikit, karena wilayahnya luas, untuk mencapai penduduk dan memberikan pelayanan sosial dan eko-

nomi yang sama seperti di Jawa dan di wilayah KBI pada umumnya diperlukan upaya dan biaya yang lebih besar. Dengan upaya dan biaya yang sama, jangkauan pelayanan lebih kecil atau terbatas. Maka dari sudut pandang manusiawi, untuk keadilan memang perlu perhatian dan biaya yang lebih besar guna memberikan taraf dan kualitas pelayanan yang sama. Berarti ada pengurangan biaya untuk daerah yang penduduknya padat. Ini jelas merupakan dilema.

Ketiga, pembangunan prasarana. Sebagai contoh, misalnya jalan yang besar sekali perannya bagi kegiatan ekonomi. Jaringan jalan di KTI hanya mencapai 38 persen dari seluruh jaringan jalan di Indonesia. Dibandingkan dengan luas wilayah yang 68 persen itu jaringan jalan tidak seimbang. Namun, apabila dibandingkan dengan jumlah penduduk yang 18 persen, dan peran kegiatan ekonomi yang sekitar 16 persen, jaringan jalan tersebut sudah cukup luas, bahkan masih belum dimanfaatkan secara optimal. Hal itu antara lain terlihat dari angka *Volume Capacity Ratio* (VCR)-nya yang masih rendah. VCR adalah ratio antara volume kendaraan yang lewat terhadap kapasitas jalan. Nilai VCR yang rendah mengindikasikan pemanfaatan jalan yang rendah dalam kegiatan ekonomi. Pada akhir tahun 1994, di Jawa dan Bali hanya 46 persen dari prasarana jalan yang ada memberi indikasi pemanfaatan yang rendah (VCR < 0,5). Sedangkan VCR rendah, di Sumatra 77 persen, Kalimantan 71 persen, Sulawesi 86 persen dan KTI lainnya 97 persen.

Namun, jalan seperti juga prasarana lainnya, seperti pelabuhan perlu untuk mengembangkan perekonomian dan membuka potensi wilayah yang belum berkembang. Maka timbul persoalan, yaitu ke mana arah prioritas pembangunan prasarana diberikan, ke wilayah yang kebutuhan prasarananya tinggi dan segera membutuhkan karena kepadatan penduduk dan intensitas perekonomian, atau untuk mengembangkan wilayah dan potensi baru meskipun secara ekonomi, artinya dari hukum permintaan dan penawaran, belumlah mendesak.

Masalah investasi pembangunan prasarana ini akan menentukan pula tinggi rendahnya angka ICOR. Proyek-proyek pembangunan diharapkan dapat dilaksanakan seefisien mungkin dan membawa manfaat sebesar dan secepat mungkin bagi pertumbuhan ekonomi. Berarti ICOR-nya akan menjadi rendah. Padahal investasi prasarana di KTI dibandingkan dengan di Jawa dan KBI pada umumnya akan menghasilkan ICOR yang lebih tinggi, setidaknya-tidaknya dalam jangka waktu menengah dan pendek. Hal-hal tersebut jelas menunjukkan pilihan-pilihan yang tidak mudah, terutama pada tingkat kebijaksanaan yang lebih makro, yang harus dihadapi.

Keempat, masalah kemiskinan. Jumlah penduduk miskin di Jawa ada 14,5 juta orang, dan di KBI 19,8 juta orang. Sedangkan di KTI berjumlah 6,0 juta orang. Dari segi jumlah orang miskin, panggilan kemanusiaan akan mendorong untuk memberi perhatian yang sepadan dengan banyaknya orang miskin.

Di pihak lain, meskipun jumlah penduduk miskin secara absolut lebih sedikit, dalam persentase terhadap jumlah total penduduk (*poverty incidence*), di KTI lebih besar. Persentase penduduk miskin di KBI sebagian besar di bawah rata-rata nasional sebesar 13,67 persen, kecuali Jawa Tengah (15,78 persen) dan Sumatra Selatan (14,89 persen). Sementara itu, persentase rata-rata penduduk miskin di KTI di atas rata-rata nasional yaitu sebesar 19,31 persen. Persentase rata-rata penduduk miskin Timor Timur 36,24 persen, Kalimantan Barat 25,05 persen, Irian Jaya 24,16 persen, dan Maluku 23,93 persen. Ini menunjukkan bahwa kondisi di KTI cenderung menyebabkan kemiskinan dibandingkan dengan di KBI. Persentase jumlah desa tertinggal di beberapa propinsi di KTI bahkan di atas 50 per sen, seperti Irian Jaya 78,2 persen, Timor Timur 82,8 persen, Kalimantan Tengah 60,4 persen dan Maluku 57,6 persen. Sedangkan di Sulawesi tidak terlalu tinggi, yaitu 33,4 persen. Karena itu, wajar pula apabila ada kehendak agar kepada KTI diarahkan lebih banyak perhatian, dan dipenuhi kebutuhan sumber dayanya untuk mengatasi masalah tersebut.

Kelima, masalah kualitas sumber daya manusia. Masalah utama di KTI salah satunya adalah sumber daya manusia. Masalah

kuantitas di beberapa propinsi, sedangkan di propinsi lain kualitasnya, dan di propinsi lain lagi kedua-duanya. Hal ini tentu akan mempengaruhi kualitas dan produktivitas angkatan kerja. Proporsi angkatan kerja yang tidak/belum pernah bersekolah pada tahun 1994 di KTI adalah 14,1 persen, sedangkan di KBI adalah 10,3 persen. Proporsi angkatan kerja berpendidikan tinggi di KTI adalah 2,5 persen dan di KBI adalah 3,0 persen.

Dengan demikian, untuk mengejar ketinggalan, maka pendidikan di KTI harus ditingkatkan. Masalahnya adalah apakah kuantitas atau kualitas pendidikan yang diprioritaskan. Masalah ini memang bukan hanya persoalan di KTI, melainkan juga persoalan nasional, yaitu pilihan antara pemerataan kesempatan pendidikan dan peningkatan mutu pendidikan. Di KTI, masalah ini menjadi lebih besar karena biaya penyelenggaraan pendidikan per murid juga akan lebih besar dibandingkan dengan di KBI. Penduduk yang jarang dan terpencil membuat pelayanan pendidikan dan kesehatan menjadi lebih mahal. Misalnya, upaya untuk melanjutkan pendidikan dasar dari enam tahun menjadi sembilan tahun, akan besar biayanya di KTI. Di pihak lain, mutu pendidikan jelas pada umumnya di KTI lebih tertinggal, termasuk pendidikan tinggi.

Selain itu, banyak propinsi di KTI yang telah menghadapi masalah tenaga berpendidikan yang menganggur, termasuk sarjana. Pengangguran tamatan pendidikan tinggi di KTI, meningkat dari 7,3 persen pada tahun 1990 menjadi 13,6 persen pada tahun 1994. Hal ini dapat disebabkan oleh lulusan yang dihasilkan bukan yang dibutuhkan oleh pasar kerja, atau kualitasnya tidak memadai, atau keterisolasian menyebabkan terbatasnya mobilitas sarjana untuk mencari lapangan pekerjaan di luar daerahnya. Hal ini juga merupakan tantangan yang tidak kecil.

Keenam, masalah industri dan perdagangan. Struktur perekonomian KTI masih lemah dan bertumpu kepada sektor pertanian yang sumbangannya sebesar 29,5 persen dari total PDRB nonmigas KTI (1994). Padahal secara nasional pada tahun 1994 kontribusi sektor pertanian dalam PDB

nonmigas adalah 19,1 persen (berdasarkan angka PDB dan PDRB dari BPS menggunakan tahun dasar 1993). Meskipun sumber daya alam KTI cukup banyak, sumbangan PDRB nonmigas KTI terhadap PDB nonmigas nasional hanya sekitar 15,78 persen, dan pangsa ekspor nonmigas KTI hanya 19,6 persen dari ekspor nonmigas nasional.

Apabila dilihat dari sisi neraca perdagangan antara KBI dan KTI, terlihat adanya kesenjangan yang merugikan KTI. Pada tahun 1990 neraca perdagangan seluruh komoditas KTI terhadap KBI mengalami defisit sebesar Rp2,9 triliun. Defisit perdagangan KTI terhadap KBI ini terutama disebabkan oleh nilai impor domestik komoditas hasil industri nonmigas dan jasa sebesar Rp7 triliun. Komoditas hasil industri pengolahan dan jasa mempunyai peran yang penting dalam pembentukan nilai tambah, pengembangan kesempatan kerja bagi tenaga kerja yang lebih terdidik dan perkembangan ekonomi masa depan. Meskipun komoditas sektor-sektor primer mengalami surplus, daya serapnya bagi kesempatan kerja rendah bagi tenaga yang terdidik, sehingga kurang berperan dalam pembentukan nilai tambah dan peningkatan mutu tenaga kerja. Selain itu, komoditas sektor pertambangan dan pengolahan migas memberikan sumbangan yang rendah dari segi kesempatan kerja dan PDRB. Jawabannya adalah mendorong perkembangan industri di kawasan timur.

Dalam kenyataannya, masalahnya tidak sesederhana itu. *Pertama*, pasar bagi hasil-hasil industri, selain ekspor, adalah di kawasan barat, terutama Jawa dengan penduduk besar dan daya beli yang relatif tinggi. *Kedua*, prasarana untuk industri kawasan barat sudah lebih berkembang, seperti energi, pelabuhan peti kemas, dan sebagainya. *Ketiga*, sumber daya manusia industri lebih tersedia di kawasan barat. Sebagai akibatnya pada periode 1984–1991 investasi swasta di KTI relatif kecil dibanding KBI, yaitu rata-rata hanya 8,4 persen dari total investasi swasta di Indonesia (selisih antara total investasi dengan investasi pemerintah, yang diolah berdasarkan data BPS). Ini juga merupakan dilema yang tidak mudah dipecahkan. Dengan memahami berbagai masalah yang dihadapi tadi, diupayakan mencari jalan mempercepat pembangunan

kawasan timur. Beberapa di antaranya akan diuraikan di bawah ini.

Pembangunan KTI dalam PJP II

Sasaran pertumbuhan ekonomi selama Repelita VI telah direvisi dan ditetapkan menjadi 7,1 persen setahun. Untuk itu investasi yang diperlukan selama Repelita VI adalah sebesar Rp815 triliun. Investasi masyarakat harus meningkat dan diharapkan memberikan sumbangan sebesar 77 persen dari seluruh investasi pembangunan selama Repelita VI. Dari pertumbuhan ekonomi sebesar itu, peran sektor industri akan terus meningkat menjadi lebih dari 25 persen pendapatan nasional di akhir Repelita VI.

Pertumbuhan ekonomi nasional sebesar 7,1 persen tersebut merupakan sumbangan dari berbagai kegiatan ekonomi di semua daerah. Berdasarkan itu, dalam Repelita VI diharapkan laju pertumbuhan ekonomi rata-rata setiap tahun di KBI menjadi sebesar 7,0 persen dan di KTI sebesar 7,5 persen. Untuk mencapai pertumbuhan ekonomi KTI sebesar 7,5 persen setahun tersebut, dalam Repelita VI diperlukan sekitar seperempat dari kebutuhan total investasi nasional.

Untuk mencapai sasaran tersebut, upaya yang mutlak harus dilakukan adalah menarik investasi ke KTI. Pertama-tama tentunya adalah investasi pemerintah sendiri. Propinsi-propinsi di KTI diharapkan akan memperoleh peningkatan investasi pemerintah dari 26 persen pada tahun 1993 menjadi 28 persen pada akhir Repelita VI. Secara bertahap pada akhir PJP II investasi pemerintah di KTI akan ditingkatkan, sehingga mendekati sepertiganya. Dengan investasi pemerintah yang meningkat ini, diharapkan investasi swasta akan meningkat pula karena melalui investasi pemerintah itu akan dibangun berbagai prasarana dan ditingkatkan kualitas sumber daya manusia melalui peningkatan taraf pendidikan serta derajat kesehatan yang akan menampung investasi swasta.

Di bidang prasarana, dalam perencanaan Repelita VI, 54 persen pembangunan jalan dan jembatan baru akan

berada di KTI, 44 persen anggaran pembangunan pelabuhan adalah untuk wilayah KTI, 33 persen pembangunan jaringan irigasi baru dan 53 persen pencetakan sawah baru adalah di KTI. Di samping itu, sedang dikembangkan satu juta hektare areal per sawahan baru di Kalimantan Tengah. Proyek-proyek prasarana perhubungan yang sedang dikembangkan dalam Repelita VI antara lain adalah prasarana jalan di Irian Jaya (Wamena-Tengon), Maluku (Saleman-Taniwel), Sulawesi Tenggara (Lasolo-Asera), Timtim (Cairui-Laciuta), NTT (Dampek-Pota-Maurole), NTB (Lanyuk-Ropang), Kaltim (Tanjungselor-Melanau-Tou Lumbis), Kalteng (Muarataweh-Lampeong), Kalbar (Nangamarakai-Nangakantuk-Badau), dan Kalsel (Jembatan Barito); pelabuhan laut di Ujung Pandang, Bitung, Biak, Sorong, Kupang dan Balikpapan; bandar udara di Manado, Ambon, Ujung Pandang, dan Balikpapan, dan beberapa lapangan terbang perintis.

Pada tahun 2000 bandar udara di Balikpapan diperkirakan akan melayani 1,45 juta penumpang per tahun, bandar udara di Ujung Pandang 1,66 juta per tahun, bandar udara Manado 871,8 ribu per tahun dan bandar udara Ambon 379,8 ribu per tahun.

Seiring dengan bidang ekonomi, pembangunan sumber daya manusia dalam PJP II juga merupakan titik berat pembangunan, termasuk di KTI. Di bidang pendidikan, anggaran sektor pendidikan untuk tahun pertama dan kedua Repelita VI telah dialokasikan lebih tinggi dibanding proporsi penduduk dan siswa. Hal ini akan terus dilanjutkan pada tahun-tahun Repelita VI dan selanjutnya, sampai akhir PJP II. Perhatian besar diberikan pula pada pendidikan menengah kejuruan, termasuk upaya untuk mengembangkan kerja sama dengan industri dan dunia usaha, yang merupakan program sistem ganda yang sekarang sedang dikembangkan.

Pada tingkat pendidikan tinggi, beberapa proyek yang dibiayai bantuan luar negeri secara khusus diarahkan untuk menangani pembangunan pendidikan tinggi di KTI. Seperti misalnya, proyek *Indonesia-Australia Eastern University Project* (IAEUP) dengan bantuan Pemerintah Australia, *Eastern Indonesia Universitas Development Project* (EIUDP) dengan bantuan Pemerintah

Kanada, serta *Higher Education Project* (HEP) bantuan dari ADB. Proyek IAEUP meliputi tiga universitas sasaran, yaitu Universitas Udayana, Universitas Mataram, dan Universitas Nusa Cendana, ditambah dua universitas peserta, yaitu Universitas Tadulako dan Universitas Halu Oleo. Kegiatan utama program ini adalah pengembangan sistem pendidikan terutama dalam bidang ilmu-ilmu dasar, pertanian dan peternakan. Proyek EIUDP dilaksanakan di empat universitas, yaitu Universitas Sam Ratulangi, Universitas Pattimura, Universitas Cenderawasih (termasuk yang berlokasi di Manokwari) dan Universitas Halu Oleo. Kegiatan utamanya adalah pengembangan staf. Proyek HEP di KTI meliputi Universitas Tadulako, Universitas Cenderawasih, Universitas Mataram, Universitas Nusa Cendana dan Universitas Halu Oleo. Keegiatannya meliputi pembangunan dan peralatan terutama di bidang biologi dan pertanian serta pengembangan staf.

Sementara itu, sebuah proyek lain diluncurkan, yaitu *Education Engineering Project* dengan dana dari ADB, yang ditujukan untuk mengembangkan bidang keteknikan di perguruan-perguruan tinggi di KTI. Di Universitas Hasanuddin sendiri antara lain juga sedang dilaksanakan pembangunan pusat penelitian (*research center*) dengan penekanan pada disiplin ilmu kelautan. Di Universitas Mulawarman dilaksanakan pengembangan Fakultas Pertanian, Fakultas Kehutanan dan Fakultas Ilmu-ilmu Dasar. Yang dikemukakan ini adalah beberapa contoh saja dari upaya besar yang dilakukan untuk membangun pendidikan di KTI, terutama pendidikan tinggi.

Di bidang kesehatan direncanakan dan telah dilaksanakan berbagai kegiatan yang akan berdampak besar pada peningkatan derajat kesehatan penduduk KTI. Untuk menjadi pusat rujukan pelayanan kesehatan di KTI, pada akhir tahun kedua Repelita VI telah selesai dibangun RSUP Dr. Wahidin Sudirohusodo, Ujung Pandang. Rumah sakit ini tidak saja dibangun baru dengan peralatan mutakhir, tetapi juga ditingkatkan kelasnya dari kelas B menjadi kelas A. Dengan demikian, RSUP tersebut akan

setingkat dengan RS Cipto Mangunkusumo di Jakarta dan RS Dr. Soetomo di Surabaya.

Selain itu, untuk mendukung pelayanan kesehatan di propinsi-propinsi Sulawesi bagian utara, pada tahun 1995 selesai dibangun serta telah direstusikan RS Malalayang di Manado yang dilengkapi dengan peralatan baru. Selama Repelita VI akan diteruskan pembangunan rumah sakit untuk propinsi Nusa Tenggara Timur, Kalimantan Barat, Kalimantan Selatan, Irian Jaya, Timor Timur, dan daerah lain yang masih perlu mendapat perhatian di seluruh propinsi di Sulawesi.

Saat ini, belum semua rumah sakit kabupaten mampu memberikan pelayanan kesehatan spesialis empat dasar (penyakit dalam, kebidanan dan kandungan, kesehatan anak, dan bedah). Penyebab utamanya adalah karena terbatasnya jumlah tenaga dokter spesialis dan sulitnya menempatkan dokter spesialis di rumah sakit kabupaten yang relatif terpencil yang pada umumnya tidak memiliki fasilitas pelayanan yang memadai.

Untuk mengatasinya, dalam Repelita VI dikembangkan program penempatan peserta pendidikan dan pelatihan dokter spesialis (PPDS) tahun terakhir khusus untuk spesialis kebidanan dan kandungan serta anak. Program ini dimulai pada tahun 1994/95 di 21 rumah sakit kabupaten di 10 propinsi. Sebagian besar rumah sakit kabupaten tersebut, yaitu sebanyak 17 buah, terletak di delapan propinsi KTI. Selain itu, untuk menyediakan tenaga dokter spesialis, terutama untuk spesialis anak, kebidanan, dan kandungan, bedah, dan penyakit dalam, disediakan beasiswa untuk dokter yang berasal dari KTI atau dokter yang bersedia ditempatkan di KTI setelah selesai menjalani pendidikan spesialisnya. Dengan cara ini, dalam Repelita VI diharapkan kekosongan tenaga dokter ahli di berbagai rumah sakit kabupaten di KTI secara bertahap akan teratasi.

Memang, kurangnya tenaga kerja terampil yang mampu mengolah potensi sumber daya alam yang ada di sana merupakan kendala bagi pembangunan di wilayah KTI. Oleh karena itu, sejak Repelita VI transmigrasi diarahkan ke KTI, baik melalui transmigrasi umum maupun transmigrasi swakarsa mandiri yaitu transmigrasi yang

didasarkan pada prakarsa sendiri. Jumlah transmigran dari daerah penduduk padat memang belum mempunyai dampak yang besar terhadap keserasian persebaran penduduk, namun terhadap wilayah KTI yang berpenduduk tipis, transmigrasi telah mampu mendukung keserasian persebaran penduduk, mendorong penyebaran teknologi pemanfaatan sumber daya alam serta mengembangkan akses daerah produksi –termasuk daerah-daerah produksi terpencil– ke pasar. Dalam dua tahun pertama Repelita VI, 69 persen dari lokasi permukiman transmigrasi yang dibangun berada di KTI, sehingga diharapkan mempunyai manfaat yang besar terhadap pembangunan daerah di KTI.

Investasi Swasta

Dengan berbagai upaya tersebut, baik di bidang prasarana ekonomi maupun peningkatan kualitas sumber daya manusia, diharapkan iklim investasi di KTI akan menjadi lebih baik. Investasi swasta di semua sektor memang sangat dibutuhkan karena hanya dengan investasi swasta dapat diperoleh laju pertumbuhan ekonomi serta penciptaan lapangan kerja yang cukup tinggi. Diharapkan pangsa investasi swasta akan meningkat dari 11,4 persen pada awal Repelita VI menjadi 12,6 persen di akhir Repelita VI.

Upaya peningkatan investasi swasta akan didorong oleh berbagai faktor yang berkembang di dalam negeri maupun di luar negeri. Sekurangnya ada lima faktor yang akan menjadi pendorong.

Pertama, faktor globalisasi dan keterbukaan ekonomi. Faktor ini akan meningkatkan kegiatan ekonomi dan perdagangan, sehingga permintaan akan komoditas yang dihasilkan oleh kawasan ini juga akan meningkat. Peningkatan permintaan diharapkan akan mendorong minat investasi.

Kedua, kerja sama antara kawasan yang berdekatan dengan negara tetangga seperti Pusat Wilayah Pertumbuhan Sub-Regional ASEAN Timur Brunei Darussalam - Indonesia - Malaysia - Filipina (BIMP-EAGA), Segitiga Pertumbuhan Indonesia -

Malaysia - Thailand (IMT-GT), dan kerja sama dengan Australia Utara, akan menggerakkan momentum pertumbuhan. Secara keseluruhan kegiatan di Asia Pasifik melalui kerja sama APEC diharapkan akan mendorong gerak pertumbuhan wilayah KTI ini, yang berada di pusran kegiatan APEC.

Ketiga, kebijaksanaan tata ruang nasional dan terbatasnya lahan di Jawa dan di kawasan barat pada umumnya akan mendorong investor ke luar Jawa, di antaranya ke kawasan timur. Sekarang, untuk meningkatkan produksi pangan saja, akan dibangun satu juta hektare, lahan pertanian di Kalimantan Tengah. Pembatasan terhadap penggunaan sawah beririgasi teknis untuk penggunaan lain akan mendorong industri bergerak ke luar Jawa.

Keempat, proses restrukturisasi industri negara-negara maju yang masih terus berlanjut dan akan mengakibatkan relokasi industri. Sebagian di antaranya adalah industri yang perlu dekat dengan sumber bahan baku, sehingga akan tertarik ke kawasan timur yang kaya akan sumber alam. Banyak di antaranya adalah industri ekspor, sehingga terbatasnya pasar di KTI tidak menjadi masalah.

Kelima, pemberian berbagai perangsang, antara lain insentif perpajakan untuk investasi di kawasan terbelakang, secara selektif akan diberikan.

Selanjutnya, mengingat luasnya wilayah KTI, terbatasnya prasarana dan terbatasnya sumber daya manusia, maka harus dikembangkan pendekatan tata ruang yang tepat agar sumber daya yang tersedia dapat digunakan secara efisien, dengan memusatkan pembangunan pada kawasan-kawasan tertentu, yang disebut kawasan andalan. Kawasan-kawasan perbatasan tadi merupakan kawasan andalan. Kawasan andalan yang dewasa ini sudah mempunyai penggerak tentu perlu terus dikembangkan. Namun, bukan hanya itu saja. Pada akhir PJP II diharapkan telah ada 54 kawasan andalan di KTI. Enam belas lokasi kawasan andalan berada di Kalimantan, 9 di propinsi-propinsi Nusa Tenggara termasuk Timor Timur, 16 di Sulawesi, 4 di Maluku dan 9 di Irian Jaya. Kawasan andalan yang dikembangkan dalam tahap pertama antara lain adalah Sanggau di Kalimantan Barat, Barito-Kapuas-Kahayan di

Kalimantan Tengah, Batulicin di Kalimantan Selatan, Balikpapan-Samarinda-Sanga-sanga di Kalimantan Timur, Manado-Bitung di Sulawesi Utara, Pare-pare di Sulawesi Selatan, Batui di Sulawesi Tengah, Segitiga BUKARI di Sulawesi Tenggara, Mbay di NTB, Kupang di NTT, Betano di Timor Timur, Seram di Maluku, dan Biak di Irian Jaya. Kawasan-kawasan andalan ini kemudian disebut kawasan andalan pertumbuhan ekonomi terpadu (KAPET).

Melalui berbagai usaha itu, terutama didorong oleh investasi pemerintah yang meningkat di KTI, diharapkan investasi swasta di KTI pada akhir PJP II dapat meningkat menjadi mendekati 20 persen dari seluruh investasi swasta di Indonesia.¹ Dengan demikian, selama PJP II, KTI akan mengalami pertumbuhan ekonomi yang lebih pesat yang diikuti dengan pertumbuhan lapangan kerja yang di KTI dalam PJP II diharapkan mencapai 2,3 persen setahun, lebih tinggi daripada di KBI yang diperkirakan tumbuh dengan 2,0 persen setahun.

Keseluruhan upaya itu harus didukung oleh kebijaksanaan makro dan sektoral yang terpadu. Secara nasional berbagai perangkat fiskal dan moneter serta kebijaksanaan perdagangan dan investasi, termasuk kebijaksanaan perizinan yang masih tersisa kewenangannya pada pemerintah, harus diarahkan untuk mendukung. Dengan sendirinya pemerintah daerah juga harus berperan. Dan perannya teramat besar. Suasana yang menarik untuk investasi harus dikembangkan oleh Pemerintah dan masyarakat di daerah. Pelayanan harus ditingkatkan, dan hambatan-hambatan, baik dari aturan tertulis maupun (apalagi) tidak tertulis, serta hambatan mental psikologis harus dihilangkan. Pemerintah daerah harus mengupayakan meningkatnya pendapatan asli daerah. Dan teramat penting pula merencanakan pembangunan di daerah termasuk penggunaan anggaran pembangunan daerah dengan sebaik-

¹ Angka perkiraan berdasarkan anggapan pengaruh kenaikan investasi saja (Bappenas, *Regional Economic Projections from SSD-Model*, Jakarta, 1994)

baiknya. Semuanya itu terkait dengan peningkatan otonomi daerah yang garis besarnya telah dibahas dalam topik sebelumnya.

Masa Depan KTI

Dengan mempertimbangkan berbagai permasalahan, potensi dan prospek pengembangan KTI seperti diuraikan di atas, percepatan pembangunan KTI perlu diupayakan melalui (i) peningkatan dukungan investasi pemerintah terhadap wilayah yang tertinggal, yang sekaligus menciptakan dan memperbaiki iklim investasi untuk menarik modal swasta; (ii) perwujudan keterkaitan fisik dan ekonomi antarwilayah, termasuk pada kawasan cepat tumbuh, kawasan perbatasan antarnegara dan kawasan andalan; (iii) pengembangan kota-kota prioritas sebagai pusat-pusat ekonomi perkotaan dalam kawasan andalan sebagai suatu kesatuan struktur wilayah, seperti pusat pertumbuhan wilayah nasional di Ujung Pandang, Manado, Pontianak, Banjarmasin, dan pusat pertumbuhan antarwilayah di Balikpapan, Samarinda, Mataram, dan Dili; serta (iv) pembentukan pusat-pusat pertumbuhan dan kawasan andalan di KTI seperti Kupang-Darwin dan BIMP-EAGA.

Berbagai upaya tersebut perlu dibarengi dengan peningkatan kinerja dan kemampuan dari pemerintah daerah tingkat I maupun tingkat II se-KTI agar dapat lebih berperan aktif dalam pembangunan di daerahnya masing-masing. Dengan demikian,

pelaksanaan program-program pembangunan KTI tidak lagi semata-mata ditentukan oleh pemerintah pusat, namun lebih ditentukan oleh pemerintah daerah yang bersangkutan. Untuk itu, perlu lebih didesentralisasikan wewenang dan tanggung jawab dari pusat kepada pemerintah daerah sejalan dengan otonomi daerah, yang perwujudannya sangat ditentukan dari kesiapan dan kemampuan pemerintah daerah masing-masing.

Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa KTI mempunyai masa depan yang sangat cerah. Ini didorong oleh optimisme terhadap perkembangan keadaan (*turn of events*) yang akan menguntungkan bagi KTI. Orang mengatakan bahwa abad kedua puluh satu adalah abadinya kawasan timur, bagi dunia adalah kawasan Asia Pasifik, sedangkan bagi bangsa Indonesia adalah KTI. Arus pembangunan dengan sendirinya akan menuju ke kawasan ini. Justru yang harus dilakukan adalah menjaga agar yang maju bukan hanya daerahnya, tetapi rakyatnya. Jangan sampai dalam hiruk-pikuknya pembangunan, malah rakyat di kawasan ini terabaikan. Akibatnya, pembangunan yang terjadi hanya akan menyentuh kulitnya, bahkan lebih buruk, hanya berupa eksploitasi sumber alam saja, yang tidak dinikmati secara adil dan penuh oleh rakyat banyak. Ini merupakan tantangan dan tanggung jawab sejarah yang berat, bahkan lebih berat lagi dari hanya membangun secara fisik kawasan ini.

4. Pembangunan Perkotaan dan Pembangunan Perdesaan

Wilayah perkotaan berperan makin penting dalam pembangunan nasional. Sumbangannya terhadap pembangunan nasional bertambah besar. Sebaliknya dampak negatifnya besar pula terhadap munculnya masalah-masalah yang dihadapi bangsa Indonesia. Di sisi lain, tampak peranan wilayah perdesaan, yang makin tertinggal jauh dibanding wilayah perkotaan.

Dikotomi desa-kota dalam konteks pembangunan nasional ini perlu diatasi secara konseptual, agar dalam jangka panjang tidak mengganggu keserasian pembangunan. Keserasian pembangunan ini merupakan prasyarat bagi perwujudan cita-cita keadilan sosial bangsa Indonesia.

Oleh karena itulah, dalam buku Repelita VI ada sebuah bab yang khusus membahas pembangunan perkotaan dan perdesaan, sehingga satu sama lain saling mendukung dan memperkuat, dan bukan saling merugikan. Keseluruhannya itu harus merupakan bagian dari upaya pembangunan nasional, yang ingin selalu dilaksanakan dengan bertumpu pada Trilogi Pembangunan.

Telah ditekankan bahwa dalam PJP II proses industrialisasi akan dipercepat. Berarti sektor industri akan didorong untuk berfungsi sebagai motor penggerak perekonomian dan dapat diandalkan sebagai penyerap tenaga kerja produktif yang secara bertahap menggantikan penyerapan sektor pertanian. Dengan makin majunya sektor industri, maka sumbangan sektor pertanian dalam pendapatan nasional secara relatif akan menurun.

Pembangunan industri hampir berarti sama dengan pembangunan wilayah perkotaan. Dengan demikian, pembangunan wilayah perkotaan berarti juga harus memotori pembangunan nasional secara keseluruhan.

Meskipun demikian, tidak berarti sektor pertanian tidak penting. Bahkan sebaliknya sektor pertanian tetap memegang peran strategis dalam PJP II sesuai dengan fungsinya, untuk memenuhi kebutuhan pangan bagi penduduk yang jumlahnya besar dan sebagai sumber mata pencaharian yang besar pula bagi rakyat Indonesia. Selain itu, pembangunan pertanian merupakan unsur yang amat menentukan dalam pembangunan perdesaan.

Dengan titik pandang tersebut, topik ini akan membahas pembangunan perkotaan dan pembangunan perdesaan dalam berbagai aspeknya.

Kecenderungan Urbanisasi

Berbicara mengenai masalah perkotaan adalah bicara mengenai berbagai aspek masalah urbanisasi. Urbanisasi mempunyai arti sebagai proses pembangunan perkotaan melalui meningkatnya kegiatan ekonomi masyarakat kota. Di sisi lain, urbanisasi juga merupakan proses perpindahan penduduk ke kota sebagai akibat permasalahan di perdesaan.

Urbanisasi merupakan proses pergeseran aktivitas penduduk dari sektor tradisional ke sektor modern. Studi empiris menunjukkan adanya hubungan positif antara kenaikan urbanisasi (*level of urbanization*) dan peningkatan pendapatan per kapita. Makin tinggi pendapatan per kapita, makin tinggi tingkat urbanisasi. Dengan

meningkatnya perpindahan penduduk dari desa ke kota, makin banyak tersedia tenaga kerja, yang pada akhirnya akan memungkinkan terciptanya spesialisasi sesuai dengan kemampuan yang beragam dari para pendatang. Produktivitas kerja penduduk perkotaan meningkat, kegiatan sosial ekonomi di perkotaan meningkat, dan sumbangan perkotaan terhadap kegiatan ekonomi nasional meningkat pula.

Telah diketahui secara umum, betapa proses urbanisasi berlangsung dengan amat cepat di Indonesia. Perpindahan penduduk dari daerah perdesaan ke daerah perkotaan telah berlangsung sejak lama. Mula-mula terjadi sebagai akibat gangguan keamanan, kemudian disebabkan oleh kondisi yang kurang mendukung perkembangan di daerah perdesaan, antara lain karena keterbatasan lapangan kerja, keterbatasan lahan usaha, serta kurangnya sarana dan prasarana pelayanan dasar. Akan tetapi, ada pula perpindahan penduduk ke kota karena perkembangan kegiatan ekonomi di kota. Tenaga kerja secara sengaja didatangkan dari luar wilayah perkotaan sebagai pekerja sektor modern di perkotaan.

Proses urbanisasi ini membawa berbagai dampak, baik bagi daerah perkotaan maupun daerah perdesaan. Pada tahun 1971 tingkat urbanisasi adalah 17 persen, pada tahun 1990 telah mencapai 31 persen, dan pada tahun 1995 diperkirakan 36,1 persen. Apabila pada dekade 1960-1970 urbanisasi lebih banyak terjadi karena penambahan alamiah, pada dekade selanjutnya telah ditambah lebih banyak dengan migrasi desa-kota. Pada akhir PJP II penduduk di perkotaan diproyeksikan mencapai 60 persen. Dengan demikian, bagian terbesar dari penduduk Indonesia pada akhir PJP II sudah menjadi penduduk kota (*urban dwellers*).

Distribusi penduduk perkotaan juga makin tersebar. Jumlah penduduk yang berada di daerah perkotaan akan meningkat dengan tajam di setiap propinsi yang mencerminkan peningkatan pertumbuhan ekonomi dan pendapatan yang lebih tinggi, diikuti dengan kegiatan ekonomi yang makin beragam. Tujuh propinsi akan mempunyai persentase penduduk kota lebih dari 60 persen, sepuluh propinsi dengan persentase penduduk kota lebih dari 50 persen dan hanya satu atau dua propinsi kurang dari 40 persen. Keadaan ini

amat berbeda dengan situasi pada tahun 1990 yang hanya ada satu propinsi dengan persentase penduduk kota di atas 50 persen, yaitu DKI Jakarta, (ibu kota negara, dengan lima kota madya), dan sembilan propinsi dengan persentase penduduk kota kurang dari 20 persen.

Pada awal Repelita V, terdapat sebelas pusat perkotaan (*urban centers*), yaitu kota madya dan daerah perdesaan di sekitarnya yang punya hubungan fungsional, berpenduduk satu juta jiwa atau lebih. Delapan di antaranya terdapat di Pulau Jawa. Pada akhir PJP II, diperkirakan akan terdapat 23 pusat perkotaan dengan jumlah penduduk perkotaan lebih dari satu juta jiwa, yang sekitar 11 kota di antaranya berada di luar Pulau Jawa. Empat kota diperkirakan akan mempunyai penduduk lebih dari lima juta jiwa. Salah satu di antaranya adalah kawasan Jabotabek yang diperkirakan akan mempunyai penduduk perkotaan antara 30-35 juta jiwa (sekarang kawasan Jabotabek telah dihuni oleh 15 juta penduduk perkotaan).

Pada saat sekarang, terjadi penambahan penduduk perkotaan lebih dari 3,5 juta jiwa (5,5 persen) setiap tahunnya, dan angka ini terus bertambah. Jumlah tersebut merupakan satu setengah kali penduduk Kota madya Bandung atau setara dengan tujuh kota dengan ukuran sebesar Kota madya Padang.

Kawasan-kawasan perkotaan akan memberikan sumbangan yang sangat berarti bagi pertumbuhan ekonomi dan sosial. Lebih dari 60 persen dari PDB nonmigas akan berasal dari kawasan-kawasan perkotaan. Hampir semua lokasi industri manufaktur berada di perkotaan begitu pula bisnis eceran, pusat-pusat bisnis modern, pelayanan kesehatan dan pendidikan modern, kegiatan-kegiatan yang sarat dengan teknologi mutakhir, serta kesenian dan kebudayaan.

Keunggulan relatif ekonomi perkotaan yang diikuti dengan peningkatan pendapatan per kapita penduduknya menimbulkan tuntutan yang lebih besar akan sarana dan prasarana perkotaan. Hal ini merupakan cerminan adanya korelasi yang kuat antara tingkat urbanisasi dan peningkatan pendapatan per kapita serta peningkatan tuntutan terhadap daerah perkotaan.

Peningkatan jumlah penduduk perkotaan, mengakibatkan penggunaan ruang menjadi lebih efisien karena dengan ruang yang lebih kecil dapat ditampung jumlah penduduk yang lebih besar. Berarti pula pelayanan sosial ekonomi dapat makin terkonsentrasi.

Dari sisi lingkungan, kebutuhan akan lahan luas menjadi berkurang, sehingga dapat disediakan ruang yang lebih besar untuk pengamanan lingkungan. Misalnya Jepang, negara yang relatif besar penduduknya dibandingkan dengan luas tanahnya, dengan urbanisasi yang efisien telah menghasilkan negara yang sangat baik pelestarian lingkungannya. Tidak berarti bahwa masalah lingkungan di perkotaan tidak ada, karena tetap saja masalah lingkungan di perdesaan atau di perkotaan harus mendapat perhatian.

Di pihak lain, urbanisasi juga membawa masalah. Proses urbanisasi yang terlalu cepat, menghasilkan ketidaksiapan kota-kota untuk menampung arus perpindahan penduduk. Akibatnya sarana ekonomi dan prasarana sosial tidak memadai.

Dengan demikian, timbul eksekurbanisasi yang terjadi hampir di semua wilayah urban dalam kondisi serupa itu, yaitu kekumuhan dan kemiskinan perkotaan (*urban poverty*), yang pada gilirannya menghasilkan gangguan sosial, seperti kekerasan dan ketidakstabilan politik. Sejarah menunjukkan bahwa konflik-konflik politik dapat dimulai baik di desa maupun di kota, tetapi ujungnya senantiasa berakhir di perkotaan.

Kemampuan yang tidak memadai di wilayah perkotaan untuk menampung angkatan kerja yang cepat bertambah itu, diperberat pula dengan kualitas penduduk yang berpindah, yang tidak selalu memiliki persyaratan untuk memenuhi kebutuhan lapangan pekerjaan di kota-kota, yaitu di sektor industri dan jasa, sehingga membuat permasalahan perkotaan menjadi makin rumit.

Sebagai contoh, pada tahun 1994 dari sekitar 24,3 juta pekerja, yaitu angkatan kerja yang bekerja di perkotaan yang berpendidikan maksimal SD adalah 48,8 persen, berpendidikan sekolah menengah sebesar 44,0 persen, dan berpendidikan tinggi sebesar 7,2 persen. Rendahnya kualitas tenaga kerja di perkotaan tersebut menimbulkan kesenjangan

antara kualitas tenaga kerja yang dibutuhkan dan yang tersedia, yang selanjutnya menimbulkan pengangguran di perkotaan.

Masih dari sisi tenaga kerja, data menunjukkan bahwa angkatan kerja perkotaan meningkat dengan 7,1 persen pada tahun 1985-1994, sedangkan angkatan kerja perdesaan meningkat 2,0 persen, padahal secara total angkatan kerja meningkat sekitar 3,3 persen. Ini berarti masalah pengangguran terselubung di daerah perdesaan cenderung dikonversi menjadi pengangguran terbuka di perkotaan. Hal ini mengakibatkan timbulnya kemiskinan di kota. Walaupun saat ini penduduk miskin di perkotaan terus menurun, yaitu dari 9,4 persen pada tahun 1990 menjadi 8,7 persen dari total jumlah penduduk miskin pada tahun 1993, secara absolut jumlah penduduk miskin tersebut masih tetap besar, yaitu 8,8 juta jiwa pada tahun 1993.

Akibat lainnya adalah adanya tekanan kebutuhan terhadap berbagai prasarana dasar, baik sosial, seperti perumahan, sekolah, rumah sakit, air bersih, maupun kebutuhan prasarana ekonomi seperti perhubungan, yang tidak dapat dipenuhi secara seimbang oleh kota-kota pada umumnya.

Oleh karena itu, sejauh mungkin arus perpindahan penduduk ke kota harus diredam dengan mengembangkan alternatif kehidupan yang lebih baik di perdesaan. Mengenai hal ini akan dibahas lebih lanjut pada bagian lain dari topik ini.

Namun, betapapun juga berhasilnya upaya menahan penduduk di perdesaan, proses urbanisasi akan terus berlangsung. Oleh karena itu, diperlukan pendekatan yang tepat agar proses ini tidak merugikan bahkan dapat menguntungkan.

Pembangunan Perkotaan

Pembangunan perkotaan mengenal berbagai tingkatan wilayah perkotaan, yaitu kota megapolitan, metropolitan, kota besar, kota sedang, dan kota kecil. Dilihat dari fungsinya, dikenal juga kota atau daerah perkotaan yang berfungsi sebagai pusat kegiatan nasional, pusat kegiatan wilayah, pusat kegiatan lokal, dan pusat yang mempunyai fungsi khusus dalam menunjang sektor ekonomi tertentu. Selain itu, tiap-tiap

kota mempunyai ciri sosio-kultural tersendiri, meskipun ada kesamaan kultur kos mopolitan yang berkembang di kota-kota.

Berbagai hal itu merupakan unsur-unsur yang patut diperhatikan dalam pendekatan pembangunan di tiap-tiap kota terutama dalam mendorong pertumbuhan kota, sebagai simpul-simpul utama dalam keseluruhan proses pembangunan nasional.

Dengan pemahaman itu, maka secara garis besar dalam meninjau pembangunan perkotaan dapat diterapkan dua pendekatan, yakni pendekatan makro dan pendekatan mikro. Dalam pendekatan makro pembangunan perkotaan ditinjau dalam konteks wilayah nasional. Salah satu cirinya adalah kecenderungan makin mengelompoknya kegiatan ekonomi perkotaan di beberapa kota metropolitan, terutama di Pulau Jawa. Sementara itu, kota-kota lain di luar Jawa, terutama kota-kota di kawasan timur Indonesia, masih tertinggal tingkat perkembangannya. Kenyataan ini mengakibatkan kurang berfungsinya kota-kota di luar Jawa sebagai katalisator pengembangan wilayah. Keadaan itu menyebabkan kesenjangan antar-wilayah yang makin melebar.

Permasalahan lainnya adalah belum mandirinya kota-kota kecil yang tumbuh di sekitar wilayah metropolitan. Penduduk di kota-kota kecil ini masih banyak bergantung pada kota inti/ induk, baik dalam hal lapangan pekerjaan maupun penggunaan fasilitas pelayanan. Hal ini mengakibatkan beban yang cukup besar bagi kota inti, antara lain makin tingginya kemacetan lalu lintas serta makin terbatasnya pelayanan prasarana dan sarana perkotaan karena selain harus melayani kebutuhan masyarakatnya sendiri, harus pula melayani kebutuhan bagi kota-kota kecil di wilayah sekitarnya. Perbedaan yang tinggi antara penduduk kota pada waktu siang hari dan pada waktu malam hari yang diakibatkan arus ulang-alik (*commuters*) menimbulkan masalah tersendiri pula.

Termasuk dalam masalah makro ini adalah terdapatnya kesenjangan pertumbuhan antara daerah perkotaan dan daerah perdesaan. Hal ini terutama disebabkan oleh:

- a) lemahnya keterkaitan kegiatan ekonomi antara daerah perkotaan dan daerah perdesaan;

- b) keterbatasan sumber daya manusia yang berkualitas di daerah perdesaan, sehingga menyebabkan rendahnya produktivitas dan kemampuan masyarakat untuk berpartisipasi secara aktif dalam pembangunan;
- c) kurangnya prasarana dan sarana perhubungan di daerah perdesaan, khususnya prasarana dan sarana yang menghubungkan suatu kawasan miskin perdesaan dengan daerah-daerah yang lebih maju.

Untuk mengatasi berbagai permasalahan makro ini, perlu dikembangkan beberapa strategi pembangunan perkotaan.

Pertama, pengelolaan pembangunan kota-kota secara nasional melalui pembentukan sistem perkotaan yang hierarkis, mantap, dan seimbang. Untuk itu, daerah perkotaan atau kota dibedakan berdasarkan peran dan fungsi pelayanannya, yakni daerah perkotaan yang berfungsi sebagai pusat kegiatan nasional, pusat kegiatan wilayah, pusat kegiatan lokal dan kota-kota atau daerah perkotaan yang mempunyai fungsi khusus dalam menunjang pengembangan sektor strategis dan pengembangan wilayah baru. Dengan pemantapan sistem kota-kota, diharapkan kegiatan pembangunan dapat lebih disebarkan ke wilayah-wilayah lainnya. Dengan pola semacam itu, diharapkan pertumbuhan dan perkembangan kota-kota (metropolitan, besar, menengah dan kecil) dapat lebih terkait satu sama lain secara fungsional sehingga mendukung pemantapan struktur perekonomian nasional, sekaligus mengatasi ketimpangan antar wilayah.

Kedua, mencegah makin membengkaknya wilayah Jabotabek serta wilayah metropolitan lainnya. Untuk itu, perlu dikembangkan kota-kota lain, seperti di luar Jawa, Ujung Pandang dan Palembang, yang dapat berfungsi sebagai kota antara atau “magnet tandingan” (*counter magnet*). Dengan demikian, kota-kota ini diharapkan dapat mengalihkan arus migrasi dan investasi tidak terpusat di wilayah tertentu saja.

Ketiga, perlu ditingkatkan pula fungsi dan peran kota-kota menengah (*secondary cities*), khususnya di daerah-daerah luar Jawa. Upaya ini dapat dilakukan dengan mengarahkan penanaman modal pada

sektor-sektor strategis/unggulan, disertai dengan pemberian insentif perpajakan, perbaikan dan peningkatan pembangunan sarana dan prasarana penunjang agar memungkinkan peningkatan produktivitas yang selanjutnya akan meningkatkan daya tarik kota-kota menengah tersebut bagi investor.

Keempat, peningkatan fungsi dan peran kota-kota kecil yang berada di sekitar kota-kota metropolitan. Kota-kota kecil ini diharapkan dapat berfungsi sebagai kota-kota penyangga (*buffer cities*) yang mandiri (*self contained cities*) baik dalam penyediaan lapangan kerja maupun dalam penyediaan fasilitas perkotaan bagi penduduk di kawasannya. Untuk itu, diperlukan peningkatan sarana dan prasarana perkotaan serta kebijaksanaan yang mendorong penanaman modal untuk menempatkan atau mengalihkan modalnya dari wilayah metropolitan ke kota-kota kecil di sekitarnya.

Kelima, mendorong terciptanya keterkaitan kegiatan ekonomi yang efektif dan saling menunjang dan saling menguntungkan antara wilayah perkotaan dan perdesaan, melalui:

- a) perluasan pembangunan sarana dan prasarana, terutama sarana perdagangan, dan prasarana perhubungan dan telekomunikasi;
- b) pengembangan industri di perdesaan mulai dari pengolahan bahan baku sampai bahan setengah jadi;
- c) peningkatan sumber daya manusia di daerah perdesaan;
- d) pembangunan jaringan informasi mengenai potensi pemasaran wilayah, terutama yang menyangkut sektor-sektor unggulan.

Dalam *pendekatan mikro*, kota dipandang sebagai satu kesatuan lingkungan permukiman beserta aktivitasnya. Masalah mikro perkotaan terkait erat dengan peningkatan jumlah penduduk perkotaan yang pesat, baik karena pertumbuhan secara alamiah maupun akibat perpindahan penduduk (migrasi). Sementara itu ketersediaan kesempatan kerja dan fasilitas pelayanan perkotaan tidak seimbang dengan meningkatnya kebutuhan. Akibatnya, muncul masalah kemiskinan perkotaan yang me-

nyebabkan makin meningkatnya angka kriminalitas kota, kemerosotan tingkat pelayanan sarana dan prasarana perkotaan termasuk kemacetan lalu lintas, masalah air, sampah dan banjir, berkembangnya kawasan kumuh, pencemaran industri, dan benturan-benturan pemanfaatan lahan, yang pada akhirnya mengakibatkan terja dinya penurunan kualitas lingkungan perkotaan.

Untuk mengatasi permasalahan mikro ini, diperlukan beberapa strategi pendekatan pembangunan perkotaan, antara lain sebagai berikut.

Pertama, peningkatan pengelolaan pembangunan perkotaan yang dapat meningkatkan produktivitas perekonomian kota. Dalam upaya ini, perlu ditingkatkan peran serta dunia usaha dan masyarakat. Usaha pemerintah dalam pembangunan prasarana dan sarana perkotaan perlu lebih difokuskan selain pada kelancaran pelayanan umum, juga pada pemberian kemudahan-kemudahan kepada sektor dunia usaha dan masyarakat agar dapat menjadi pelaku utama dalam penyediaan fasilitas pelayanan perkotaan.

Kedua, pemantapan fungsi dan peranan kelembagaan serta peningkatan kemampuan keuangan kota. Pemantapan kelembagaan ditujukan terutama untuk dapat mengkoordinasikan dan melaksanakan program-program pembangunan secara terintegrasi, efisien dan efektif. Kelembagaan kota perlu ditingkatkan agar mampu mengatasi masalah-masalah sosial yang khas di perkotaan seperti kekumuhan, kriminalitas, kenakalan remaja, penggunaan obat terlarang dan sebagainya. Upaya itu dan peningkatan kemandirian kota memerlukan peningkatan kemampuan keuangan kota, dengan titik berat pada peningkatan pendapatan daerah, efisiensi penggunaannya, serta pengalangan dana masyarakat dan dunia usaha.

Ketiga, pengaturan penggunaan ruang perkotaan secara lebih efisien dan tidak menimbulkan dampak negatif terhadap lingkungan. Penataan ruang kota harus diarahkan pada pemberdayaan ekonomi rakyat berdasarkan kemitraan dalam pembangunan yang dapat menjamin kemakmuran bagi semua orang. Pembangunan perkotaan tidak menjadi alat untuk memindahkan kemiskinan,

tetapi justru untuk membangun kesejahteraan bagi semua. Di samping itu, rencana pembangunan kota harus mempunyai daya antisipasi tinggi terhadap dinamika perkembangan dan tidak kalah cepat dengan kebutuhan pembangunan.

Rencana tata ruang kota yang dimaksud bukanlah rencana tata ruang kota yang konvensional seperti rencana induk kota (*masterplan*) pada zaman tahun 50–60an yang hanya menetapkan tata guna lahan secara deterministik untuk jangka waktu yang panjang. Rencana konvensional itu mengalami berbagai hambatan dalam pelaksanaannya disebabkan oleh banyaknya faktor-faktor yang berkembang secara dinamis dan sangat berpengaruh terhadap perkembangan perkotaan, tetapi sangat sulit untuk diperkirakan untuk jangka waktu yang panjang.

Yang diperlukan dalam penataan ruang perkotaan adalah suatu rencana yang mempunyai daya antisipasi tinggi terhadap perkembangan, operasional, dan benar-benar mampu berfungsi sebagai instrumen koordinasi. Pertama-tama dibutuhkan suatu visi mengenai bentuk dan struktur kota di masa yang akan datang, misalnya 20–30 tahun mendatang. Selanjutnya, perlu disusun suatu rencana tata ruang kota yang memberikan arahan dan struktur ruang kota untuk jangka waktu 10–15 tahun.

Selain itu, melalui penataan ruang kota diharapkan dapat diwujudkan mekanisme dan prosedur yang tepat dan efektif untuk menjamin alokasi penggunaan lahan yang efisien, baik bagi kepentingan pemerintah, masyarakat maupun dunia usaha, untuk kepentingan ekonomi maupun sosial. Dalam rangka itu, penataan ruang perkotaan harus menjamin pula bahwa ruang perkotaan tidak hanya disediakan bagi golongan yang mampu saja, tetapi harus tersedia bagi masyarakat luas, sehingga penduduk perkotaan baik dari golongan ekonomi lemah maupun golongan ekonomi kuat dapat hidup berdampingan secara serasi dan kegiatannya secara bersama-sama menjadi lebih kreatif, produktif, dan sinergis.

Akhirnya, perlu dukungan hukum yang tegas, jelas, konsisten dan transparan. Transparansi ini penting agar sistem peraturan dan perundang-undangan yang mengatur

pengelolaan pembangunan dan penataan ruang perkotaan memungkinkan masyarakat ikut serta melaksanakannya secara tertib dan bertanggung jawab, dan terjamin kepastiannya.

Pembangunan Perdesaan

Keterkaitan antara pembangunan perkotaan dan perdesaan

Perkembangan daerah perkotaan tidak terlepas dari perkembangan daerah perdesaan. Bila diperhatikan proses perkembangan suatu desa menjadi kota, terlihat jelas bahwa kota dan desa, atau kawasan perkotaan dan perdesaan, saling melengkapi dan membentuk satu sistem yang saling terkait. Di satu pihak, keterkaitan antara perdesaan dan perkotaan terlihat dalam pemenuhan bahan pokok pangan, fasilitas dan pelayanan dasar, penyediaan bahan baku, bahan setengah jadi dan sumber daya manusia untuk industri serta kegiatan ekonomi lainnya. Pemenuhan berbagai kebutuhan tersebut selama ini cenderung berlangsung dari desa ke kota saja. Di pihak lain, daerah perdesaan umumnya memiliki kondisi yang kurang menguntungkan dibandingkan dengan daerah perkotaan. Keterbatasan inilah, yakni dalam hal penyediaan lapangan pekerjaan, lahan usaha, serta sarana dan prasarana pelayanan dasar di perdesaan, yang mendorong terjadinya migrasi ke kota-kota.

Sudah saatnya persepsi mengenai penanganan permasalahan kota dan desa diubah. Desa tidak dapat lagi dipandang hanya sebagai wilayah pendukung kehidupan daerah perkotaan, tetapi sebaliknya, perkembangan suatu kota atau daerah perkotaan harus pula mampu meningkatkan perkembangan daerah perdesaan. Oleh karena itu, kota atau daerah perkotaan harus turut meningkatkan kehidupan sosial dan ekonomi di daerah perdesaan dalam rangka menjaga momentum pembangunan daerah perkotaan itu sendiri. Hubungan timbal balik yang saling menguntungkan ini merupakan dasar bagi pertumbuhan yang serasi antara desa dan kota.

Pembangunan perkotaan dan pembangunan perdesaan harus diusahakan sekuat tenaga agar tidak saling merugikan, melainkan justru harus saling mendukung dan

saling memperkuat. Penduduk perdesaan yang cukup besar jumlahnya adalah pasar yang potensial untuk produk yang dihasilkan oleh kawasan perkotaan. Sebaliknya, perdesaan juga menyediakan *input* bagi sektor produksi dan konsumsi perkotaan. Daerah perkotaan merupakan sumber barang dan jasa untuk kepentingan produksi di daerah perdesaan. Perkotaan merupakan sumber inovasi dan teknologi yang dapat meningkatkan produktivitas masyarakat perdesaan. Meningkatnya taraf hidup masyarakat perkotaan di atas pengorbanan masyarakat desa harus dicegah. Berkembangnya kesejahteraan masyarakat perkotaan harus turut mengangkat martabat dan kehidupan masyarakat di perdesaan. Untuk itu perlu dijalin kaitan sektor ekonomi antara daerah perdesaan dan perkotaan (*forward* dan *backward linkages*) yang saling menguntungkan.

Strategi pembangunan perdesaan

Meskipun pembahasan dalam topik ini dimulai dengan pembangunan perkotaan dan dilanjutkan dengan keterkaitan pembangunan perkotaan dan perdesaan, tidak berarti bahwa pembangunan perdesaan menempati urutan di bawah pembangunan perkotaan. Tidak juga berarti bahwa pembangunan perdesaan adalah hasil limpahan dari pembangunan perkotaan, seperti paradigma "*trickle down*" yang sekarang sudah usang.

Pendekatan di atas semata-mata dilakukan atas dasar konsep yang relatif baru dalam pembangunan, yaitu pendekatan kewilayahan. Dewasa ini pendekatan kewilayahan telah menjadi strategi penting dalam pembangunan. Dengan pendekatan kewilayahan itu, diupayakan untuk mengoptimalkan pemanfaatan sumber daya dan investasi dengan memanfaatkan keunggulan setiap wilayah serta mengembangkan produk-produk yang tepat untuk wilayah itu.

Dalam rangka itu, telah dikenali 111 kawasan andalan yang masing-masing memiliki komoditas-komoditas unggulan. Dalam setiap kawasan itu ada wilayah perkotaan dan perdesaan yang satu sama lain harus saling mendukung dan memperkuat, serta tidak bertolak belakang atau yang satu mengisap yang lain.

Namun, pembangunan perdesaan adalah pembangunan perdesaan, dengan sifat dan cirinya sendiri yang membedakannya dari daerah perkotaan. Ciri wilayah perkotaan umumnya adalah tingkat kepadatan penduduk yang tinggi, kegiatan usaha utamanya di luar pertanian, dan masyarakatnya umumnya heterogen, baik dalam hal mata pencaharian, maupun dalam budaya dan adat istiadat. Di wilayah perdesaan pada umumnya kepadatan penduduknya tidak terlalu tinggi, kegiatan ekonomi utamanya adalah pertanian (termasuk kehutanan, peternakan, perikanan), masyarakatnya relatif homogen dalam hal mata pencaharian maupun budaya dan adat istiadat. Tingkat pendapatan masyarakat kota pada umumnya rata-rata lebih tinggi dibanding masyarakat desa, karena kegiatan ekonominya lebih maju dan produktivitasnya tinggi.

Dengan demikian, jelaslah bahwa pembangunan perdesaan harus dilakukan dengan pendekatan yang sesuai dengan sifat dan cirinya, dan tidak dapat disamakan begitu saja dengan pembangunan perkotaan meskipun unsur-unsurnya kurang lebih sama.

Dalam rangka itu, pembangunan perdesaan harus meliputi empat upaya besar, yang satu sama lain saling berkaitan. Mengembangkan kegiatan dalam keempat alur itu harus merupakan strategi pokok pembangunan perdesaan.

Pertama, memberdayakan ekonomi masyarakat desa. Dalam upaya ini, diperlukan masukan modal dan bimbingan-bimbingan seperti teknologi dan pemasaran untuk memampukan dan memandirikan masyarakat perdesaan. Contoh upaya di sini adalah program IDT, takesra, dan kukesra, kupedes, dan lain-lain usaha pada tingkat masyarakat yang langsung diterima dan dimanfaatkan oleh masyarakat.

Upaya tersebut adalah dalam rangka peningkatan kapasitas masyarakat (*capacity building*) dalam perubahan struktur masyarakat perdesaan tradisional ke masyarakat perdesaan yang maju dan mandiri. Peningkatan kapasitas masyarakat perdesaan harus mengikutsertakan masyarakat melalui pemupukan modal (*capital accumulation*) yang bersumber dari surplus nilai tambah kegiatan ekonomi masyarakat perdesaan.

Dengan surplus masyarakat perdesaan yang terakumulasi ini, maka kebutuhan masyarakat baik untuk kepentingan rumah tangga maupun kebutuhan umum (publik) dapat secara bertahap dipenuhi sendiri.

Upaya ini berkaitan erat dengan penciptaan lapangan pekerjaan yang layak. Untuk itu selain program-program pendanaan di atas, berbagai program sektoral juga teramat penting, di antaranya adalah program transmigrasi yang bagi wilayah-wilayah perdesaan yang jarang penduduknya sangatlah dibutuhkan. Untuk wilayah yang kelebihan tenaga kerja, program ini juga dapat membantu meringankan beban tekanan kebutuhan lapangan pekerjaan dan kepadatan penduduk.

Kedua, dalam jangka yang lebih panjang meningkatkan kualitas sumber daya manusia perdesaan, agar memiliki dasar yang memadai untuk meningkatkan dan memperkuat produktivitas dan daya saing. Upaya ini sekurang-kurangnya harus meliputi tiga aspek, yaitu pendidikan, kesehatan, dan gizi.

Dalam hal pendidikan, dengan program wajib belajar enam tahun yang didukung oleh Inpres SD dan berbagai paket belajar, telah banyak kemajuan yang diperoleh. Upaya ini harus dilanjutkan, utamanya dengan meningkatkan wajib belajar menjadi sembilan tahun, serta meningkatkan mutu pendidikan dan pelatihan keterampilan di perdesaan.

Di bidang kesehatan, sistem jaringan pelayanan kesehatan termasuk keluarga berencana telah tersusun dengan baik, yakni dengan tersedianya posyandu dan bidan desa yang menjangkau pelosok-pelosok desa sebagai basis pelayanan kesehatan di wilayah paling bawah dan langsung sehari-hari menangani pelayanan kesehatan masyarakat, didukung dengan jaringan puskesmas yang sekurang-kurangnya ada juga di setiap kecamatan, bahkan sebagian besar kecamatan telah memiliki lebih dari satu, diperkuat oleh puskesmas pembantu, dan puskesmas keliling. Di atas itu ada rumah sakit kabupaten dengan pelayanan kesehatan yang terspesialisasi.

Sistem yang telah tertata ini perlu ditingkatkan mutunya, serta keandalannya dengan memperbanyak jumlah dokter dan paramedik serta memenuhi kebutuhan akan obat-obatan dan peralatan kesehatan yang memadai.

Upaya peningkatan kualitas gizi masyarakat terkait dengan pendapatan dan daya beli serta pemahaman masyarakat akan makanan yang sehat bergizi, yang harganya tidak mahal dan bahannya tersedia setempat. Oleh karena itu, upaya memperbaiki taraf kehidupan melalui pemberdayaan ekonomi amat erat kaitannya dengan peningkatan gizi masyarakat. Dengan demikian, diperlukan penyuluhan gizi dan makanan yang sehat kepada masyarakat perdesaan.

Upaya ini harus dimulai dari saat yang dini untuk mempersiapkan generasi muda yang menjadi insan pembangunan masa depan. Dalam rangka ini program makanan tambahan bagi anak sekolah (PMT-AS) teramat penting nilainya. Program ini diharapkan akan menghasilkan kader-kader pembangunan yang sehat dan sadar akan pentingnya gizi dan makanan yang sehat. Melalui program ini, dikembangkan makanan dari hasil produksi setempat, sehingga juga akan memperkuat ekonomi perdesaan. Melalui program ini, dapat pula dikembangkan rasa cinta dan bangga akan produksi rakyat sendiri.

Ketiga, pembangunan prasarana. Berbagai upaya di atas tidak cukup bermanfaat bagi masyarakat apabila mereka hidup terpencil atau tidak dapat memanfaatkan secara optimal sumber daya yang ada di wilayahnya. Untuk itu, diperlukan prasarana pendukung perdesaan yang memadai.

Prasarana perhubungan teramat penting karena sangat menentukan kelancaran arus pemasaran hasil produksi setempat serta barang yang dibutuhkan masyarakat yang tidak dapat dihasilkannya sendiri.

Tanpa prasarana perhubungan yang memadai, maka harga komoditas yang diproduksi setempat akan bernilai rendah karena biaya pengangkutan yang tinggi untuk sampai di pasar. Bahkan keadaan ini juga akan mengakibatkan menurunnya kualitas komoditi pertanian sejalan dengan bertambahnya waktu yang terbuang, sehingga menyebabkan harga makin rendah. Barang hasil industri yang dibutuhkan, pada saat tiba di desa, harganya menjadi lebih tinggi karena biaya transportasi yang lebih besar. Sebagai

akibatnya, nilai tukar yang diterima petani di wilayah perdesaan akan makin memburuk.

Oleh karena itu, pembangunan jaringan transportasi perdesaan haruslah diutamakan. Pembangunan jalan, mulai dari jalan arteri, kolektor, sampai ke jalan desa, harus mendapat prioritas untuk dibangun. Demikian pula moda transportasi lain untuk wilayah-wilayah yang amat terpencil dan berkepulauan, seperti angkutan laut dan angkutan udara. Agar wilayah perdesaan tidak tertinggal dari kehidupan modern dan bisa mengambil manfaat dari kemajuan umat manusia, arus informasi juga harus lancar diperoleh di perdesaan. Untuk itu, jaringan telekomunikasi dan penerangan harus menjangkau wilayah perdesaan.

Berbeda dengan di kota, di wilayah perdesaan pembangunan prasarana masih harus menjadi tanggung jawab yang lebih besar dari pemerintah. Di kota, pembangunan prasarana harus lebih banyak diserahkan kepada swasta, tetapi, untuk wilayah perdesaan, tanggung jawab itu harus tetap berada pada pemerintah. Hal ini disebabkan produktivitas daerah perdesaan masih rendah dan investasi pembangunan prasarana tidak dengan cepat memberikan manfaat kepada penanam modal. Perkecualiannya adalah pada pembangunan prasarana yang dilakukan oleh usaha-usaha besar yang berlokasi di wilayah perdesaan seperti usaha perkebunan besar dan kehutanan, atau pertambangan. Perusahaan-perusahaan ini skala usahanya cukup besar, sehingga mampu dan harus membiayai sendiri kebutuhan prasarannya, yang harus dapat digunakan pula oleh seluruh masyarakat.

Pada dasarnya dengan berbagai perkecualian tersebut, investasi swasta besar di wilayah perdesaan harus ditanggapi dengan hati-hati. Maksudnya adalah agar jangan sampai terjadi kesenjangan antara masyarakat perdesaan dan industri besar yang pemiliknya dan bahkan pekerjanya datang dari wilayah lain. Sedapat mungkin harus diusahakan bahwa kegiatan ekonomi, termasuk kegiatan industri di perdesaan, dilakukan dan dimiliki sendiri oleh masyarakat perdesaan, atau sekurang-kurangnya masyarakat desa ikut memilikinya. Dengan demikian, kemajuan yang terjadi di wilayah perdesaan senantiasa identik dengan kemajuan masyarakatnya.

Dalam pembangunan prasarana perdesaan, keikutsertaan masyarakat desa setempat harus diutamakan. Mengontrakkan pembangunan prasarana perdesaan, seperti jalan desa atau jembatan desa dan irigasi desa kepada kontraktor dari luar dirasa kurang tepat. Dengan mempercayakan pembangunan prasarana sederhana itu kepada masyarakat desa, akan diperoleh berbagai keuntungan, selain dimilikinya prasarana itu oleh masyarakat setempat. Pertama-tama, dengan mengefektifkan semangat gotong royong yang merupakan salah satu nilai yang mencerminkan kepribadian bangsa Indonesia, khususnya masyarakat perdesaan. Selanjutnya, dengan kegotongroyongan itu, dengan anggaran yang sama biasanya diperoleh hasil yang lebih besar. Dan akhirnya, masyarakat desa akan memperoleh nilai tambah dari pengetahuan dan pengalaman dalam membangun proyek-proyek itu. Dalam hal ini bimbingan teknis perlu diberikan oleh aparat teknis yang terdekat dengan masyarakat desa. Untuk itu, maka LKMD harus diperankan. Di sini kita berbicara mengenai penguatan kelembagaan desa.

Keempat, untuk mendukung berbagai upaya di atas, pembangunan kelembagaan perdesaan teramat penting pula. Lembaga pemerintahan dan lembaga kemasyarakatan desa perlu diperkuat agar pembangunan perdesaan dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien dengan kewenangan dan tanggung jawab yang lebih besar pada pemerintah desa dan masyarakat desa itu sendiri. Aparat desa harus mampu menampung aspirasi, menggali potensi, dan menggerakkan masyarakat untuk berperan serta dalam pembangunan.

Peran lembaga kemasyarakatan desa seperti Lembaga Musyawarah Desa (LMD), dan Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD), Pembinaan Kesejahteraan Keluarga (PKK), Kader Pembangunan Desa (KPD) dan lain-lain, perlu ditingkatkan agar masyarakat desa dapat lebih berpartisipasi aktif dalam pembangunan. Salah satu lembaga ekonomi yang mampu memberikan kesempatan dan menumbuhkan prakarsa masyarakat di perdesaan untuk meningkatkan usaha sesuai dengan kebutuhan, serta sekaligus memberikan pelayanan yang bermanfaat bagi kesejahteraan mereka adalah koperasi. Koperasi harus diperkuat dan dibudayakan dalam kehidupan

ekonomi perdesaan. Sebelum tiba pada koperasi, dapat dikembangkan kelompok-kelompok masyarakat sebagai badan-badan pra-koperasi seperti yang diterapkan dalam konsep program IDT. Pembangunan kelembagaan perdesaan ini perlu mendapat perhatian yang sangat khusus. Oleh karena itu, pada akhirnya di sini terletak kunci keberhasilan pembangunan perdesaan.

Pembangunan pertanian adalah pembangunan perdesaan

Dari uraian di atas diharapkan pemahaman yang jelas mengenai pembangunan perdesaan yang menyangkut semua sektor dan harus dilaksanakan secara serempak dan terarah dan dalam program yang berdampak besar di semua sektor itu.

Betapapun pentingnya peran sektor-sektor lain, usaha yang berkaitan dengan sektor pertanian tetap merupakan bidang usaha yang paling cocok dan paling serasi untuk wilayah perdesaan. Oleh karena itu, pembangunan pertanian pada dasarnya harus dipandang sebagai pembangunan perdesaan.

Betapapun pertanian Indonesia memasuki abad ke-21 tetap akan mempunyai peran yang penting dan strategis, terutama dalam menciptakan lapangan kerja dan menyerap angkatan kerja perdesaan yang jumlahnya masih cukup besar, menyediakan bahan baku bagi industri, menghasilkan atau menghemat devisa, dan dalam rangka memelihara swasembada pangan serta dalam menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup. Perlu digarisbawahi kemantapan swasembada pangan karena hal ini berkaitan langsung dengan kemandirian ekonomi. Swasembada pangan menentukan bagi stabilitas ekonomi, dan pada gilirannya juga stabilitas sosial dan politik. Akan tetapi, pembangunan pertanian tidak dapat berhenti hanya pada usaha mengatasi persoalan pangan.

Bahwa PJP II telah dinyatakan sebagai era menuju masyarakat industri tidak berarti sektor pertanian ditinggalkan. Sebaliknya industrialisasi yang kukuh harus didukung oleh ketersediaan sumber daya yang memadai dan merupakan modal pokok bagi pengembangan daya saing, yakni sumber daya manusia dan

sumber daya alam, yang dalam sektor pertanian ketersediaannya sangat memadai.

Bangsa Indonesia juga harus mengambil pelajaran dari pengalaman negara-negara lain. Uni Soviet adalah contoh suatu negara adikuasa yang telah mengirimkan orang menjelajah ruang angkasa, tetapi memberi prioritas rendah pada sektor pertanian, sehingga akhirnya mengalami kelangkaan barang-barang kebutuhan pokok rakyat. Keadaan itu menyumbang pada keruntuhan-nya. Sebaliknya, Amerika Serikat, Jepang, negara-negara maju di Eropa dan Australia, kemajuannya dan industrialisasinya bertumpu pada sektor pertanian yang kuat. Begitu juga Korea Selatan dan Taiwan, sebagai negara industri baru, meletakkan prioritas tinggi pada bidang pertaniannya.

Hasil penelitian *International Food Policy Research Institute*² menunjukkan bahwa apabila pendapatan petani meningkat, mereka membelanjakan uangnya untuk produk-produk nonpertanian dan meningkatkan kesempatan kerja di sektor lain, termasuk industri. Hasil studi ini menunjukkan bahwa untuk setiap peningkatan US\$1.0 dalam *output* pertanian di negara berkembang, keseluruhan ekonomi akan tumbuh sebesar US\$2.32.

Pembangunan pertanian memang menghadapi berbagai masalah yang mendasar. Pertama-tama, sistem pertanian yang berkembang sampai saat ini masih belum mendukung peningkatan daya saing. Sebagian besar petani Indonesia adalah petani gurem dengan luas rata-rata lahan yang dimiliki kurang dari 0,5 hektare bahkan sektor pertanian juga didominasi oleh usaha tani berskala kecil dengan rata-rata lahan seluas 0,9 hektare.³ Para petani atau pekerja di

sektor ini pada umumnya berpendidikan rendah, yaitu sekitar 90 persen maksimal hanya tamat sekolah dasar.

Sistem pertanian (*agrarian system*) Indonesia juga sangat bervariasi, mulai dari sistem yang masih subsisten, yang dicirikan oleh masyarakat yang tinggal di sekitar hutan dan bergantung pada hasil hutan, sampai pada sistem yang sudah sangat berorientasi pada pasar, seperti perusahaan pertanian yang ada pada perkebunan-perkebunan dan perusahaan pertanian besar. Dualisme ini sudah menjadi ciri sistem pertanian di Indonesia sejak zaman kolonial. Dengan variasi yang sangat besar ini tentunya tidak mudah untuk menyusun satu konsep mengenai struktur dan perubahan struktural yang diperlukan untuk meningkatkan daya saing dan memberdayakan masyarakat petani serta sistem agrarisnya. Sistem dan pola hubungan ini, dengan karakteristik dan sifat-sifatnya sudah barang tentu harus diteliti secara mendalam dan menyeluruh dalam upaya mengarahkan proses transformasi agraris ke arah yang dikehendaki.

Selain itu, struktur pertanian Indonesia masih mengandung unsur-unsur kelemahan yang mendasar dan melekat pada petani pada umumnya, yaitu lemahnya kemampuan dari masyarakat perdesaan dalam teknologi, informasi, dan permodalan serta insentif. Dalam hal ini ada satu masalah yang besar, yaitu harga produk yang dibeli acapkali terlalu mahal, sebaliknya harga yang diterima oleh petani sering kali terlalu rendah. Demikian pula sarana produksi dan kebutuhan petani lainnya yang harus dibayar oleh petani seringkali terlalu mahal. Kondisi tersebut yang tercermin pada rendahnya nilai tukar petani, di samping mengurangi insentif berproduksi, juga menjadi

² James L. Garrett, "Commentary: Agriculture Can Give A Helping Hand to Cities", *IFPRI Report* Vol. 18, No. 2, June, 1996.

³ Meskipun Jonsson, Köll dan Petterson menunjukkan bahwa sesungguhnya "...small farm could be an efficient and equitable basis for agricultural development ...". Pandangan ini yang disebut mereka "*new orthodoxy*" dikontraskan dengan apa yang disebut

"*old orthodoxy*" yang berasumsi bahwa pertanian besar-besaran dengan mekanisasi merupakan prasyarat bagi modernisasi pertanian. Mereka mencontohkan Jepang, Korea, dan Taiwan (Ulf Jonsson, Anu-Mai Köll dan Ronny Petterson dalam Magnus Mörner dan Thommy Svensson (ed.), *The Transformation of Rural Society in the Third World*, London: Loutledge, 1991, hlm. 64).

kendala peningkatan daya saing hasil pertanian. Ketimpangan tersebut terutama disebabkan oleh sistem tata niaga yang tidak terlalu efisien.

Kondisi usaha pertanian serupa itu tentu tidak mendukung percepatan pengembangan pertanian apabila tidak dilakukan pembaharuan dalam struktur internal sektor pertanian yang disesuaikan dengan perkembangan sektor di sekitarnya. Sistem pertanian yang produktif dan efisien dengan komponen iptek dan manajemen yang andal memerlukan perubahan tradisi pertanian secara keseluruhan. Reformasi sistem pertanian dengan demikian merupakan suatu keharusan.

Pertanian dengan kebudayaan industrial

Pertanian yang telah dibangun pada PJP I pada hakikatnya adalah pertanian yang sebagian besar bersifat adaptif terhadap lingkungan yang sudah siap. Padi dikembangkan karena sudah siap dengan sawah yang sudah menyatu dengan budaya masyarakat, khususnya masyarakat Jawa. Rehabilitasi perkebunan diadakan untuk meraih kembali (merevitalisasi) kemampuan ekspor yang memang sudah ada sejak zaman kolonial. Teknologi yang melandasi revolusi hijau pada dasarnya adalah teknologi yang pemakaiannya didasarkan atas kesiapan-kesiapan di atas. Hasilnya sudah jelas, yaitu produksi pangan khususnya padi meningkat pesat. Dapatkah pendekatan di atas terus digunakan untuk menjamin kebutuhan pangan dan komoditas pertanian di masa depan? Atau lebih jauh lagi untuk meningkatkan peran sektor pertanian dalam perekonomian nasional, khususnya dalam peningkatan kesejahteraan rakyat yang berkeadilan sosial?

Dilihat dari ketersediaan sumber daya yang makin terbatas, tampaknya tidak mungkin untuk terus-menerus mengeksploitasi sumber daya dengan cara yang dipakai selama ini. Untuk mencapai swasembada pangan sampai akhir Repelita VI saja diperlukan tambahan luas panen padi yang diperkirakan lebih dari satu juta hektare. Dengan cara seperti sekarang, tampaknya produktivitas sektor pertanian –dan berarti pula masyarakat petani– akan tetap rendah, dan posisi tawar-menawarnya senantiasa rawan. Jawabannya

mungkin adalah mengembangkan pertanian secara industrial.

Sudah ada anjang-ancang ke arah itu karena keberhasilan pertanian selama PJP I tidak mungkin terjadi tanpa didukung oleh penguasaan teknologi budi daya. Dalam upaya membangun pertanian, di masa depan pemanfaatan, pengembangan, dan penguasaan teknologi, selain dari teknologi budidaya tersebut, perlu ditingkatkan dan diperluas sebaran teknologinya. Dengan demikian, pada sekitar tahun 2020-an nanti sumber daya manusia dan iptek yang meningkat kualitasnya, jangkauannya, dan penerapannya, akan menjadi sumber daya utama untuk menjamin dan meningkatkan mutu proses produksi, mutu produk, kontinuitas suplai dan *output*, dan berkembangnya inovasi pertanian.

Pembaharuan fungsi-fungsi pertanian itu, harus dikembangkan agar sesuai dengan proses pergeseran mendasar dari masyarakat agraris menjadi masyarakat industri, dari masyarakat tradisional menjadi masyarakat modern.

Pertanian yang dilandasi oleh profesionalisme dan kompetensi para pelakunya itu haruslah pertanian yang bernafaskan industri. Pengertian industri di sini tidak berarti mendirikan pabrik-pabrik. Pengertian yang lebih fundamental adalah membangun sikap mental dan budaya sebagaimana yang hidup di masyarakat industri yang pada intinya mempunyai ciri-ciri berikut:

- (i) pengetahuan merupakan landasan utama dalam pengambilan keputusan (bukan intuisi atau kebiasaan saja),
- (ii) kemajuan teknologi merupakan instrumen utama dalam pemanfaatan sumber daya,
- (iii) mekanisme pasar merupakan media utama dalam transaksi barang dan jasa,
- (iv) efisiensi dan produktivitas sebagai dasar utama dalam alokasi sumber daya, dan karena itu hemat dalam penggunaan sumber daya,
- (v) mutu dan keunggulan merupakan orientasi, wacana (*discourse*), sekaligus tujuan,
- (vi) profesionalisme merupakan karakter yang menonjol dalam setiap karya yang dihasilkan,

(vii) perkerajaan harus menggantikan ketergantungan pada alam, sehingga setiap produk yang dihasilkan senantiasa sesuai dengan yang dikehendaki dalam mutu, jumlah, bentuk, rasa, dan sifat-sifat lainnya, dengan ketepatan waktu.

Ciri-ciri tersebut pada gilirannya akan mendorong terwujudnya pranata dan sistem masyarakat yang dinamis sesuai dengan tuntutan perkembangan zaman.

Membangun pertanian yang berbasis industri adalah mengembangkan ciri-ciri tadi.

Dasar suatu industri adalah rekayasa dan pemanfaatan teknologi untuk meningkatkan nilai tambah setinggi mungkin. Dengan merekayasa dan menerapkan teknologi secara tepat, baik masukannya, prosesnya, maupun pengendalian kualitasnya, akan diperoleh produk yang tepat seperti yang dikehendaki dalam jenis, jumlah, kualitas, dan waktu. Sejak awal, produk serupa itu tentunya telah diperhitungkan sebagai kehendak pasar atau konsumen. Bahkan dengan teknologi industri yang digabungkan dengan teknologi pemasaran, dikembangkan produk-produk yang bukan hanya memenuhi pasar yang ada saja, tetapi juga membentuk pasar atau permintaan yang baru. Adaptasi teknologi yang berkembang dari pengalaman memproduksi dan pemantauan keinginan serta selera konsumen, membuat produk-produk industri menjadi fleksibel dan mudah disesuaikan.⁴ Produk-produk sudah makin

⁴ Pengalaman Korea, misalnya, menunjukkan hal itu dengan jelas. Seperti dikatakan Dr. Bon Ho Koo, Presiden dari Korea Development Institute, “*Export activity enlarged technological capability by facilitating technology transfers and by stimulating efforts to develop new technology. Foreign buyers contributed to product innovation by demanding certain characteristics from exported product. The transfer of know-how from export buyers contributed to minor innovations in the manufacturing process, which led to gradual improvements that had great cumulative effects. Thus the drive to penetrate*

terspesialisasi dan metode produksi tidak terikat lagi pada produksi massal yang harus menghasilkan barang yang seragam.

Dalam proses itulah, industri memperoleh nilai tambah. Makin tepat hasilnya memenuhi keinginan konsumen, makin tinggi nilainya. Oleh karena itu, produktivitas dalam industri menjadi lebih tinggi dibanding sektor pertanian.

Jika keadaan ini dibiarkan berlarut, tanpa ada perubahan mendasar dalam sektor pertanian (*business as usual*), kesenjangan antara sektor industri dan pertanian akan makin melebar. Sektor pertanian seperti sekarang akan makin terpojok menjadi residu saja dari kegiatan ekonomi. Produktivitasnya akan tetap rendah dan akan senantiasa rawan terhadap fluktuasi pasar dan gangguan alam.

Oleh karena itu, diperlukan pendekatan industri dalam menangani pertanian secara industri. Mungkin ini bukan konsep yang terlalu baru karena perkerajaan sebagai inti industri juga telah diterapkan dalam bidang pertanian antara lain di negara-negara industri yang pertaniannya juga maju, seperti Jepang, Korea, Taiwan. Yang menjadi tema pembahasan ini adalah membuat kebudayaan industrial itu menjadi kebudayaannya pertanian di Indonesia. Kebudayaan industrial bukan hanya monopoli sektor industri manufaktur, melainkan dapat diterapkan juga di sektor pertanian. Dengan sendirinya pengaruh alam masih tetap akan ada, tetapi dengan perkerajaan dan penanganan secara industri dampak perubahan karena alam sudah dapat sangat diminimalkan.

Dengan pendekatan ini, maka kelemahan-kelemahan dalam sistem pertanian yang tradisional dapat diperbaiki. Produktivitas sektor pertanian dapat ditingkatkan, demikian pula harkat dan martabat para petaninya. Dengan demikian, maka era industrialisasi dalam PJP II bukan

overseas markets stimulated forces leading to the gradual upgrading of product standards” (Socio cultural factors in the Industrialization of Korea, International Center for Economic Growth, 1992, hlm. 16).

hanya eranya industri manufaktur, tetapi juga eranya pertanian yang ditangani secara industri. Dengan demikian, proses industrialisasi adalah juga proses transformasi yang berlangsung di sektor pertanian.⁵

Industrialisasi Perdesaan

Proses transformasi budaya itu haruslah menjadi penggerak proses modernisasi masyarakat pertanian. Dan karena pertanian berada di wilayah perdesaan, proses tersebut juga menjadi wahana modernisasi perdesaan.

Paradigma ini mempunyai sedikitnya tiga aspek.

Pertama, kita memulai dengan mengutamakan manusia dan kelembagaan perdesaan tempat pertanian itu berada. Artinya, memulai dari akar permasalahannya, yaitu manusia sebagai pelaku dan sekaligus sebagai tujuan pembangunan, dan kelembagaan sebagai motor yang menggerakkan perilaku berbagai majud (*entities*) sosial-ekonomi.

Kedua, menggunakan desa sebagai wadah kegiatan akan memperluas wawasan kita dari sektor ke wilayah. Kegiatan sektoral memang penting, tetapi kegiatan sektoral yang lebih penting lagi adalah yang memberikan kontribusi sumbangan kepada wilayah dan langsung pada masyarakat, yaitu

kehidupan masyarakat perdesaan yang sebagian besar adalah petani. Misalnya, dengan menggunakan desa sebagai basis, investasi prasarana dan sarana yang menunjang keperluan pertanian dapat diarahkan secara terpadu

Ketiga, pendekatan kewilayahan itu akan memperjelas hubungan kota-desa yang harus berkembang secara serasi dan saling menunjang, seperti telah diutarakan di atas.

Berdasarkan bahasan tersebut, dapat disimpulkan bahwa pertanian industri akhirnya sejalan dengan industrialisasi perdesaan dan keterkaitan sinergis antara desa dengan kota. Dengan industrialisasi perdesaan berkembang cakrawala baru pembangunan pertanian. Sumber peningkatan produktivitas perdesaan adalah investasi di sektor pertanian modern yang didukung oleh investasi di bidang sumber daya manusia seperti pendidikan dan pelatihan, sarana dan prasarana fisik serta prasarana iptek. Peningkatan produktivitas perdesaan melalui pembangunan pertanian industri itu akan makin didorong dengan tumbuhnya lembaga-lembaga perdesaan yang modern, tetapi tetap mengakar pada masyarakat perdesaan.

Industrialisasi perdesaan juga merupakan poros utama dari proses modernisasi masyarakat perdesaan. Meningkatnya rata-rata tingkat pendidikan masyarakat desa diikuti oleh peningkatan investasi dalam pertanian modern beserta industri pengolahannya. Pengembangan kawasan andalan dengan basis perdesaan sebagai pusat pertumbuhan alternatif akan menjadikan perdesaan sebagai “kota-kota pertanian”. Perkotaan pertanian ini diharapkan dapat mengimbangi interaksi desa-kota yang diharapkan dapat mengurangi tumbuhnya zona ketidakstabilan masyarakat. Di samping nilai tambah akan meningkat (nilai tambah waktu, nilai tambah bentuk, dan nilai tambah tempat), industrialisasi perdesaan juga akan mencegah berkembangnya pengangguran terdidik di perdesaan. Bahkan dapat menjadi pemacu daya tarik bagi tenaga terdidik untuk berkarya dan berkiprah di perdesaan.

Dengan industrialisasi, desa akan memiliki posisi tawar-menawar yang lebih kuat, sehingga dapat memperkuat pula posisi nilai tukarnya. Industrialisasi perdesaan tidak

⁵ Mengenai transformasi ini, Hettne, misalnya menyatakan “*The transformation of traditional agriculture as well as the lack of it has always been a contested issue in the study of social change and economic development. ‘... Transformation’ here means a complete change in a number of factors, such as organization of production, ownership of means of production, including land, labour control, technology, the choice of crops, links to the market, etc.*” (Hettne, Björn dalam Magnus Mörner dan Thommy Svensson (ed.), *The Transformation of Rural Society in the Third World*, 1991, hlm. 44).

berarti segala macam industri bisa berada di perdesaan. Industrialisasi perdesaan harus berpangkal pada keunggulan komparatif setempat, baik sumber daya alam maupun sumber daya manusianya. Seperti diutarakan di atas, dalam proses industrialisasi ini harus dicegah terjadinya kesenjangan baru di perdesaan karena industri yang disamakan dengan pendatang. Oleh karena itu, industri perdesaan pertama-tama harus berakar pada masyarakat perdesaan sendiri, sekurang-kurangnya harus ikut dimiliki oleh masyarakat desa. Harus dicegah terjadinya alienasi antara industri dan masyarakat di perdesaan.

Di pihak lain, keterkaitan industri di perdesaan dengan industri di perkotaan penting untuk diperhatikan dalam strategi industrialisasi. Dengan demikian, masalah pemasaran hasil industri perdesaan dapat lebih mudah teratasi.

Teknologi perdesaan

Industri perdesaan harus didukung oleh teknologi yang tepat dan sesuai dengan kondisi dan lingkungan budaya masyarakat setempat. Dalam rangka itu, mengembangkan teknologi untuk mendukung proses industrialisasi ini menjadi teramat penting.

Teknologi harus diartikan sebagai cara yang lebih baik dan lebih efisien untuk suatu kegiatan, sehingga dapat meningkatkan produktivitas sesuai dengan tingkat perkembangan dan daya serap masyarakat. Teknologi tidak harus yang serba baru yang belum terdapat dalam lingkungan masyarakat setempat, meskipun juga tidak harus selalu bersifat tradisional. Teknologi yang berdaya guna dan berkembang tumbuh adalah yang dapat diserap dengan mudah oleh budaya masyarakat dan dengan demikian menciptakan nilai tambah secara berkesinambungan.

Banyak teknologi yang dapat dipergunakan untuk meningkatkan kehidupan masyarakat perdesaan, terutama yang diarahkan langsung untuk perbaikan dan meningkatkan kemampuan masyarakat perdesaan. Namun, tidak semua teknologi sesuai dengan situasi dan kebutuhan masyarakat perdesaan. Apa pun teknologi yang dipergunakan, pilihan utama diletakkan pada

pemecahan masalah dalam pembangunan yang sesuai bagi masyarakat, serta dalam kerangka membangun kualitas manusia dan kualitas masyarakat perdesaan.

Penerapan teknologi perdesaan pertama-tama harus diarahkan pada peningkatan kemampuan dalam pengelolaan usaha pertanian masyarakat perdesaan untuk makin memper lancar keanekaragaman produksi, serta meningkatkan nilai tambah dan daya saing komoditas pertanian. Untuk menjamin kesinambungan pembangunan pertanian, usaha penelitian dan pengembangan teknologi pertanian yang sesuai dengan kebutuhan petani perlu diprioritaskan.

Peran teknologi melalui berkembangnya industri manufaktur di perkotaan juga perlu mempertimbangkan pemanfaatan sumber daya yang ada di perdesaan. Secara tidak langsung masyarakat perdesaan dan upaya produktifnya hendaknya dapat turut dalam proses itu, dengan memasok kebutuhan industri dan kehidupan perkotaan.

Meskipun merupakan yang paling penting bagi pembangunan perdesaan, usaha pertanian bukanlah satu-satunya. Misalnya, potensi lainnya yang dapat dikembangkan adalah pariwisata pada daerah-daerah yang berpotensi dan dapat menjadi penggerak bagi perdesaan yang berada pada lingkungan potensi pariwisata tersebut. Selain itu, ada pula desa-desa yang basis utamanya bukan semata-mata pertanian tetapi pertambangan. Di sini pun perlu dikembangkan industri perdesaan dengan teknologi yang tepat agar masyarakat desa memperoleh manfaat langsung dari kegiatan pertambangan yang berlangsung di wilayah itu. Industri rakyat, seperti industri kerajinan juga berpotensi besar untuk dikembangkan, dengan teknologi yang tidak terlalu rumit. Dalam hal ini, acapkali permasalahan yang paling utama adalah pemasarannya.

Untuk itu, seperti telah diuraikan di muka, sarana dan prasarana telekomunikasi dan transportasi harus berkembang memadai, sehingga arus informasi, barang dan jasa, serta manusia dapat berjalan dengan cepat dan lancar. Desa bukan lagi tempat yang terisolasi tapi menjadi tempat yang menarik untuk dihuni dan potensi ekonominya berkembang. Selain itu, penting juga untuk menghilangkan

citra informal dari usaha ekonomi yang berlangsung di perdesaan.

Pendidikan, pelatihan, dan penelitian, serta penyuluhan

Mengingat industrialisasi merupakan proses perubahan budaya dari budaya agraris menjadi budaya industri, maka yang mendasar perlu dikembangkan adalah nilai-nilai atau norma yang mencirikan masyarakat industri. Salah satu hal penting yang menjadi ciri masyarakat industri adalah berse-nyawanya nilai-nilai iptek dalam kehidupan masyarakat. Persenyawaan budaya ini sangat ditentukan oleh tingkat dan kualitas pendidikan masyarakat perdesaan pada umumnya. Dengan demikian, akselerasi pendidikan masyarakat perdesaan agar mampu secara efektif menyerap iptek menjadi hal yang sangat penting. Untuk itu, substansi dan metode pendidikan, termasuk penyuluhan pertanian kiranya perlu terus diperbaharui.

Persoalan yang harus dicermati dalam mengembangkan budaya industri adalah bahwa di negara berkembang pada umumnya proses industrialisasi berbeda dengan yang terjadi di Barat. Di Barat, industrialisasi didahului oleh berkembangnya budaya iptek di masyarakat yang kemudian memunculkan revolusi industri. Sedangkan yang terjadi di dunia berkembang adalah iptek sudah tersedia tetapi masih bersifat eksternal terhadap kebudayaan masyarakat. Dengan demikian, tantangan utamanya di sini adalah, di samping bagaimana meningkatkan kemampuan iptek, juga bagaimana membangun kebudayaan iptek ini secepat mungkin.

Industrialisasi memerlukan peningkatan mutu tenaga kerja yang tergambar dalam spesialisasi keahlian atau keterampilan. Dengan demikian, pelatihan tenaga kerja menjadi hal sangat penting pula. Dewasa ini berbagai bentuk pelatihan tenaga kerja berlangsung di kota-kota. Untuk mendukung industrialisasi perdesaan diperlukan pula pelatihan-pelatihan tenaga kerja di perdesaan. Selain pemerintah, dunia usaha perlu didorong untuk turut serta dalam pelatihan ini dan sekaligus menyerap tenaga kerja yang dilatihnya dalam usaha pertanian di perdesaan.

Ditemukannya teknologi baru, seperti bioteknologi, baik dalam proses produksi primer maupun dalam tahapan proses produksi selanjutnya dalam berbagai jenis komoditas memerlukan metode atau pola penyuluhan yang berbeda dengan yang bersifat tradisional. Berkembangnya secara pesat teknologi informasi baik yang melekat dalam proses produksi maupun dalam proses pemasaran serta persyaratan kualitas lingkungan hidup juga memerlukan pembaharuan dalam kelembagaan penyuluhan.

Dengan meningkatnya pengetahuan masyarakat perdesaan dan makin kuatnya dunia usaha dalam bidang pertanian, maka terbuka kesempatan yang lebih luas bagi masyarakat petani dan dunia usaha untuk bekerja sama secara menguntungkan dalam penelitian pertanian.⁶ Artinya, perlu didorong pola kemitraan antara masyarakat serta dunia usaha dan lembaga-lembaga penelitian pertanian yang sudah mapan yang dewasa ini pada umumnya milik pemerintah, dan sebagian besar pangkalan ilmiahnya adalah perguruan-perguruan tinggi. Dengan demikian, peran perguruan-perguruan tinggi juga penting dalam modernisasi perdesaan.

Kelembagaan ekonomi desa

Di atas telah dikemukakan pembangunan kelembagaan perdesaan sebagai bagian pokok dalam strategi pembangunan perdesaan. Antara lain disebutkan bahwa peran koperasi dan lembaga kooperatif lainnya di tingkat perdesaan yang perlu dikembangkan untuk mendorong pengembangan potensi masyarakat perdesaan dengan upaya bersama.

Selain itu, teramat penting pula membangun lembaga permodalan perdesaan. Untuk menunjang pembangunan perdesaan perlu upaya mengembangkan kelembagaan yang dapat mendorong aliran modal ke perdesaan dan mengelolanya untuk me-

⁶ Hasil penelitian menunjukkan bahwa investasi dalam bidang iptek pertanian memberikan *rate of return* sekitar 30 sampai 50 persen dan bahkan untuk beberapa komoditas mencapai hampir 100 persen (Ruttan, V.W. 1995 dalam *IFPRI Report* Vol. 17, No. 2, June, 1995).

ngembangkan potensi pertanian perdesaan. Hal ini sangat penting mengingat dewasa ini arus modal mengalir lebih kuat dari desa ke kota daripada sebaliknya.

Pertanian bernafaskan industri, atau industri pertanian, berbeda dengan pertanian tradisional yang belum begitu memperhatikan modal sebagai faktor produksi utama. Pada pertanian industri justru tekanannya adalah pada faktor modal, selain iptek, yang menggeser faktor tenaga kerja dan tanah sebagai faktor produksi utama.

Kelembagaan ekonomi yang teramat penting pula adalah pasar. Dalam bidang pertanian, pasar yang monopsonistis atau oligopsonistis pada umumnya merupakan ciri pasar produk komoditas pertanian. Kekuatan penguasaan pasar yang demikian akan menekan harga yang diterima oleh petani. Sebaliknya, dominasi serupa itu juga akan meningkatkan harga yang dibayar konsumen. Dengan demikian, petani sebagai penghasil produk primer menghadapi struktur pasar yang menekan posisinya, dan pada saat yang bersamaan konsumen juga harus membayar harga yang lebih tinggi. Keadaan ini perlu dipecahkan dalam membangun kehidupan pertanian dan perdesaan.

Penyempurnaan dan pembaharuan tata niaga yang tidak merugikan para petani harus merupakan agenda yang penting dalam pembangunan pertanian. Dalam hal ini peran pemerintah besar. Bukan hanya pasar domestik yang harus ditata agar tidak *bias* terhadap pertanian, tetapi juga keterkaitan dengan pasar internasional harus

dikembangkan. Hal ini penting karena dengan liberalisasi dan globalisasi perdagangan, pada akhirnya tidak ada lagi pembatasan antara pasar dalam negeri dan pasar luar negeri. Yang ada nantinya hanyalah pasar.

Salah satu faktor keberhasilan Thailand adalah orientasi ekspor komoditas pertaniannya yang telah membangkitkan sistem insentif yang kuat untuk mendorong alokasi sumber daya secara efisien dan terbentuknya lembaga-lembaga pemasaran yang juga efisien serta dinamis dalam mengikuti perkembangan pasar.

Makin disadari bahwa perdagangan adalah landasan yang efisien dalam mengalokasikan sumber daya, dengan melihat potensi pasar secara keseluruhan. Dengan memulai dari sisi perdagangan, khususnya ekspor-impor, dapat juga secara lugas ditempatkan posisi pertanian dalam konteks kemandirian dan daya saing sekaligus. Dengan demikian, maka orientasi pertanian akan makin mengarah kepada kecenderungan pasar, dan tidak lagi kepada memproduksi komoditas tertentu yang menjadi tradisi.

Dengan berbagai latar belakang pemikiran itulah, perlu diletakkan upaya pembangunan perdesaan. Sasaran pokok pembangunan perdesaan adalah terciptanya kondisi ekonomi rakyat di perdesaan yang kukuh, mampu tumbuh secara mandiri dan berkelanjutan, sehingga terwujud masyarakat perdesaan yang sejahtera.

5. Penataan Ruang

Penataan ruang merupakan perangkat kebijaksanaan pembangunan yang strategis, baik secara nasional maupun pada tingkat daerah. Dalam topik ini, penataan ruang akan dibahas, khususnya dalam konteks pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional.

Upaya Penataan Ruang

Upaya penataan ruang di Indonesia telah dimulai sejak Repelita I dalam berbagai bentuknya, yaitu dalam penyusunan rencana garis besar kota dan rencana induk kota, wilayah pusat pertumbuhan industri, kawasan industri, tata guna hutan kesepakatan, dan sebagainya. Dalam upaya tersebut telah di-

gunakan berbagai kriteria baik sektoral maupun regional. Dengan berbagai kriteria tersebut telah dibuat bermacam rencana tata ruang, misalnya 58 Rencana Garis Besar Kota, 9 Rencana Induk Kota, Rencana Detil Tata Ruang Kawasan Bogor-Puncak-Cianjur (Bopunjur), Kawasan Pengembangan Jakarta - Bogor - Tangerang - Bekasi (Jabotabek) dan Gresik - Bangkalan - Mojokerto - Surabaya -

Sidoarjo - Lamongan (Gerbangkertasusila), Kawasan Batam, Kawasan Hutan Lindung seluas 30 juta hektare, Kawasan Hutan Konservasi Alam seluas 19 juta hektare, dan sebagainya. Semua upaya tersebut pada umumnya bersifat penetapan zona fisik pemanfaatan ruang untuk berbagai keperluan usaha.

Sementara itu, penduduk terus bertambah dan berpindah mengikuti kegiatan ekonomi dan sosial yang membentuk tata ruangnya sendiri menurut kepentingannya masing-masing. Maka berkembanglah perkampungan di lereng yang terjal, di tengah hutan alam, di sekitar hutan *mangrove* dan terumbu karang, dan di seputar kota. Berkembang pula kawasan industri dan perumahan di tengah-tengah persawahan yang subur, di atas situs purbakala, dan di sepanjang tepi jalan, dan bantaran sungai serta sempadan pantai.

Kegiatan pembangunan dan gerakan masyarakat yang makin dinamis menimbulkan konflik penggunaan lahan yang makin rumit dan sukar diatasi, sehingga membangkitkan berbagai masalah sosial dan budaya. Konflik pemanfaatan ruang telah memicu keresahan sosial, misalnya di Bopunjur, di Bandung Utara, di Bekasi, dan di Kedung Ombo. Namun, harus diakui pula bahwa pembangunan oleh masyarakat juga telah menghasilkan pemanfaatan ruang yang lebih bermutu, ditinjau baik dari segi nilai tambah maupun lapangan kerja, seperti kawasan perkebunan yang produktif, kawasan industri yang maju, kawasan perumahan yang baik, dan kota yang rapih, dan produktif. Berbagai sektor itu membangun di dalam ruang yang sama dan masing-masing menurut peraturan perundangan sektornya. Karena acapkali tidak ada keserasian, maka di lapangan sering terjadi konflik yang makin lama makin tajam antara berbagai kepentingan.

Konflik pemanfaatan ruang, yang menyebabkan tidak efisiennya pemanfaatan ruang, telah merangsang upaya untuk menyatukan sistem pengelolaan ruang nasional yang diharapkan dapat meningkatkan kualitas ruang, meningkatkan keserasian antara pemanfaatan ruang dan fungsi lingkungan hidup, meningkatkan keselarasan perkembangan antarkawasan, mempercepat perkembangan kawasan tertinggal dan

meningkatkan pemerataan pembangunan antardaerah dan kawasan, memperkuat kesatuan dan persatuan nasional, dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara menyeluruh.

Dalam semangat itulah, sejak tahun 1992 diberlakukan Undang-undang No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang yang dirancang untuk memadukan berbagai pengaturan penataan ruang yang bersifat sektoral menjadi suatu kesatuan yang saling berkait dan memberi tempat bagi keperluan semua sektor dan semua orang serta memelihara fungsi lingkungan hidup. Dalam Undang-undang No. 24 tentang Penataan Ruang dirumuskan kawasan budi daya dan kawasan lindung, serta ketentuan-ketentuan perencanaan dan penggunaan ruang yang lebih maju tidak hanya dari aspek fisik ruang, tetapi juga aspek ekonomi, sosial, budaya, ekonomi, serta pertahanan dan keamanan nasional.⁷

⁷ Semua bentuk penataan ruang tersebut merupakan hasil penjabaran dari berbagai peraturan perundangan seperti Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Undang-undang No. 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan, dan Undang-undang No. 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup. Khusus untuk penataan ruang daerah perkotaan, berlaku pula berbagai peraturan perundangan tentang penataan kota seperti *Stadsvorming ordonantie* atau SVO (*Staatsblad* 1948 No. 168), *Stadsvorming verordening* atau SVV (*Staatsblad* 1949 No. 40), dan *ruimtellijke ordening* tahun 1951. Di samping itu, berbagai peraturan perundangan di bidang perikanan laut, pertambangan, perhubungan, dan sebagainya telah memberikan kontribusi dalam berbagai bentuk pemanfaatan ruang yang kita lihat sekarang ini.

Masalah Pemanfaatan Ruang dalam PJP II

PJP II merupakan periode lepas landas yang merupakan proses yang berkesinambungan dengan segala hasilnya selama PJP I. Selama PJP II, diupayakan untuk lebih meningkatkan kesejahteraan rakyat, baik ditinjau dari segi pendapatan, pemerataan, penciptaan lapangan kerja, kualitas penduduk, maupun pertumbuhan ekonomi.

Kemajuan yang akan dihasilkan itu akan mempunyai dampak terhadap pemanfaatan ruang. Untuk mengantisipasinya, haruslah dikembangkan pola penataan ruang yang memungkinkan tercapainya sasaran-sasaran pokok pembangunan tersebut dengan sebaik-baiknya.

Selama PJP II Indonesia akan mengalami transformasi sosial ekonomi yang cukup mendasar. Juga akan terjadi proses perubahan yang cepat dalam masyarakat, menuju masyarakat modern. Keterkaitannya dengan penataan ruang dapat diuraikan sebagai berikut.

Pertama, Indonesia sedang mengalami masa transformasi ekonomi dan demografi, yang mengarah kepada kehidupan di perkotaan. Jumlah penduduk pada akhir PJP II diperkirakan akan mencapai sekitar 260 juta orang dengan asumsi bahwa laju pertumbuhan penduduk dapat diturunkan dari 1,7 persen pada tahun 1992 menjadi kurang dari 0,9 persen pada akhir PJP II. Penduduk perkotaan akan berjumlah sekitar 155 juta, atau hampir 60 persen dari jumlah penduduk. Indonesia merupakan salah satu negara dengan tingkat laju pertumbuhan penduduk perkotaan tertinggi di dunia.

Di daerah yang mengalami pertumbuhan ekonomi dan penduduk yang pesat seperti daerah perkotaan, konflik pemanfaatan ruang akan makin banyak. Masalah itu bukan hanya masalah pemanfaatan tanah permukaan seperti yang telah kita ketahui, tetapi akan merebak dan meluas ke pemanfaatan ruang di bawah tanah dan udara di atasnya. Pembangunan jalan kereta di bawah tanah (*subway*) dan jalan kereta layang (*skyway*) akan memerlukan pengaturan pemanfaatan ruang yang lebih canggih.

Sementara itu, daerah perdesaan juga terus berkembang. Dengan adanya pembangunan sumber daya manusia, perdesaan akan meningkat kualitasnya, demikian pula produktivitasnya. Jumlah warga masyarakat yang bekerja di sektor pertanian akan berkurang. Industri di perdesaan yang umumnya adalah agroindustri juga berkembang, sehingga nilai tambah yang dinikmati masyarakat perdesaan meningkat. Demikian pula pendapatannya.

Daerah perdesaan yang semula merupakan daerah pertanian yang subur penghasil bahan makanan bagi seluruh masyarakat, mulai digunakan pula untuk menampung kegiatan-kegiatan industri dan pembangunan perumahan untuk orang yang bekerja di kota-kota.

Konflik antara pemanfaatan ruang untuk sawah beririgasi teknis dengan pemanfaatan ruang yang sama untuk industri dan perumahan makin tajam di daerah sekitar perkotaan dan di seluruh Jawa dan Bali.

Masalah konversi lahan sawah beririgasi teknis menjadi lahan nonpertanian tersebut amat nyata di Pulau Jawa yang menghasilkan 60 persen dari seluruh produksi beras di Indonesia dan berpenduduk sekitar 60 persen dari seluruh penduduk Indonesia. Ditinjau dari segi nilai tambah pemanfaatan ruang, masyarakat memilih menggunakan ruang tersebut untuk kegiatan yang menghasilkan nilai tambah yang besar dan cepat, dan untuk itu mengkonversi sawah menjadi kawasan industri dan permukiman. Namun, dilihat dari segi keamanan penyediaan bahan makanan utama beras, ditambah lagi dengan pertimbangan investasi yang telah ditanamkan yang acapkali dengan mempergunakan dana pinjaman luar negeri, pemerintah dan masyarakat luas memilih mempertahankan lahan sawah beririgasi teknis dan mengarahkan kegiatan nonteknis keluar dari daerah persawahan.

Dalam proses transformasi itu, harus dijaga agar daya dukung alam dan lingkungan dapat senantiasa menunjang kehidupan dan pembangunan yang berkesinambungan. Sumber daya alam akan makin terbatas, padahal kebutuhannya akan terus meningkat, misalnya tanah, air, dan energi. Karena itu, aspek lingkungan dan keterbatasan sumber

daya alam harus diperhitungkan secara cermat dalam proses industrialisasi yang sekarang sedang terjadi.

Masalah penataan ruang di bawah permukaan bumi, di angkasa dan di lautan masih belum banyak diketahui meskipun sudah banyak masalah yang timbul. Konflik dalam pemanfaatan laut (*a body of seawater*) dari segi perikanan laut sudah marak terutama di perairan pantai. Di banyak tempat seperti Selat Malaka, Selat Karimata, Laut Jawa, Selat Makassar, dan Laut Banda, konflik pemanfaatan ruang laut telah menimbulkan bentrokan fisik antarnelayan, dan antara nelayan tradisional dan nelayan modern. Konflik internasional dapat pula terjadi di sebelah utara Natuna, Laut Cina Selatan, dan Celah Timor. Di samping itu, penangkapan ikan yang kurang bertanggung jawab, seperti dengan menggunakan dinamit, telah mengganggu bahkan merusak ekosistem kelautan. Terumbu karang, taman-taman laut yang indah yang merupakan potensi pariwisata, terancam dengan kerusakan yang sulit diperbaiki.

Berbicara mengenai perencanaan tata ruang, kita tidak dapat hanya berbicara mengenai perencanaan fisik, tetapi juga harus memperhatikan sisi sosial dan budaya karena perencanaan tidak dilakukan dalam ruang hampa. Dalam pembangunan perkotaan, aspek sosial budaya dan sosial politik, misalnya, berperan amat besar dan mempengaruhi kegiatan dan proses perencanaan fisik. Oleh karena itu, harus diupayakan memadukan secara serasi semua aspek itu dalam suatu pola perencanaan yang utuh.

Dalam rangka ini, sungguh teramat penting peran penataan ruang, yang menampung semua aspek kehidupan masyarakat, dalam mengatur pemanfaatan ruang itu bagi kehidupan dan kegiatan ekonomi, yang mendukung keberlanjutan pembangunan karena penggunaan ruang yang efisien dan efektif dan menjamin tersedianya daya dukung alam yang lestari.

Kedua, proses transformasi dalam PJP II berjalan dalam lingkungan dunia yang juga sedang mengalami proses perubahan dalam globalisasi. Proses perubahan ini dipacu oleh perkembangan teknologi yang

pesat, terutama di bidang informasi, komunikasi, dan transportasi. Dewasa ini sedang terjadi proses transformasi struktural dalam sistem perekonomian dunia dengan arus yang kuat menuju ke arah makin bebasnya aliran sumber daya, melalui investasi dan perdagangan, serta persebaran teknologi. Produksi sudah makin mengglobal seperti juga modal dan teknologi. Perubahan-perubahan yang cepat terjadi dalam teknologi menyebabkan produk, baik barang maupun jasa, menjadi cepat usang. Dengan makin meningkatnya tuntutan akan kualitas hidup, produk yang digunakan manusia makin terspesialisasi, dan produksi massal dengan biaya yang murah, secara bertahap digantikan oleh produk-produk yang berkualitas, yang dimungkinkan oleh tingkat kemakmuran yang makin tinggi. Teknologi juga memungkinkan produk yang berkualitas dihasilkan dengan biaya yang lebih murah. Dalam keadaan tersebut, batasan ruang secara fisik dalam suatu negara menjadi kurang berarti.

Kemajuan yang telah dicapai, terutama sebagai hasil penerapan teknologi, telah berdampak pada pemanfaatan ruang secara umum. Hal ini dapat dilihat dari makin tersebarinya kegiatan-kegiatan perkotaan karena telah didukung oleh teknologi komunikasi dan transportasi. Kegiatan-kegiatan tersebut berkembang menjadi kegiatan “tanpa pijakan” (*footloose*), yang dapat berlokasi di mana saja. Atau, dengan kemajuan teknologi, penduduk tidak perlu melakukan pergerakan dari satu tempat ke tempat lainnya karena berbagai kegiatan dapat dilakukan melalui komunikasi jarak jauh, seperti yang terjadi di California, tempat orang telah mulai bekerja di rumah dan memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi yang canggih. Perkembangan serupa ini dapat mendorong proses desentralisasi yang selanjutnya akan mempengaruhi alokasi kegiatan ekonomi dalam ruang.

Para pengelola pembangunan yang akan menggunakan ruang, haruslah memiliki wawasan global ini, sehingga hasil pembangunan dan pemanfaatan ruang mempunyai daur hidup yang panjang.

Ketiga, sektor swasta akan berperan makin besar dalam kegiatan pembangunan. Selama ini swasta sudah menyediakan 70 persen dari seluruh investasi. Kecenderungan

ini akan terus berlanjut. Banyak kegiatan yang selama ini dilakukan oleh pemerintah telah dilaksanakan oleh swasta. Misalnya, di bidang prasarana, swasta telah membangun jalan tol dan jaringan telekomunikasi, jaringan kelistrikan, pelabuhan, bandar udara, kereta api, air bersih, rumah sakit dan sekolah-sekolah, terutama di daerah-daerah yang tinggi tingkat pertumbuhan dan taraf pendapatannya. Swasta akan berperan lebih besar dalam memberikan pelayanan kesehatan dan pendidikan yang baik.

Dengan demikian, pemerintah dapat lebih memberikan perhatian ke wilayah-wilayah yang tertinggal dan membangun jaringan prasarana yang hanya dapat dilakukan oleh pemerintah dan tidak ekonomis dilakukan swasta. Peran swasta dalam pemanfaatan ruang akan menjadi amat dominan, dan apabila pengelolaan pembangunan kurang waspada akan terbawa oleh kepentingan swasta yang pada umumnya kurang responsif terhadap kebutuhan golongan masyarakat yang lemah.

Keempat, proses desentralisasi dalam rangka menegakkan otonomi daerah.

Indonesia adalah negara yang besar, baik luas wilayahnya maupun jumlah penduduknya. Seperti telah diuraikan pada topik sebelum ini, pengelolaan pemerintah secara terpusat tidak praktis dan tidak mungkin dilakukan secara efisien dan efektif. Masyarakat Indonesia juga sangat beraneka ragam, baik kebudayaannya maupun kehidupan sosial ekonominya. Oleh karena itu, diupayakan untuk mengembangkan otonomi daerah yang titik beratnya pada datu II. Dengan otonomi daerah, diharapkan juga untuk dapat menumbuhkan partisipasi masyarakat yang makin aktif dengan merangsang prakarsanya dalam penataan ruang daerahnya.

Desentralisasi, selain memberikan hak kepada daerah juga membawa kewajiban. Kedua aspek ini harus dapat diserasikan, dan untuk itu, secara sungguh-sungguh harus dikenali seluruh potensi dan sumber daya yang ada di daerah, disertai peluang-peluang dan kendala-kendala dalam pengembangannya. Kemampuan memanfaatkan potensi daerah sebagai sumber pembiayaan pembangunan daerah amat penting dalam mengefektifkan desentralisasi bagi kepentingan daerah dan masyarakatnya,

terutama dalam meningkatkan kualitas ruang yang dikuasainya bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Kelima, peran serta masyarakat dalam pembangunan dan kehidupan bangsa akan makin meningkat.

Masyarakat Indonesia akan makin terbuka, makin berpendidikan dan makin tinggi kesadarannya. Dengan demikian, juga makin tanggap dan kritis terhadap segala hal yang menyangkut kehidupannya. Dalam masyarakat yang makin maju dan makin modern, rakyat tidak puas dengan hanya mendengarkan dan melaksanakan petunjuk, tetapi ingin turut menentukan nasibnya sendiri. Oleh karena itu, upaya pembangunan harus memperhatikan secara sungguh-sungguh apa kehendak rakyat, bahkan harus merangsang masyarakat untuk ikut memikirkan masalah-masalah pembangunan yang dihadapi dan turut memecahkannya. Partisipasi masyarakat yang aktif, akan lebih menumbuhkan potensi daerah, sehingga dapat mempercepat proses pertumbuhan di daerah. Oleh karena itu, partisipasi masyarakat yang meningkat juga dibutuhkan dalam pembangunan agar pembangunan dapat memberikan hasil yang seluas-luasnya dan seoptimalnya. Upaya meningkatkan peran serta masyarakat itu perlu dibarengi pula dengan peningkatan efisiensi dan produktivitasnya.

Dalam menyusun rencana dan program penataan ruang, kesadaran masyarakat perlu digugah dan prakarsa serta partisipasinya perlu didorong dan dikembangkan. Pemahaman mengenai penataan ruang serta perlunya menata ruang merupakan hal yang penting bagi masyarakat dalam rangka pengendalian pemanfaatan ruang. Apabila mereka memahaminya, maka mereka lebih mudah berpartisipasi dalam pengendaliannya.

Keenam, pembangunan yang berkelanjutan.

Pola pembangunan berkelanjutan harus dikembangkan, karena akan menjamin biaya sosial yang rendah, menjamin manfaat yang maksimal dan berkelanjutan, menjamin estafet pembangunan yang makin beranekaragam, secara terus-menerus. Ada dua persyaratan yang secara umum dapat disebutkan, yaitu (1) kesesuaian sosial budaya dan sosial ekonomi, dan (2) kesesuaian ekologis.

Pembangunan yang sesuai dengan kondisi sosial budaya dan sosial ekonomi masyarakat sekitarnya akan memberi manfaat yang maksimal bagi masyarakat, dan dengan demikian masyarakat akan mampu memeliharanya. Pola pembangunan yang sesuai dengan kondisi ekologis akan mengikuti kecenderungan siklus alamiah dan akan mendapat hambatan minimum secara alamiah, sehingga mudah dan murah memeliharanya serta meningkatkan kemampuan ekosistem untuk mengadopsinya sebagai bagiannya yang terpisahkan. Pengalaman memberikan pelajaran bahwa sesungguhnya ekosistem itu mampu memelihara dirinya sendiri asal tidak dirusak oleh manusia sendiri, begitu juga dengan sistem sosial ekonomi.

Untuk menjawab tantangan-tantangan dan memecahkan masalah-masalah tersebut di atas, diperlukan suatu konsep penataan ruang yang menjamin keberlanjutan serta mengacu kepada pemberdayaan masyarakat.

Konsepsi Penataan Ruang

Bila ditelusuri secara teoretis, salah satu faktor yang menentukan perilaku ekonomi individual –yang terwujud antara lain dalam pemilihan lokasi kegiatan melalui mekanisme pasar – adalah asas manfaat yang mengacu pada gagasan bahwa peruntukkan sumber daya lahan harus mengarah pada penggunaan yang sebaik mungkin, yang berpusat pada kepentingan manusia. Oleh karena itu, bentuk pola tata guna lahan yang bertentangan dengan kepentingan pemeliharaan keserasian dengan alam, seperti pengorbanan lingkungan hidup yang merugikan aspek fisik biologis pada gilirannya juga akan merugikan tingkat kesejahteraan masyarakat. Dalam kerangka pemikiran yang berasaskan manfaat tersebut, efisiensi merupakan landasan dasar tujuan alokasi lahan yang dilakukan melalui mekanisme pasar.

Bahkan menurut Johnson (1976) banyak negara berkembang mengabaikan konsekuensi spasial dalam kegiatan investasi yang dilakukan. Menurutnya, tujuan utama dari perencanaan adalah meningkatkan jumlah investasi yang ditujukan untuk sektor-sektor produktif dalam suatu negara. Akan tetapi, hal itu tidak hanya cukup diwujudkan dengan

mengalokasikan investasi pada sektor-sektor dimaksud ataupun dengan mendistribusikan pendanaan untuk infrastruktur. Hal yang lebih penting lagi adalah mempertimbangkan secara cermat lokasi geografis tempat investasi tersebut akan dikembangkan. Strategi penataan ruang harus berupa rumusan yang lebih daripada sekadar komponen dari keseluruhan strategi dalam pembangunan ekonomi.

Meningkatnya berbagai permasalahan baik sosial, ekonomi, maupun fisik berkaitan dengan pertumbuhan yang pesat dari wilayah metropolitan, dan bersamaan dengan makin memburuknya kemiskinan di perdesaan. Hal itu mendorong perencana dan pembuat keputusan mencari pendekatan baru dan untuk penataan ruang, seperti melalui pengembangan kota-kota baru, dan mengarahkan industri berlokasi di kawasan yang diperuntukkan bagi industri, mengamankan kawasan-kawasan sawah produktif dan atau beririgasi teknis, mengamankan kawasan-kawasan berfungsi lindung, sehingga terwujud struktur ruang yang sesuai dengan rencana tata ruang yang sekaligus mampu meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan pemerataan (Rondinelli, 1976).

Berry (1973) mengidentifikasi empat model dalam perencanaan perkotaan yang prinsip-prinsipnya dapat pula diterapkan dalam perencanaan secara umum, yaitu *ameliorative-problem-solving form*, *allocative trend-modifying*, *exploitive opportunity-seeking* dan *normative goal-oriented planning*. Yang banyak ditemui adalah model *ameliorative problem-solving form*, yang disusun berdasarkan permasalahan yang ada serta cenderung hanya berorientasi pada jangka pendek. *Allocative trend-modifying* lebih berorientasi pada masa depan dan disusun berdasarkan kecenderungan saat ini untuk mengantisipasi permasalahan-permasalahan yang muncul pada masa yang akan datang. Model *exploitive opportunity-seeking* sama sekali tidak mengidentifikasi permasalahan pada masa mendatang, tetapi langsung melihat peluang-peluang baru yang muncul. Dalam model ini, baik masyarakat maupun swasta menjadi pelaku utama dalam sektor-sektor ekonomi, selain itu pendekatan ini cenderung bertujuan untuk memaksimalkan keuntungan dengan sedikit

sekali memperhatikan masa depan. Adapun model *normative goal-oriented planning* cenderung berorientasi pada masa depan dan mengidentifikasi tujuan-tujuan jangka panjang yang ditetapkan oleh negara.

Pada kenyataannya, kebijaksanaan perencanaan yang diterapkan di hampir semua negara merupakan penggabungan dari model-model tersebut. *Normative model* kemungkinan digunakan pada negara-negara yang cenderung menerapkan sentralisasi.

Dasar-dasar itulah yang menjadi landasan bagi perumusan mengenai penataan ruang yang meliputi perencanaan, pemanfaatan, dan pengendalian pemanfaatan, yang tidak terlepas dari perkembangan kegiatan-kegiatan ekonomi, dengan fokus pada kepentingan masyarakat luas dan bukan pada kepentingan investor besar semata.

Pengertian Penataan Ruang

Pada dasarnya, penataan ruang bertujuan agar pemanfaatan ruang yang berwawasan lingkungan, pengaturan pemanfaatan ruang pada kawasan lindung dan budi daya dapat terlaksana, dan pemanfaatan ruang yang berkualitas dapat tercapai. Upaya penataan ruang ini juga dilakukan untuk menciptakan pembangunan yang berkelanjutan dalam kaitan dengan pertumbuhan ekonomi dan pemerataannya.

Penataan ruang secara umum memiliki pengertian sebagai suatu proses yang meliputi proses perencanaan, pelaksanaan atau pemanfaatan tata ruang, dan pengendalian pelaksanaan atau pemanfaatan ruang yang harus terkait satu sama lain. Jadi di dalam penataan ruang terkandung berbagai pengertian mengenai tata ruang yang komprehensif.

Tata ruang mengandung arti penataan segala sesuatu yang berada di dalam ruang sebagai wadah penyelenggara kehidupan. Tata ruang pada hakikatnya merupakan lingkungan fisik yang mempunyai hubungan organisatoris/fungsional antara berbagai macam objek dan manusia yang terpisah dalam ruang-ruang tertentu (Rapoport, 1980).

Di dalam tata ruang tercakup distribusi tindakan manusia dan kegiatannya untuk

mencapai tujuan sebagaimana yang dirumuskan sebelumnya. Tata ruang dalam hal ini, menurut Wetzling (1978), merupakan jabaran dari suatu produk perencanaan fisik. Dengan perkataan lain, tinjauan pengertian struktur ruang harus tetap mengacu kepada suatu wawasan yang lebih luas.

Konsep tata ruang ini, menurut Foley (1964), tidak hanya menyangkut suatu wawasan yang disebut sebagai wawasan spasial, tetapi menyangkut pula aspek-aspek nonspasial atau aspaspasial. Hal ini didasarkan pada kenyataan bahwa struktur fisik sangat ditentukan dan dipengaruhi pula oleh faktor-faktor nonfisik seperti organisasi fungsional, pola sosial budaya, dan nilai kehidupan komunitas (Wheaton, 1974 dan Porteous, 1977).

Berdasarkan konsepsi penataan ruang tersebut, maka di dalam Undang-undang No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang disebutkan secara lebih spesifik bahwa penataan ruang adalah suatu upaya untuk mewujudkan tata ruang yang terencana, dengan memperhatikan keadaan lingkungan alam, lingkungan buatan, lingkungan sosial, interaksi antarlingkungan, tahapan dan pengelolaan pembangunan, serta pembinaan kemampuan kelembagaan dan sumber daya manusia yang ada dan tersedia, dengan selalu mendasarkan pada kesatuan wilayah nasional dan ditujukan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, memelihara lingkungan hidup dan diarahkan untuk mendukung upaya pertahanan keamanan.

Komponen Penataan Ruang

Struktur ruang pada hakikatnya merupakan hasil dari suatu proses yang mengalokasikan objek-objek fisik dan aktivitas ke suatu kawasan di suatu wilayah. Wawasan sistem tata ruang ini berdasarkan pada kerangka konseptual yang diformulasikan oleh beberapa pakar seperti Kevin Lynch dan Llyod Rodwin (1958), Donald Foley (1964), Stuart Chapin (1965), Melvin M. Webber (1967), dan Peter Hall (1970) yang semuanya menekankan adanya kaitan antara tiga proses yang saling bergantung.

Pertama, proses yang mengalokasikan aktivitas pada suatu kawasan sesuai dengan hubungan fungsional tertentu.

Kedua, proses pengadaan atau ketersediaan fisik yang menjawab kebutuhan akan ruang bagi aktivitas seperti untuk tempat bekerja, tempat tinggal, transportasi dan komunikasi. Proses ini, yakni pengadaan bangunan jalan, prasarana umum dan sebagainya, akan merupakan faktor pendukung bagi proses pengalokasian aktivitas yang disebut pada *pertama*. Dalam hal ini, proses pengalokasian aktivitas akan ditentukan oleh ketersediaan sumber daya alam dan buatan, serta kondisi fisik di wilayah tersebut.

Ketiga, dalam proses pengadaan dan pengalokasian tatanan ruang, kaitan antara bagian-bagian permukaan bumi, tempat berbagai aktivitas dilakukan dengan bagian atas ruang (angkasa) serta ke bagian dalam yang mengandung berbagai sumber daya perlu dilihat dalam wawasan yang integratif.

Jadi berfungsinya suatu tatanan ruang akan sangat ditentukan oleh komponen-komponen pembentuknya yang merupakan perwujudan tatanan aktivitas. Dengan kata lain, penataan ruang merupakan proses pengalokasian aktivitas atau kegiatan yang pada dasarnya merupakan penjabaran perkembangan ekonomi dan sosial.

Hierarki Penataan Ruang

Langkah awal penataan ruang adalah penyusunan rencana tata ruang. Rencana tata ruang diperlukan untuk mewujudkan tata ruang yang memungkinkan semua kepentingan manusia dapat terpenuhi secara optimal. Rencana tata ruang, oleh sebab itu, merupakan bagian yang penting dalam proses pembangunan, bahkan merupakan persyaratan untuk dilaksanakannya pembangunan, baik bagi daerah-daerah yang sudah tinggi intensitas kegiatannya maupun bagi daerah-daerah yang baru mulai tumbuh dan berkembang.

Rencana tata ruang diperlukan mulai dari tingkat nasional, propinsi dan kabupaten sampai ke tingkat kawasan, sesuai dengan kebutuhannya.

Pada tingkat nasional, diperlukan arahan-arahan yang strategis dalam pemanfaatan ruang wilayah nasional. Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRW Nasional) ini merupakan penjabaran secara keruangan arah pembangunan nasional jangka panjang dan merupakan acuan dalam penyusunan program-program pembangunan nasional jangka menengah dan jangka pendek. RTRW Nasional juga merupakan kebijaksanaan pemerintah yang menetapkan rencana struktur dan pola pemanfaatan ruang nasional beserta kriteria dan pola penanganan kawasan yang dilindungi, kawasan budi daya dan, kawasan lainnya.

Pada wilayah daerah tingkat I, diperlukan rencana struktur tata ruang yang merupakan arahan kebijaksanaan pemanfaatan ruang untuk daerah tingkat I (rencana tata ruang wilayah propinsi datu I). RTRW propinsi datu I merupakan penjabaran strategi dan arahan kebijaksanaan pemanfaatan ruang wilayah nasional ke dalam strategi dan struktur pemanfaatan ruang wilayah propinsi datu I. RTRW propinsi datu I adalah kebijaksanaan yang memberikan arahan tata ruang untuk kawasan dan wilayah dalam skala propinsi yang akan diprioritaskan pengembangannya dalam jangka waktu sesuai dengan rencana tata ruang. Kebijakan itu meliputi kebijaksanaan-kebijaksanaan pengelolaan kawasan lindung, pengelolaan dan pengembangan kawasan budi daya yang meliputi arahan pengembangan kawasan-kawasan budi daya, sistem pusat-pusat permukiman perdesaan dan perkotaan, sistem prasarana wilayah, dan kebijaksanaan untuk pengembangan wilayah-wilayah yang diprioritaskan. RTRW propinsi datu I ini perlu dilengkapi dengan kebijaksanaan-kebijaksanaan pendukung agar dapat dioperasionalkan, antara lain kebijaksanaan penggunaan tanah, prosedur perijinan dan lain-lain. Aspek pengelolaan ini penting karena tanpa ada arahan yang jelas, rencana tata ruang akan tetap menjadi rencana. Di antara propinsi-propinsi sepulau juga perlu disusun rencana tata ruang pulau, seperti untuk Pulau Jawa dan Bali, Sumatra, Kalimantan, Sulawesi, dan pulau-pulau lain di KTI yang maksudnya adalah untuk mengintegrasikan rencana pemanfaatan ruang secara fungsional terutama di kawasan yang berbatasan, misalnya antara lain sistem

jaringan jalan, kawasan lindung, dan kawasan budi daya.

Pada wilayah daerah tingkat II, dikenal rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota madya datu II yang merupakan penjabaran RTRW propinsi datu I ke dalam strategi pelaksanaan pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota madya datu II. RTRW kabupaten/kota madya datu II adalah kebijaksanaan yang menetapkan lokasi dari kawasan yang harus dilindungi dan dibudidayakan serta wilayah yang diprioritaskan pengembangannya dalam jangka waktu perencanaan. Unsur-unsur RTRW kabupaten/kota madya datu II sama dengan yang ada pada wilayah daerah tingkat I, dengan tingkat kedalaman yang lebih besar. Pemanfaatan ruang yang dikehendaki sudah lebih jelas batas-batasnya. Selain itu, sistem prasarana transportasi, telekomunikasi, energi, pengairan dan pengelolaan lingkungan, penatagunaan air, penatagunaan tanah, penatagunaan udara, juga sudah lebih terperinci dan merupakan satu kesatuan dalam RTRW kabupaten/kota madya datu II.

Selanjutnya, pada kawasan-kawasan di bawah wilayah daerah tingkat II serta kawasan-kawasan yang diprioritaskan pembangunannya, diperlukan rencana detail tata ruang. Kawasan-kawasan tersebut antara lain kawasan permukiman (kota dan desa), kawasan industri, kawasan pertambangan, dan kawasan wisata. Rencana detail ini dipergunakan antara lain sebagai acuan untuk menerbitkan izin mendirikan bangunan.

Rencana bagi kawasan-kawasan tertentu disusun, baik pada tataran nasional, propinsi datu I maupun kabupaten/kota madya datu II, seperti misalnya kawasan perbatasan antarnegara, kawasan perbatasan antarpropinsi, kawasan-kawasan yang berkembang dengan cepat (Jabotabek, Gerbangkertasusila, dan sebagainya), Kawasan pantai utara Jakarta, Kawasan Segitiga Pertumbuhan, dan sebagainya. Rencana-rencana yang telah disusun ini merupakan acuan dalam pemanfaatan ruang dan juga dalam pengendalian pemanfaatan ruang.

Upaya penataan ruang selama ini menghadapi berbagai hambatan, antara lain karena data dan informasi yang kurang

lengkap, termasuk ketidakseragaman peta dasar yang digunakan dalam penataan ruang; kemampuan sumber daya manusia yang masih terbatas terutama di daerah; kurangnya koordinasi antarpihak yang terlibat dalam penyusunan rencana tata ruang; masih banyaknya pihak yang berkepentingan dalam penataan ruang yang belum memahami secara benar mengenai penataan ruang; dan kurang transparannya penataan ruang dan kebijaksanaan penggunaan lahan pada masa lalu. Dalam penataan ruang di masa depan masalah-masalah ini harus dapat diatasi agar dihasilkan rencana-rencana tata ruang yang baik dan berkualitas.

Pendekatan Operasional Penataan Ruang

Penataan ruang harus menghasilkan rencana tata ruang yang mempunyai daya antisipasi tinggi terhadap perkembangan dan tidak kalah cepat dengan kebutuhan pembangunan, di samping itu juga harus bersifat realistis operasional dan benar-benar mampu berfungsi sebagai instrumen koordinasi bagi program-program pembangunan dari berbagai sumber pendanaan.

Rencana tata ruang hendaknya tidak hanya dilihat sebagai aspek prosedural dalam penyelenggaraan pembangunan, tetapi juga sebagai kegiatan yang dapat menunjang tercapainya sasaran-sasaran pembangunan itu sendiri, dengan mewujudkan mekanisme prosedur yang tepat dan efektif, terutama dalam penggunaan lahan, baik bagi kepentingan pemerintah, masyarakat, maupun swasta.

Rencana tata ruang harus memberikan peluang yang lebih luas bagi peran serta masyarakat dan swasta dalam pembangunan. Upaya-upaya untuk memasyarakatkan pengertian penataan ruang bagi seluruh pelaku pembangunan perlu ditingkatkan agar tidak terjadi kesalahan interpretasi atau terdapat harapan-harapan yang kurang sesuai terhadap kedalaman maupun isi dari tiap-tiap tingkatan penataan ruang.

Keberhasilan perencanaan, pemanfaatan, dan pengendalian pemanfaatan ruang tidak terlepas dari dukungan kelembagaan dan personil yang mewadahnya. Proses perencanaan dan pelaksanaan

pembangunan yang pada saat ini masih terikat oleh “ego sektor” perlu lebih dipadukan sampai pada tingkat operasional di daerah tingkat II.

Selain hal-hal tersebut di atas, untuk menyelesaikan permasalahan penataan ruang, mekanisme koordinasi dan komunikasi harus dikembangkan terutama menuju kepada adanya kesepakatan-kesepakatan mengenai peraturan-peraturan yang mendukung penataan ruang, misalnya peraturan mengenai peran serta masyarakat dalam penataan ruang, peraturan mengenai perpetaan dalam penataan ruang, peraturan mengenai pertanahan dan sebagainya.

Penataan Ruang untuk Pemerataan

Pembangunan bukan hanya harus menghasilkan pertumbuhan, tetapi juga pemerataan. Demikian pula tata ruang, bukan hanya mengakomodasikan kegiatan ekonomi yang akan menghasilkan pertumbuhan, tetapi juga mengembangkan sistem alokasi ruang yang memberdayakan rakyat kecil.

Untuk itu, dan sebagai kesimpulan topik bahasan ini, beberapa hal perlu digarisbawahi.

Pertama, perlunya pemahaman secara penuh dan utuh tentang kebijaksanaan desentralisasi dan pelaksanaan otonomi di daerah dalam penataan ruang, serta penerapannya secara arif, agar pemerintah, swasta, dan masyarakat paham akan hak dan tanggung jawabnya untuk meningkatkan manfaat penataan ruang. Hal ini tentunya memerlukan kesatuan gerak dan usaha seluruh masyarakat, baik pemerintah, swasta, maupun masyarakat pada umumnya.

Kedua, diperlukan kerangka hukum yang jelas, konsisten, dan komprehensif. Sistem peraturan dan perundangan yang mengatur pengelolaan pembangunan dan penataan ruang di kawasan perdesaan dan perkotaan perlu lebih terpadu dan transparan, sehingga memungkinkan seluruh masyarakat termasuk dunia usaha ikut serta mengembangkannya dalam pelaksanaan.

Ketiga, perlu mengantisipasi masa yang akan datang, di mana pembangunan yang berkualitas dapat mengatasi masalah keterbatasan sumber alam, modal, dan

teknologi, serta mampu mengantar kan Indonesia ke dalam pergaulan dunia yang maju. Penataan ruang di bawah tanah, angkasa, serta lautan juga mengharuskan penyerasiannya dengan sistem yang digunakan di dunia internasional.

Keempat, karena kota akan menjadi pusat pertumbuhan ekonomi utama, maka penataan ruang kota perlu diarahkan kepada pola pembangunan perkotaan yang mempunyai kesesuaian tinggi dengan sistem sosial budaya, sistem sosial ekonomi, dan sistem ekologis, sehingga mampu meningkatkan manfaat nyata dan mengurangi beban sosial bagi masyarakat banyak. Ciri utama sistem seperti itu adalah keterpaduan antarsektor dan lintas waktu, serta sistem yang memelihara dirinya sendiri yang menjamin kelangsungan pembangunan.

Kelima, sebagai pusat pelayanan, kota harus mampu memberikan pelayanan kebutuhan ruang bagi setiap golongan masyarakat, baik yang berjalan kaki, yang naik sepeda, yang naik mobil, yang berpenghasilan rendah, yang berpenghasilan tinggi, yang dewasa (pria dan wanita), maupun yang masih anak-anak, sehingga manusia kota secara bersama menjadi kreatif, produktif, dan serasi satu sama lain. Pengembangan tata nilai nasional untuk kota yang majemuk amat diperlukan untuk membentuk solidaritas nasional dalam memanfaatkan globalisasi tanpa menghilangkan jati diri bangsa. Selain itu, sistem per kotaan harus terkait erat dengan sistem perdesaan. Fungsi kota dalam mendukung pembangunan desa harus dikembangkan secara nyata dalam berbagai aspek seperti aspek ekonomi, sosial, budaya dan ketahanan nasional.

Keenam, penataan ruang harus mengacu kepada pemberdayaan ekonomi rakyat dan kemitraan dalam pembangunan, sehingga dapat menjamin kemakmuran bagi semua orang. Janganlah tata ruang itu menjadi alat untuk memperbesar jurang kesenjangan atau memindahkan kemiskinan dari satu tempat ke tempat lain, melainkan justru untuk membangun kesejahteraan bagi semua, sesuai dengan cita-cita keadilan sosial bangsa Indonesia.

Dan akhirnya *ketujuh*, melalui penataan ruang, kita menerapkan prinsip-prinsip yang

menjamin keberlanjutan dan kelestarian lingkungan. Dengan perkataan lain, pemanfaatan ruang yang berwawasan lingkungan.