

SEKUEN PEMBANGUNAN DAERAH DALAM REPELITA IV, V DAN VI TINJAUAN DARI SUDUT PENGELOLAAN SUMBERDAYA ALAM DAN LINGKUNGAN

Iwan Nugroho¹

ABSTRACT

Regional development not only holds an important position as an implementation of the whole national development, but is also highly relevant with the natural resources and environment management. Increased productivity is advocated in the region, and problem solving efforts in poverty and backwardness are encouraged through an autonomous decision making mechanism highly appreciative to bio-social diversity. Sequence of regional development in the fourth, fifth, and sixth five-year development plans (Repelita IV, V and VI) were specified into provincial (Dati I) development, municipal (Dati II) development, rural development, and spatial or land arrangement, whose problems were backwardness and poverty, imbalance rural -urban growth, low social participation and bad sanitation of rural areas, and uncontrolled space use. Meanwhile, the development policy and program for each problem were to balance inter-regional growth, to match rural-urban development, to increase the quality of human resources and rural participation, and to exercise management of land use and environmental conservation. The sequence shows that the government's commitment to global environmental issues has been stated in the regional development policy program since Repelita V.

ABSTRAK

Pembangunan daerah memiliki kedudukan yang penting tidak hanya sebagai penjabaran dari pembangunan nasional, tetapi juga sangat relevan dalam pengelolaan SDA dan lingkungan dimana melalui mekanisme pengambilan keputusan otonominya dianggap sangat menghargai keanekaragaman ekologi dan sosial (*bio-social diversity*), menjanjikan peningkatan produktifitas dan keberlanjutan sistem produksi di daerah, sekaligus membantu upaya-upaya pemecahan permasalahan keterbelakangan dan kemiskinan. Sekuen pembangunan daerah dalam Repelita IV, V dan VI dispesifikkan ke dalam pembangunan Dati I, pembangunan Dati II, pembangunan desa dan penataan ruang, dimana masing-masing berhadapan dengan permasalahan keterbelakangan dan kemiskinan, pertumbuhan kota yang tidak terkendali, rendahnya tingkat partisipasi masyarakat dan permasalahan sanitasi di pedesaan, dan penggunaan ruang yang tidak terkendali. Sementara itu rumusan kebijaksanaan dan programnya antara lain penyerasian pertumbuhan antar wilayah melalui perencanaan dan koordinasi yang terpadu, pembangunan wilayah kota-desa yang serasi, pembinaan SDM dan peningkatan partisipasi masyarakat pedesaan, dan mengendalikan penggunaan ruang untuk memelihara pelestarian lingkungan. Komitmen pemerintah terhadap isu lingkungan global dan pelestarian lingkungan dibuktikan di dalam rumusan kebijaksanaan dan program pembangunan daerah dimulai dalam Repelita V.

¹⁾ Staf pengajar Fakultas Pertanian Universitas Widya Gama Malang

PENDAHULUAN

Pembangunan dapat didefinisikan sebagai suatu upaya terkoordinasi (dan terencana) untuk menciptakan alternatif yang lebih banyak secara sah kepada setiap warga negara untuk memenuhi dan mencapai aspirasinya secara manusiawi (Nasution, 1994). Di dalam pembangunan terjadi transformasi sektor-sektor input, proses produksi, dan output menuju suatu keadaan yang semakin efisien di dalam beragam alokasi sumber-sumberdaya pembangunan. Dalam dimensi waktu yang panjang, pembangunan adalah suatu proses perubahan yang sejalan dengan sistem sosial dan kekenyalan (*resiliency*) terhadap perubahan aktual yang mempengaruhinya, sedangkan dalam dimensi kontemporer senantiasa berkaitan dengan transformasi struktur ekonomi dari sektor-sektor primer (pertanian secara luas) menuju sektor sekunder dan tersier (industri dan jasa) dimana di dalamnya pengaruh dan keterlibatan teknologi (dan informasi) sangat penting. Sementara itu dilihat dalam dimensi spasial, pembangunan juga merupakan proses perubahan yang berjalan dengan semakin tingginya kompleksitas penggunaan ruang; yang senantiasa dihubungkan dengan pertumbuhan kota dan desa (*urban center and hinterland*) dan segala permasalahan yang dihadapinya.

Menyertai proses pembangunan, juga ditemukan bahwa terjadi substitusi dipandang dari penggunaan modal. Empat modal yang saling bersubstitusi itu adalah modal sosial (*social capital*), modal manusia (*human capital*), modal buatan (*man-made capital*), dan modal sumberdaya alam (SDA) dan lingkungan (*natural capital*). Lebih lanjut, substitusi itu dan hasil-hasilnya akan memberi petunjuk tentang perubahan proporsi (keseimbangan) dari masing-masing modal tersebut. Melalui mekanisme substitusi itu, dengan jelas terlihat betapa tinggi intensitas berbagai aktifitas manusia di muka bumi yang diperlihatkan oleh peningkatan relatif modal buatan (sebagai kemajuan ekonomi) dibanding modal-modal lainnya. Keadaan inilah yang kemudian menimbulkan keraguan tentang *sustainability* dari proses dan hasil-hasil pembangunan selama ini. Menurut Serageldin (1996), *sustainability* berhubungan dengan konsistensi kenaikan proporsi dan jumlah mutlak modal manusia dan sosial sedangkan modal SDA dan buatan jumlah mutlaknya boleh konstan. Secara filosofis, dinamika perubahan modal-modal tadi juga harus mencerminkan *resiliency* terhadap berbagai perubahan (*shock*) eksternal (Munasinghe, 1993) sehingga ia akan senantiasa stabil untuk mengalirkan *net social benefit* dalam bentuk *income*, kenyamanan lingkungan, dan keramahan sosial.

Memperhatikan proses dan hasil-hasil pembangunan secara temporal dikaitkan dengan *sustainability* merupakan kajian yang menarik.

Khususnya bagi negara yang sedang berkembang seperti Indonesia, *sustainability* di dalam pembangunan senantiasa berhadapan dengan keadaan-keadaan kemiskinan, degradasi dan gangguan terhadap kelestarian lingkungan dan rendahnya produktifitas sistem produksi. Permasalahan itulah yang senantiasa menjadi prioritas kebijaksanaan dan program pembangunan yang diusahakan untuk segera direalisasikan. Kebijakan pembangunan secara temporal tersebut juga memberikan gambaran tentang komitmen pemerintah dan antisipasinya terhadap kesepakatan-kesepakatan yang mengusahakan penyelamatan lingkungan lokal, regional maupun global.

Sementara itu, pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional, nampaknya memiliki kedudukan yang penting. Selain dapat secara efektif menghadapi permasalahan kemiskinan, pelestarian lingkungan dan peningkatan produktifitas, pembangunan daerah melalui mekanisme pengambilan keputusan otonominya diharapkan mampu merespon permasalahan aktual yang akan sering muncul dalam keadaan masih tingginya intensitas alokasi SDA dalam pembangunan. Otonomi dalam administrasi pembangunan ini dirasakan makin relevan sejalan dengan keragaman sosial dan ekologi (*bio-social diversity*) pada suatu wilayah.

Tulisan ini mencoba mengkaji sekuen (*sequence*) pembangunan daerah dalam Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita) IV, V, dan VI, atau dalam kurun waktu 1984 hingga 1998 dikaitkan dengan berbagai permasalahan pengelolaan SDA dan lingkungan, mencakup aspek sosial, ekonomi dan lingkungan.

PEMBANGUNAN DAERAH DAN PENGELOLAAN SUMBERDAYA ALAM DAN LINGKUNGAN HIDUP

Dasar hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah bersumber dari Undang-undang Dasar (UUD) 1945 pasal 18. Pelaksanaan pasal tersebut kemudian diatur dalam UU No 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, yang menetapkan bahwa pemerintahan di daerah diselenggarakan berlandaskan tiga asas (REPELITA VI; Batubara, 1997). **Pertama** asas desentralisasi, mengacu kepada pembentukan daerah tingkat (Dati) I dan Dati II sebagai daerah otonom. Daerah otonom merupakan satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang, dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan negara kesatuan Republik Indonesia. Tujuan pemberian otonomi adalah untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan kepada masyarakat dan pelaksanaan pembangunan. **Kedua** asas dekonsentrasi,

mengacu kepada pembagian wilayah ke dalam wilayah propinsi dan wilayah administrasi yang lebih kecil (kabupaten/kodya dan kecamatan). Pada wilayah-wilayah tersebut ditempatkan aparat pemerintahan pusat yang menerima pendelegasian wewenang dan tanggungjawab terhadap pelaksanaan pembangunan di daerah. **Ketiga** asas berbantuan, merupakan 'hasil kompromi' antara asas sentralisasi dan desentralisasi dengan maksud agar supaya penyelenggaraan pembangunan di daerah lebih efisien dan efektif. Dalam asas ini aparat pemerintah daerah melaksanakan tugas pembantuan terhadap urusan pemerintah pusat di daerah.

Pembangunan daerah merupakan bagian integral dan sebagai penjabaran dari pembangunan nasional dalam rangka pencapaian sasaran pembangunan yang disesuaikan dengan potensi, aspirasi, dan permasalahan pembangunan di daerah. Pembangunan daerah mencakup semua kegiatan pembangunan daerah dan sektoral yang berlangsung di daerah, yang dilakukan oleh pemerintah dan masyarakat. Agar pembangunan daerah berjalan secara efisien dan efektif, dan penyebaran manfaatnya merata di seluruh tanah air, maka koordinasi dan keterpaduan menjadi kata kunci penting, mencakup antar sektor, antara sektor dan daerah, antar Dati I, antar Dati II, serta antara Dati I dan Dati II.

Lebih jauh, pembangunan daerah dapat dilihat dari beberapa segi. **Pertama**, pembangunan sektoral. Kegiatan pembangunan sektoral di daerah, yang disesuaikan dengan kondisi dan potensinya, merupakan suatu upaya untuk mencapai sasaran pembangunan nasional. **Kedua**, pembangunan wilayah. Pembangunan yang meliputi wilayah perkotaan dan perdesaan sebagai pusat dan lokasi kegiatan sosial ekonomi wilayah, yang membentuk suatu sistem kota-desa (*urban-rural*), harus dilakukan secara terpadu dan saling mengisi. **Ketiga**, pemerintahan. Pembangunan daerah merupakan usaha mengembangkan dan memperkuat pemerintahan daerah dalam rangka makin mantapnya otonomi daerah yang dinamis, serasi dan bertanggungjawab. Dengan pemerintahan daerah yang kondusif dan berfungsi baik, pada akhirnya juga proses dan hasil dari pembangunan daerah akan bertambah baik.

Secara umum pembangunan daerah bertujuan sebagai berikut: (a) memanfaatkan potensi yang ada di setiap daerah untuk pengembangan daerah yang bersangkutan; (b) mengusahakan agar daerah-daerah yang relatif masih terbelakang dapat berkembang dengan laju yang lebih cepat dibanding daerah lainnya, sehingga dapat dikurangi kesenjangan dalam kemajuan dan pendapatan antar daerah, antar sektor, antara sektor dan daerah, antar Dati I, antar Dati II, serta antara Dati I dan Dati II; dan tercapai pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya secara regional; (c) mengusahakan

agar peranan daerah-daerah yang relatif terbelakang makin bertambah besar dan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kehidupan nasional (REPELITA IV).

Sementara itu, kegiatan dan pelaksanaan pembangunan daerah nampaknya menjadi sangat relevan dengan konsepsi pembangunan berkelanjutan dalam tiga hal. **Pertama** pengurangan kemiskinan dan kesenjangan. Bahwa dengan menanggulangi dua hal tersebut maka selain dapat menghindarkan terjadinya *misallocation* Sumber Daya Alam (SDA), lebih jauh juga memberikan kerangka pembangunan (organisasi) sosial yang tangguh (*biosocial development*) di dalam memecahkan permasalahan lingkungan aktual di masa yang akan datang. **Kedua** perlindungan dan kelestarian lingkungan. Bahwa perhatian yang sungguh-sungguh terhadap kondisi lokal spesifik (secara sosial dan ekologis) dalam kegiatan pembangunan daerah, merupakan kata kunci penting untuk memelihara *biosocial diversity* sebagai prasyarat penting stabilitas alokasi SDA dan keberlanjutan pertumbuhan ekonomi daerah. **Ketiga** peningkatan produktifitas. Bahwa perhatian yang spesifik terhadap daerah-daerah yang relatif terbelakang dan mengusahakan peningkatan perannya di dalam pembangunan secara keseluruhan, merupakan upaya-upaya yang terencana, terkoordinasi, dan terorganisasi di dalam rangka peningkatan produktifitas nasional dan keberlanjutannya.

Sekalipun mekanisme pengambilan keputusan otonomi terbukti sangat sesuai dengan pengelolaan SDA dan lingkungan, namun dalam kegiatan-kegiatan pembangunan daerah untuk beberapa hal masih memerlukan mekanisme pengambilan keputusan yang lebih tinggi, atau menggunakan asas sentralisasi. Hal ini disadari kenyataan bahwa permasalahan lingkungan cenderung bersifat global melintasi wilayah (Kneese, 1990) atau karena alasan-alasan berikut (Schwab, 1988):

1. Terdapat aliran *externality* sebagai biaya dan manfaat dari alokasi SDA dan akibat-akibatnya (terutama *non point source pollution*) yang dilakukan di luar wilayah.
2. Ada suatu manfaat unik yang ditimbulkan oleh kondisi lingkungan tanpa membedakan wilayahnya, misalnya kenyamanan dan keindahan taman-taman nasional.
3. Adanya standar yang seragam dan terkoordinasi sehingga kebijaksanaan lingkungan menjadi lebih efisien dan efektif.
4. Adanya kekuatan kompetisi di antara wilayah sebagai akibat beragamnya standar kebijaksanaan.

Itulah sebabnya menjadi penting bahwa pembangunan daerah memerlukan perencanaan dan koordinasi yang terpadu, secara vertikal maupun horisontal, untuk mengantisipasi aliran *externality*

secara spasial maupun akumulatif. Dengan demikian, kebijaksanaan dan program pembangunan daerah yang disusun tidak hanya dapat memberi panduan yang terarah dan efisien bagi pemecahan permasalahan tetapi lebih jauh memberi jaminan akan keberlanjutan sistem produksi dalam wilayah.

Upaya perlindungan lingkungan sebagai akibat beragam alokasi SDA di dalam pembangunan daerah maupun pembangunan nasional memperlihatkan harapan yang besar dengan ditetapkannya UU 24 tahun 1992 tentang penataan ruang. Diharapkan, produk hukum ini akan memandu secara pasti kegiatan-kegiatan pembangunan; perencanaan, pemanfaatan, dan pengendalian ruang; sekaligus memberi tempat mediasi berbagai konflik yang senantiasa menyertainya.

SEKUEN PEMBANGUNAN DAERAH DALAM REPELITA IV, V, DAN VI

Repelita merupakan produk Keputusan Presiden (Keppres) yang dimaksudkan selain sebagai penjabaran dari Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN), juga sebagai landasan atau pedoman pembangunan lima tahun (Pelita) ke depan, yang kemudian dituangkan ke dalam rencana pembangunan tahunan sebagai Rancangan Anggaran Pembangunan dan Belanja Negara (RAPBN). Hal ini memberikan gambaran bahwa Repelita pada dasarnya merupakan rumusan-rumusan konsepsi pembangunan yang relatif lebih rinci dibanding GBHN tetapi juga tidak lebih rinci dibanding RAPBN. Ini dapat dipersepsikan pula bahwa Repelita mungkin lebih tidak dinamis dibanding RAPBN di dalam menangkap perubahan-perubahan aktual yang sedang berjalan. Gambaran ini penting untuk dipahami karena upaya mengkaji isi Repelita berarti berhadapan dengan rumusan konsepsi (dan keadaan serta masalah) yang cenderung bersifat umum yang cenderung membawa kepada pengertian dan substansi yang tidak komprehensif. Hal ini sangat nampak jelas ketika melihat sekuen Repelita, khususnya yang akan dikaji, ternyata memberi gambaran umum yang tidak menarik (*indifferent*) untuk membandingkannya kecuali mengidentifikasi secara komprehensif dan tanpa membatasi kajiannya dengan bidang-bidang yang berada didekatnya. Dalam hal ini, kaitan pembangunan daerah dengan pengelolaan SDA akan berhadapan dengan pembangunan nasional dalam arti luas, mencakup aspek ekonomi, sosial dan lingkungan.

Kerangka atau susunan bidang pembangunan daerah dalam Repelita IV, V, dan VI memperlihatkan bahwa penyajian Repelita V khususnya dalam keadaan

dan masalah dijelaskan tidak secara spesifik. Hal ini tidak terjadi dalam Repelita IV dan VI. Ini dapat ditafsirkan bahwa selain adanya perkembangan situasi lima tahunan yang berbeda juga mencerminkan perbedaan pendekatan konseptual di dalam melihat permasalahan dan perumusan kebijaksanaannya. Fenomena demikian merupakan hal yang wajar sekaligus menunjukkan perbedaan visi personal penyusunnya.

Secara garis besar, pembangunan daerah dispe-sifikkan sebagai berikut. **Pembangunan Dati I** merupakan komitmen pemerintah dalam pembangunan sektoral dan daerah untuk mengkoordinasikan dan merencanakan upaya-upaya pemecahan masalah daerah ke dalam kebijaksanaan dan program pembangunan antara lain: pelaksanaan inpres², pengembangan investasi, pembangunan daerah terpencil, pembangunan transportasi, dan penciptaan lapangan kerja. **Pembangunan Dati II** memfokuskan lebih kepada implementasi dan *law enforcement* dari kebijaksanaan di tingkat yang lebih tinggi, pelayanan publik, mendorong peran swasta dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), pengembangan organisasi ekonomi masyarakat, pemanfaatan ruang, rehabilitasi lingkungan khususnya perkotaan, dan pembinaan sumberdaya manusia (SDM) yang berkualitas. **Pembangunan desa** memperhatikan kepada usaha pemecahan permasalahan, pemberdayaan kelembagaan ekonomi, mendorong partisipasi masyarakat, serta pelatihan dan peningkatan ketrampilan SDM. **Penataan ruang** beroperasi sebagai wadah bagi perencanaan dan pemanfaatan ruang, transmigrasi dan *resettlement*, pertanahan, mediasi konflik, dan *landreform*.

KEADAAN DAN MASALAH

Pembangunan Dati I berhadapan dengan permasalahan umum antara lain kemiskinan, kesenjangan, dan minimnya fasilitas atau sarana dan prasarana sosial. Hingga tahun 1992 (Pelita V) Indonesia dikelompokkan sebagai negara miskin (*low income countries*) dengan pendapatan per kapita kurang dari 695 dolar. Baru pada tahun 1993 (akhir Repelita V), dengan pendapatan 740 dolar (lihat **Tabel 1 baris 8**), Indonesia masuk ke kelompok *lower middle income countries*. Artinya predikat miskin masih melekat sekalipun telah sedikit terangkat ke dalam kelompok negara miskin yang berhasil. Namun, peningkatan pendapatan tersebut nampaknya tidak diikuti penyebarannya (*equity*). Tingkat kesenjangan pendapatan justru memburuk (lihat **Tabel 1 baris 16**) dari 3.81 pada tahun 1980 menjadi 6.18 pada tahun 1995.

²⁾ Ada sembilan macam: Inpres Dati I, Inpres Dati II, Inpres Desa, Inpres Peningkatan Jalan Propinsi, Inpres Peningkatan Jalan Kabupaten, Inpres Pasar, Inpres SD, Inpres Penghijauan dan Reboisasi, dan Inpres Surana Kesehatan (REPELITA VI)

Kecenderungan terakhir ini nampaknya mendekati keadaan tahun 1975 yang angka kesenjangan 6.47. Hal sama juga diperlihatkan oleh kesenjangan pemilikan lahan.

Hasil-hasil pembangunan hingga Repelita VI memperlihatkan bahwa penduduk Jawa lebih diuntungkan dibanding luar Jawa. Hal ini kemungkinan diakibatkan; (1) implementasi penyerasian kebijaksanaan penyerasian pembangunan Jawa-luar Jawa, (2) alasan 'faktor penduduk' yang lebih terkonsentrasi di Jawa kurang lebih 60 persen, atau (3) alasan kemudahan keadaan fisik geografis pulau Jawa. Faktanya adalah bahwa pada tahun 1995 PDRB per kapita Jawa (2269872 rupiah) sudah melebihi PDRB luar Jawa (2225331 rupiah). Sebelumnya, PDRB per kapita Jawa senantiasa lebih rendah dibanding luar Jawa. Kenaikan relatif PDRB Jawa terhadap PDRB luar Jawa dapat diperlihatkan melalui rasionya, masing-masing adalah 1.21, 1.28 dan 1.47 untuk tahun 1985, 1990, dan 1995 (Tabel 1 baris 20).

Gambaran permasalahan tersebut memperlihatkan bahwa ada yang salah di dalam lini terdepan mekanisme penyebaran manfaat pembangunan. Data proporsi konsumsi rumah tangga terhadap PDB dengan jelas mendukung kenyataan ini, dimana seharusnya angkanya menurun secara konsisten, atau dengan kata lain proporsi konsumsi harusnya bertambah kecil dan diimbangi oleh kenaikan proporsi investasi atau tabungan. Besar kemungkinannya hal itu diakibatkan oleh kondisi sarana dan prasarana publik yang kurang memadai bila dibandingkan dengan jumlah dan sebaran penduduk serta hambatan-hambatan dari kondisi geografis wilayah. Lihat saja, pada tahun 1995 rumah tangga yang memperoleh suplai air dan penerangan dari listrik masing-masing baru 17.5 dan 70.3 persen (Tabel 1 baris 9 dan 10).

Keadaan dan permasalahan demikian tentu berimplikasi kepada keadaan-keadaan lainnya antara lain lemahnya koordinasi dan komunikasi, serta lemahnya mekanisme pengawasan khususnya terhadap hal-hal yang berpotensi merusak sumberdaya alam. Keadaan makin parah manakala ada pelaku ekonomi atau oknum pemerintah berlaku *moral hazard* memanfaatkannya.

Pembangunan Dati II menghadapi permasalahan yang mendesak berupa pertumbuhan kota yang tidak terkendali, arus urbanisasi, kemampuan SDM yang belum memadai. Contoh ekstrim pertumbuhan kota yang tidak lazim adalah Jabotabek dan Gerbangkertosusila. Keadaan ini secara langsung atau tidak berawal dari keputusan ekonomi politik yang memaksa kota berkembang tanpa didukung kebijaksanaan yang komprehensif. Fenomena demikian terjadi pula di kota-kota lainnya dengan tingkat perkembangan yang lebih rendah. Secara nasional, penduduk perkotaan telah mencapai 36 persen pada tahun 1995. Sepuluh tahun

sebelumnya angka tersebut baru 26 persen (Tabel 1 baris 2). Fenomena demikian tidak terlepas dari lemahnya keadaan SDM. SDM dari aparat pengelola perkotaan belum mampu menangkap *bio-social development* sebagai prasyarat pembangunan perkotaan berkelanjutan, sementara SDM pendatang tidak ditunjukkan cara-cara yang *fair* dan *sustainable* untuk mengembangkan kelembagaan ekonomi di daerah. Wajar saja bila keadaan lingkungan di kota dan desa menjadi terabaikan dan tumbuh tanpa arah demi mengejar manfaat ekonomi semata yang diakselerasi oleh perilaku-perilaku: ketidakpedulian swasta dan aparat terhadap kondisi lingkungan, dan lemahnya *law enforcement*. Secara umum keadaan dan permasalahan ini tidak banyak berubah dalam Repelita IV, V dan VI.

Pembangunan desa menghadapi permasalahan antara lain rendahnya taraf hidup penduduk, terbatasnya sarana prasarana transportasi dan pelayanan sosial, rendahnya kesadaran akan lingkungan, dan rendahnya tingkat partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Rendahnya taraf hidup penduduk pedesaan berhubungan erat dengan semakin menurunnya nilai tukar (*term of trade*) (Sumodiningrat, 1997), artinya bahwa keuntungan lebih dari usaha tani secara riil semakin berkurang sebagai akibat kenaikan harga produksi dan biaya hidup yang tidak cukup diimbangi oleh kenaikan perolehan hasil panen. Jelasnya petani menanggung berbagai biaya-beaya produksi dan biaya hidup yang cukup tinggi sebagai akibat permasalahan distribusi dimana orang kota mungkin tidak menghadapinya.

Keteringgalan pembangunan desa di dalam Repelita IV, V, dan VI tidak terlepas pula dari rendahnya tingkat partisipasi masyarakat di dalam program-program pembangunan. Bila melihat jumlah dan ragam Inpres yang 'bertempat' di desa, keadaan ini agaknya aneh. Ini berarti bahwa derap pembangunan selama ini tidak berhasil mempertemukan tujuan-tujuan pembangunan dengan keinginan atau kebutuhan masyarakat banyak. Bisa jadi benar, seperti pada program kredit pedesaan, penduduk lebih suka ke tengkulak atau para pelepas uang dibanding ke lembaga perbankan formal di desa untuk memenuhi kebutuhannya. Fenomena seperti ini barangkali disebabkan rendahnya pengetahuan penduduk di dalam memahami secara proporsional berbagai aspek kehidupannya, termasuk pula kesadaran akan lingkungan sekitarnya dan sanitasi pemukiman, atau juga karena penerapan pendekatan sosial yang tidak tepat. Keterbatasan akses terhadap informasi dan agen pembaharu dipastikan pula sebagai salah satu penyebabnya. Secara keseluruhan sebagai akibat keterlambatan penanganannya, kompleksitas permasalahan nampaknya menumpuk dalam Repelita VI.

Tabel 1. Keadaan Demografi, Kesejahteraan Sosial dan Makro Ekonomi Selama Repelita IV, V, dan VI

No	Indikator Sosial dan Ekonomi	Repelita IV (data 1985)	Repelita V (data 1990)	Repelita VI (data 1995)
<i>Penduduk^a</i>				
1	Jumlah total	164046988	179247783	194754808
2	Persen penduduk kota (%)	26.2	30.9	35.9
3	Persen penduduk Jawa (%)	61.1	60.0	59.0
<i>Tenaga Kerja (TK)^a</i>				
4	Jumlah TK total	62457138	71569971	80110060
5	Persen TK pertanian (%)	54.7	49.9	44.0
6	Persen TK wanita (TKW) (%)	36.0	35.6	35.5
7	Persen TKW di sektor pertanian (%)	53.6	48.9	43.8
<i>Kesejahteraan Sosial dan Rumah Tangga (RT)</i>				
8	Pendapatan per kapita (US dolar) ^b	520	570	970
9	RT dengan sumber air ledeng (%) ^a	6.9	13.2	17.5
10	RT dengan penerangan listrik (%) ^a	30.5	46.8	70.3
11	RT pertanian tanpa lahan (%) ^a	20.1	4.7	55.4
12	RT pertanian dg lahan < 0.25 ha (%) ^a	16.0	56.0	9.9
13	RT pertanian dg lahan 0.25 - 2.0 ha (%) ^a	61.5	31.7	27.7
14	RT pertanian dg lahan > 2.0 ha (%) ^a	2.4	7.6	7.0
15	Kesenjangan kepemilikan lahan ^{1 a}	0.151	0.136	0.707
16	Kesenjangan pendapatan ^{2 c}	3.81	4.29	6.18
<i>Makroekonomi dan PDRB^d</i>				
17	PDB Nasional (trilyun rupiah)	93.331	190.412	438.515
18	PDRB Jawa (trilyun rupiah)	51.052	106.964	261.008
19	PDRB Luar Jawa (trilyun rupiah)	42.278	83.448	177.508
20	Rasio PDRB Jawa : Luar Jawa	1.21	1.28	1.47
21	Persen pengeluaran pemerintah (%)	10.76	9.29	8.46
22	Persen konsumsi rumah tangga (%)	48.32	45.13	47.4
23	Persen investasi (%)	25.7	29.24	32.36
24	Konsumsi per kapita (rupiah)	274906	479408	1067270
25	PDB per kapita Nasional (rupiah)	568928	1062282	2251624
26	PDRB per kapita Jawa (rupiah)	509465	994265	2269872
27	PDRB per kapita Luar Jawa (rupiah)	662249	1164385	2225331
28	Rasio PDRB per kapita Jawa : Luar Jawa	0.77	0.85	1.02

^a BPS (1985), BPS (1990), BPS (1995); ^b World Bank (1996); ^c SNSE (1993), data REPELITA VI menggunakan tahun 1993; ^d BPS (1993; 1996) diolah dengan data penduduk

¹ Rasio jumlah RT dengan lahan > 2 ha terhadap RT dengan lahan < 0.25 ha

² Rasio pendapatan rumah tangga (RT) bukan pertanian golongan atas di kota terhadap RT buruh tani di desa

Penataan ruang dan pertanahan dihadapkan kepada permasalahan tingginya intensitas permintaan ruang sejalan dengan proses-proses pembangunan, penggunaan tanah yang tidak terkendali, kepastian hukum atas tanah yang lemah, dan permasalahan prosedural. Permasalahan nampaknya sangat kompleks sebagai akibat penyebaran penduduk yang tidak merata, yang memandu terjadinya konflik terutama di perkotaan sedangkan di wilayah yang jarang penduduknya cenderung terjadi kesewenang-wenangan pemanfaatannya oleh pemegang kekuasaan. Sedemikian jauh hingga Repelita VI permasalahan ini tidak memperlihatkan tanda-tanda berkurang sekalipun pada tahun 1992 telah ada UU 24/92 tentang Penataan Ruang dan jauh sebelumnya UU 5/60 tentang pokok Agraria. Seorang pejabat teras BPN mengemukakan (hasil komunikasi pribadi) bahwa tanpa ada perubahan struktural birokrasi (dan kemauan politik) menyeluruh, maka tugas-tugas penataan ruang dan pertanahan tidak akan dapat diselesaikan karena empat alasan; (1) luasnya cakupan wilayah geografis tanpa didukung data-data yang memadai, (2) kompleksitas hak-hak atas tanah, penggunaan tanah yang tidak sesuai peruntukannya dan berhadapan dengan peraturan (atau adat) masyarakat, (3) perpindahan hak atas tanah yang sangat cepat dan tidak terkendali, dan (4) kesewenang-wenangan penguasa (politik dan ekonomi).

Keadaan tentang distribusi kepemilikan lahan untuk maksud pertanian dan perubahannya menarik untuk dikemukakan (lihat **Tabel 1 baris 11 hingga 14**). Bahwa total rumah tangga tanpa lahan (menjadi buruh tani, merambah hutan atau SDA lainnya, atau akan pergi ke kota) dan rumah tangga dengan lahan kurang dari 0.25 hektar jumlahnya meningkat drastis mulai tahun 1990. Berturut-turut pada tahun 1985, 1990, dan 1995 adalah 36.1, 60.7 dan 65.3 persen (penjumlahan **baris 11 dan 12 pada Tabel 1**). Gejala ini dapat ditafsirkan bahwa terjadi perubahan besar-besaran kepemilikan lahan pertanian dari petani yang miskin ke petani-petani yang kaya, sebagai akibat kompleksitas akumulasi tekanan ekonomi yang menerpa para petani miskin tersebut. Proses transformasi demikian, dalam jangka panjang merupakan mekanisme alamiah untuk meningkatkan produktifitas nasional. Akan tetapi, dalam jangka pendek, di dalamnya penuh dengan konflik permasalahan sosial, ekonomi maupun lingkungan. Setidaknya ini dicerminkan dari kesenjangan kepemilikan lahan yang nampaknya makin menganga, dimana angkanya naik tajam masing-masing 0.151, 0.136 dan 0.707 dalam periode yang dipelajari (**Tabel 1 baris 15**).

Permasalahan makin bertambah karena ada 'disinformasi' antara aparat dan masyarakat luas di dalam penataan ruang. Ini antara lain ditunjukkan oleh permasalahan prosedural, lemahnya pemahaman

terhadap peraturan perundangan, dan tentu saja perangkat perundangan yang tidak lengkap (termasuk RSTR) untuk diimplementasikan. Keadaan bertambah buruk karena hal ini sering dimanfaatkan oleh pihak-pihak tertentu untuk kepentingan pribadi.

KEBIJAKSANAAN DAN PROGRAM PEMBANGUNAN

Pembangunan Dati I memprioritaskan kebijaksanaannya terutama kepada penyerasian pertumbuhan ekonomi dan pembangunan sektoral ke dalam pembangunan daerah. Ini dilakukan melalui perencanaan dan koordinasi yang terpadu dalam rangka mengalokasikan sumber-sumberdaya pembangunan yang mengarah kepada pemecahan masalah yang mendasar, yaitu kemiskinan, degradasi kelestarian lingkungan dan peningkatan produktifitas sistem produksi. Kebijakan pembangunan ini dalam Repelita V semakin didorong melalui peningkatan partisipasi daerah melalui jalinan kerjasama antara organisasi-organisasi masyarakat: LSM, organisasi profesi dan Kadin (daerah), yang pada gilirannya diharapkan memberi peluang peningkatan kesempatan kerja di daerah.

Hal lain yang menyolok adalah bahwa nuansa keberpihakan kepada upaya-upaya perlindungan lingkungan semakin jelas sejak Repelita V. Ini tidak lepas dari perkembangan lingkungan global hingga pada saat itu (1989), dimana dalam dekade yang sama konsepsi pembangunan berkelanjutan diperkenalkan (Munasinghe, 1993), sekaligus sebagai alternatif terbaik memecahkan tiga permasalahan dasar. Paradigma baru ini nampaknya memperoleh perhatian yang serius pada saat itu sehingga pada Repelita VI secara nyata diimplementasikan di dalam program pengelolaan lingkungan hidup, serta peningkatan kualitas SDA dan lingkungan hidup.

Pembangunan Dati II menspesifikkan kebijaksanaannya terutama kepada penyerasian pertumbuhan lingkungan perkotaan dan perdesaan, upaya-upaya pemeliharaan lingkungan, dan pembangunan sektoral ke dalam pembangunan daerah. Sejak Repelita V, perumusan kebijaksanaan khususnya yang berkaitan dengan pengelolaan SDA dan pelestarian lingkungan hidup nampaknya disusun secara konsepsional, setidaknya ini telah mengintegrasikan aspek sosial, lingkungan, dan ekonomi sekalipun masih memenuhi persyaratan minimal. Dalam aspek sosial, misalnya memperhatikan partisipasi masyarakat di dalam pembangunan perkotaan. Dalam aspek lingkungan, yaitu rehabilitasi hutan dan lahan kritis dan penyehatan lingkungan pemukiman. Sedangkan secara ekonomi nampak dalam upaya-upaya penciptaan lapangan kerja.

Kebijaksanaan pembangunan dalam Repelita VI nampaknya lebih merupakan penekanan (*enforcement*)

kebijaksanaan periode sebelumnya. Dalam rangka meningkatkan efisiensi dan pencapaian sasaran pembangunan lebih efektif, mekanisme pengambilan keputusan secara otonomi agaknya mulai direalisasikan. Menyertai kebijaksanaan ini, pemerintah Dati II juga mempersiapkan dirinya menjadi administrator yang efisien antara lain dalam menggali sumber-sumberdana, dan membangun *partnership* dengan organisasi masyarakat (*social capital*). Dikemukakan Celesia (1996), *partnership* merupakan media yang efektif untuk menggali dan memanfaatkan sumber-sumberdaya di lingkungan perkotaan bagi pemecahan permasalahannya.

Pembangunan desa memprioritaskan kebijaksanaannya terutama untuk mengangkat kehidupan perekonomian di desa. Dalam sekuen Repelita IV, V dan VI nampak bahwa pemerintah memperlihatkan keinginan yang semakin kuat untuk menanggulangi kemiskinan. Hal ini dilakukan karena kebijaksanaan pembangunan sebelumnya selain dianggap tidak tepat sasaran (akibat inefisiensi birokrasi) juga ternyata menghasilkan kesenjangan dan permasalahan sosial. Ini setidaknya diperlihatkan dengan digulirkannya kebijaksanaan Inpres Desa tertinggal (IDT) mulai Repelita VI melengkapi kebijaksanaan lainnya: pembangunan sarana prasarana perekonomian desa, pengembangan keswadayaan, dan program-program pendidikan, latihan dan ketrampilan. Kebijakan yang disebut terakhir ini, yang diterapkan dalam Repelita sebelumnya, punya nuansa bahwa masyarakat desa tidak dipercaya memegang '*cash money*' dan mengelola berdasarkan hasrat hatinya (*economic feelings*). Nurani masyarakat melihat dengan 'diam' bahwa kebijaksanaan selama ini lebih menguntungkan oknum-oknum aparat pemerintah dan para elit desa.

Penataan ruang dan pertanahan memprioritaskan kebijaksanaannya terutama kepada penyusunan pola tata guna tanah, penataan ruang perkotaan, pemantapan kelengkapan dan penggunaan perangkat penataan ruang. Secara umum, kebijaksanaan penataan ruang dan pertanahan dalam sekuen Repelita IV, V dan VI memperlihatkan beberapa kemajuan terutama dalam pemantapan kelengkapan dan penggunaan perangkat penataan ruang, yaitu dengan ditetapkannya UU 24 tahun 1992 tentang penataan Ruang (dalam Pelita V). Diharapkan dengan UU ini (dalam Repelita VI dan seterusnya) mekanisme penataan ruang dapat disusun lebih konseptual, terkoordinasi dan terintegrasi, sekaligus menangkap hal-hal untuk maksud kelestarian lingkungan. Sebelumnya, mekanisme dan pelaksanaan penataan disatukan ke dalam program transmigrasi, pembangunan perumahan perkotaan, dan upaya konsolidasi tanah perkotaan.

Kemajuan lainnya dalam kebijaksanaan dan program penataan ruang adalah komitmen pemerintah

yang berkeinginan untuk memperbaiki aspek pelayanan masyarakat antara lain melalui sistem informasi pertanahan, program nasional sertifikasi, dan efisiensi birokrasi.

Selain program transmigrasi, program penataan ruang dan pertanahan untuk tujuan peningkatan kesejahteraan (*equity*) adalah *landreform*. Sayangnya program redistribusi lahan ini bukan saja tidak pernah secara eksplisit diinformasikan hasil-hasilnya, tetapi memang tidak ada kemauan politik pemerintah untuk melaksanakannya. Bahkan dalam Repelita VI program ini lenyap begitu saja. Ini adalah suatu bukti bahwa pemihakan yang ikhlas dan sungguh-sungguh terhadap masyarakat yang benar-benar memerlukan ruang untuk memenuhi kehidupannya, seperti yang sering terdengar hanyalah omong kosong belaka.

PENUTUP

Pembangunan daerah sebagai bagian integral dan penjabaran dari pembangunan nasional memberikan kerangka konseptual yang tepat dalam pencapaian sasaran pembangunan, disesuaikan dengan potensi, aspirasi, dan permasalahan di daerah.

Semangat pelaksanaan otonomi dalam pembangunan daerah sangat sejalan dengan upaya pemecahan permasalahan kemiskinan dan kesenjangan, pelestarian lingkungan dan peningkatan produktifitas. Mekanisme pengambilan keputusan ini dengan lugas menghadapi kondisi lokal secara tepat sasaran, sangat menghargai keanekaragaman sosial dan ekologi (*bio-social diversity*), dan menjanjikan peningkatan produktifitas dan keberlanjutan sistem produksi di daerah.

Sekalipun pembangunan daerah dengan otonominya dianggap cukup relevan dengan pengelolaan SDA dan lingkungan, asas sentralisasi tetap harus dipertimbangkan khususnya menghadapi permasalahan lingkungan yang bersifat global, atau yang menampilkan karakteristik *non-point source pollution*. Hal ini menjadi motif penting tentang perlunya perencanaan dan koordinasi yang terpadu, secara vertikal maupun horisontal, untuk mengantisipasi aliran *externality* secara spasial maupun akumulatif, sehingga kebijaksanaan dan program pembangunan daerah dapat memberi panduan yang terarah dan efisien bagi pemecahan permasalahan dan menjamin keberlanjutan sistem produksi dalam wilayah.

Sekuen keadaan dan masalah pembangunan daerah dalam Repelita IV, V dan VI berhadapan dengan beberapa hal berikut. Pembangunan Dati I berhadapan dengan keterbelakangan, kemiskinan dan kesenjangan sebagai konsekuensi dari penyebaran dan kepadatan penduduk yang tidak merata dan sarana prasarana sosial dan publik yang terbatas. Pembangunan Dati II ber-

hadapan dengan pertumbuhan kota yang tidak terkendali dan permasalahan lingkungan yang diakibatkannya akibat kelemahan dalam visi pembangunan yang diterapkan. Pembangunan desa berhadapan dengan rendahnya tingkat partisipasi masyarakat dan permasalahan sanitasi akibat rendahnya kesadaran dan tingkat pengetahuan penduduk. Penataan ruang dan pertanahan berhadapan penggunaan ruang yang tidak terkendali akibat dari tingginya permintaan ruang tanpa didukung kelengkapan perangkat hukum dan *law enforcement*.

Sekuen kebijaksanaan dan program pembangunan daerah dalam Repelita IV, V dan VI memperhatikan beberapa hal berikut. Pembangunan Dati I mementingkan kepada penyerasian pertumbuhan antar wilayah melalui perencanaan dan koordinasi yang terpadu sehingga dapat secara efisien mengalokasikan beragam sumberdaya pembangunan di daerah. Pembangunan Dati II memfokuskan kepada pembangunan wilayah kota-desa secara serasi yang didukung oleh *good governance* dan mekanisme *partnerships* dengan warganya. Pembangunan desa memperhatikan kepada pembinaan SDM desa dan peningkatan partisipasi masyarakatnya agar supaya dapat meningkatkan kinerja perekonomian desa dan memperbaiki kualitas dan sanitasi lingkungan sekitarnya. Penataan ruang dan pertanahan memperhatikan kepada penyusunan pola

tata guna tanah dan penataan ruang kawasan dan perkotaan di dalam rangka mengendalikan penggunaan ruang dan memelihara pelestarian lingkungan dengan didukung oleh perbaikan sistem pelayanan dan *law enforcement*.

Komitmen pemerintah terhadap isu lingkungan global dan pelestarian lingkungan dibuktikan di dalam rumusan kebijaksanaan dan program pembangunan daerah dimulai dalam Repelita V. Hal ini merupakan tanggapan nyata terhadap perkembangan lingkungan global dalam periode delapan puluhan dimana diserukan untuk pertama kalinya konsepsi pembangunan berkelanjutan.

Akhirnya sebagai konsekwensi dari perkembangan aktual orde reformasi pada saat sekarang, khususnya untuk menanggulangi kemiskinan dan meningkatkan produktifitas pedesaan, kiranya rencana kebijaksanaan dan program pembangunan daerah dapat dipertajam langsung menuju ke sarannya. Partisipasi masyarakat dan *good governance* harus dibangun untuk lebih mengefektifkan pengembangan daerah terpencil dan lembaga perkreditan pedesaan. *Landreform* perlu dihidupkan kembali untuk memperbaiki distribusi kepemilikan lahan yang keadaannya saat ini sangat timpang dan tidak kondusif untuk berkembangnya sistem produksi pertanian.

DAFTAR PUSTAKA

- Batubara, O. H. 1997. *Persoalan Otonomi Daerah (Desentralisasi) di Indonesia: Antara harapan dan praktek pelaksanaannya*. *Perencanaan Pembangunan (Bappenas) No. 10 (Desember 1997)*. 7-15.
- BPS. 1985. *Survey Penduduk Antar Sensus (SUPAS) Serie S-5*. BPS Pusat Jakarta.
- BPS. 1990. *Sensus Penduduk Serie S-2*. BPS Pusat Jakarta.
- BPS. 1993. *Pendapatan Regional Menurut Lapangan Usaha dan Pengeluaran 1983-1992*. BPS Pusat Jakarta.
- BPS. 1995. *Survey Penduduk Antar Sensus (SUPAS) Serie S-2*. BPS Pusat Jakarta.
- BPS. 1996. *Pendapatan Regional Menurut Lapangan Usaha dan Pengeluaran 1993-1995*. BPS Pusat Jakarta
- Celecia, J. 1996. *Towards an urban ecology*. *Nature & Resources*. 32(2):3-6.
- Kneese, A. V. 1990. *Confronting future environmental challenges*. *Resources*.
- Munasinghe, M. 1993. *Environmental Economics and Sustainable Development*. *World Bank Environment Working Paper No 3*. World Bank, Washington, DC. 112p.
- Nasution, L. I. 1994. *Kuliah Perencanaan Regional dan Pembangunan Pedesaan*. Program Pascasarjana IPB Bogor. Tidak Dipublikasikan.
- REPELITA IV. 1983. *Rencana Pembangunan Lima Tahun ke Empat*. Sekneg RI, Jakarta
- REPELITA V. 1988. *Rencana Pembangunan Lima Tahun ke Empat*. Sekneg RI, Jakarta
- REPELITA VI. 1993. *Rencana Pembangunan Lima Tahun ke Empat*. Sekneg RI, Jakarta
- Schwab, R. M. 1988. *Environmental federalism*. *Resources*. 92(Summer):6-9.
- Serageldin, I. 1996. *Sustainability and the Wealth of Nations, First steps in an ongoing journey*. *Environmentally Sustainable Development (ESD) Studies and Monographs Series No. 5*. 21 p.
- SNSE. 1993. *Sistem Neraca Sosial Ekonomi Nasional (SNSE) 1993*. BPS Pusat Jakarta
- Sumodiningrat, G. 1997. *Strategi, Kebijakan dan Program Pembangunan Pedesaan*. *Perencanaan Pembangunan (Bappenas) No. 10 (Desember 1997)*. 25-39
- World Bank. 1996. *World Development Report 1996*. World Bank, Washington DC.