Perencanaan Wilayah di dalam Mengatasi Kerusakan Lingkungan dan Disparitas antar Wilayah di Era Otonomi Daerah[1]

Ernan Rustiadi[2]

Pendahuluan

Pembangunan pada dasarnya merupakan suatu proses perubahan-perubahan ke arah yang dikehendaki. Tidak ada suatu konsensus mengerti definisi pembangunan yang diterima secara luas. Namun proses pembangunan pernah lebih dipahami sebatas sebagai proses pertumbuhan ekonomi. Lahirnya ilmu-ilmu kewilayahan, khususnya *regional development* dan *regional sciences* pada dasarnya adalah bentuk-bentuk kritik atas cara pandang pendekatan-pendekatan pembangunan yang terlalu sering melihat dari kacamata makro, karena salah satu permasalahan riil pembangunan adalah masalah disparitas regional (*regional disparity*).

Pada awalnya, polemik mengenai *trade off* antara pertumbuhan dengan pemerataan sangat banyak menyita diskusi-diskusi teori-teori pembangunan. Sekarang, secara teoritik, polemik pemilihan antara strategi pertumbuhan dan pemerataan relatif telah diselesaikan saat lahirnya *The Second Fundamental Theorm of Welfare Economics*. Sementara itu *The First Fundamental Theorm of Welfare Economics* sendiri adalah konsep temuan Simon Kuznets (1966): kurva U-terbalik yang menyatakan bahwa bagi negara yang pendapatannya rendah bertumbuhnya perekonomian harus mengorbankan pemerataan (*trade off* antara pertumbuhan dan pemerataan). Pemahaman seperti ini telah memberi legitimasi dominasi peranan pemerintah untuk memusatkan pengalokasian sumberdaya pada sektor-sektor atau wilayah-wilayah yang berpotensi besar dalam menyumbang pada pertumbuhan ekonomi. Keadaan ini telah menyebabkan terjadinya *net transfer* sumberdaya daerah ke kawasan pusat kekuasaan secara besar-besaran maupun melalui ekspor kepada negara-negara maju. Implikasi dari penekanan pertumbuhan ekonomi adalah polarisasi *spatial* (geografis) alokasi sumberdaya (*capital investment*) antar wilayah melalui aglomerasi industri di tempat-tempat yang paling kompetitif (kawasan kota-kota besar). Program bantuan pembangunan daerah tidak mampu mengurangi ketimpangan yang terjadi. Paradigma baru pembangunan telah mengubah cara pandang pembangunan, dalam pemahaman terkini pembangunan lebih diarahkan kepada terjadinya pertumbuhan (*eficiency*), pemerataan (*equity*), dan keberlanjutan (*sustainability*) dalam pembangunan ekonomi.

Masalah Disparitas antar Wilayah

Kajian ilmu-ilmu perencanaan wilayah sebagai alat peramal dalam pendekatan analitis dari Walter Isard mengangkat berbagai isu dan permasalahan pembangunan wilayah mengenai *development poles, growth poles, growth centre* dan sejenisnya selama tengah tahun 60-an. Pendekatannya didasarkan pada realitas negara-negara industri Barat yang semula mungkin penerapannya juga akan efektif juga untuk negara Dunia Ketiga. Faktanya ternyata berbeda. Menurut B Higgins (1978, 1980), perdebatan *growth pole* merupakan debat teoritis terpendek dalam sejarah akademis. Cukup untuk menyatakan bahwa pendekatan sistematis yang lahir dari ilmu regional

---

[1] Makalah disampaikan pada Serial Diskusi Program Certification, Environment Justice and Natural Asset yang diselenggarakan oleh Lembaga Alam Tropika Indonesia pada tanggal 27 Juli, 2001 di Perdikan Latin, Situ Gede, Bogor

[2] Dosen Program Pascasarjana PS Ilmu Tanah dan PS Pembangunan Wilayah dan Perdesaan, Institut Pertanian Bogor

ala Isard sebagian besar *useless* (untuk negara Dunia Ketiga), karena memberikan petunjuk yang tidak dapat dipraktekkan untuk jenis analisis empiris dan formulasi kebijakan yang dibutuhkan untuk pengembangan wilayah di negara-negara Dunia Ketiga.

Kritik atas teori dan pendekatan-pendekatan ala barat di dalam memecahkan permasalahan pembangunan di dunia ketiga digambarkan oleh Nurkse dan Myrdall di tahun 1950-an, dimana mereka lebih menekankan pentingnya pendekatan pengembangan kelembagaan dan organisasional yang berbeda dengan horizon akademis dari ekonomi tradisional di masa itu. Tanpa perubahan kelembagaan yang penting, analisis ekonoml kuno akan sia-sia dan tidak mempunyai kekuatan dalam menetapkan cara yang efektif untuk "*pertumbuhan self-sustained* yang baru" pada Dunia Ketiga. Pada kenyataannya permasalahan disparitas regional di negara-negara dunia ketiga jauh lebih serius dibandingkan dengan masalahan di negara-negara maju.

Skala prioritas pembangunan yang cenderung mengejar sasaran-sasaran makro selama ini pada akhirnya menimbulkan berbagai ketidakseimbangan pembangunan berupa menajamnya disparitas spasial, kesenjangan desa-kota, kesenjangan struktural, dan sebagainya. Pendekatan makro juga cenderung mengabaikan pluratity akibat keragaman sumberdaya alam maupun keragaman sosial budaya. Pergeseran paradigma pembangunamn dalam pembangunan *spatial* terutama menyangkut konsep strategi kutub pertumbuhan (*growth pole strategy*): *Tricle down effect* ke *hinterland* ternyata *net-effect*-nya malah menimbulkan *masive backwash effect* (Lipton 1977).

Belajar dari membangun kembali Negeri Jerman Barat dan Jepang, sifat bantuan-bantuan kebijakan di tahun 1950 dan 1960-an didasarkan pada model *capital fundamentalism Harrod-Domar* yang melahirkan dengan pemahaman bahwa kunci pertumbuhan GNP yang paling langka adalah faktor modal. Akibatnya, fokus bantuan negara donor adalah mentransfer modal dari negara industri Barat ke Dunia Ketiga karena percaya bahwa tujuan kinerja macroeconomic sebagai satu-satunya ukuran pertumbuhan GNP. Penyembuhan dan pertumbuhan secara dramatis setelah perang Jerman Barat dan Jepang dianggap lebih dari cukup untuk membuktikan kemanjuran dari model Barat, dan banyak negara-negara Dunia Ketiga. Hal ini menjadi dasar bagi PBB di tahun 1961 melakukan pembenaran usul dekade pengembangan PBB pertama dari presiden J.F. Kennedy. Usulnya mengklaim dua tujuan: pertumbuhan GNP tahunan sebesar 5% atau lebih di Dunia Ketiga dan suatu peningkatan besar-besaran transfer modal dari negara-negara industri. Usul itu jelas mencerminkan pikiran pada tahun 1960-an.

Banyak negara-negara Dunia Ketiga yang tumbuh di sekitar 5% per tahun di tahun 1960-an. Namun pertumbuhan makroekonomi tidak menetes dalam mengurangi **permasalahan sentral dunia ketiga yaitu kemiskinan**. Secara bersamaa dunia ketiga mengalami ledakan penduduk. Pertumbuhan tahunan GNP per kapita dunia ketiga tumbuh sekitar 1,5% s/d 2,2%, sementara itu gap Utara - Selatan ternyata semakin terus melebar. Transfer modal ternyata tidak meningkatkan seperti yang dibayangkan dalam resolusi PBB, dengan rasio terhadap GNP ternyata transfer modal terus menurun pada hampir sebagian besar negara-negara industri.

Pertermuan 1965 Dewan Ekonomi dan Sosial PBB memilih resolusi 1086C yang disebut pengembangan wilayah di negara-negara Dunia Ketiga. Usul tersebut mendukung pentingnya keseimbangan pertumbuban secara regional untuk mendapatkan keuntungan pengembangan yang sama yang dinikmati oleh penduduk miskin perdesaan seperti pemukim di kota. Dokumen UN yang lain secara bersarmaan diterbitkan oleh Departemen Ekonomi dan Sosial sebagai tambahan dokumen General Assembly, disokong dari pandangan yang sama dari Myrdal (1968) dan Waterson

(1965), seperti semangat mereka. Laporan dengan *judul Towards Accelerated Deve1opment: Proposals for The Second Decade*, disusun oleh *UN-Comitee for Development.* Laporannya secara kuat menyokong tiga prasyarat terhadap kecepatan pengembangan wilayah:

(i) mobilisasi dan penggerakan potensi dan sumberdaya domestik,
(ii) partisipasi masyarakat luas dalam proses pembangunan dan upaya memenuhi standar hidup minimum masyarakat banyak, dan
(iii) mempraktekan "perencanaan partisipatif" untuk membangun kapasitas sosial dan kelembagaan masyarakat yang dibutuhkan untuk pembangunan berkelanjutan.

Mobilisasi sumberdaya ekonomi adalah upaya penggalian dan pemanfaatan sumberdaya ekonomi, yaitu sumberdaya lahan (alam), sumberdaya manusia, teknologi, modal, dan sumberdaya sosial bagi mereka yang memerlukannya. Upaya memobilisasi sumberdaya ekonomi di Indonesia memiliki tantangan yang cukup berat karena Kenyataan di lapangan memperlihatkan bahwa sumberdaya-sumberdaya produktif di Indonesia dikuasai oleh sekelompok masyarakat elit yang dekat dengan penguasa. Penguasaan ini telah menimbulkan ketimpangan dalam memperoleh akses masyarakat banyak kepada sumberdaya pembangunan tersebut dan selanjutnya berakibat kepada munculnya ketimpangan tingkat kesejahteraan antar kelompok-kelompok dalam masyarakat. Pada gilirannya ketimpangan kehidupan dalam masyarakat menjadi potensi meledaknya kekecewaan dan keresahan masyarakat dan mengarah kepada terjadinya kekerasan. Data di lapangan juga menunjukkan bahwa sumberdaya yang dikuasai tersebut tidak sepenuhnya dimanfaatkan oleh pihak yang menguasainya, sehingga menimbulkan inefisiensi sekaligus menutup akses kelompok masyarakat lain yang lemah terhadap sumberdaya tersebut yang menimbulkan kerugian sosial (*social cost*) yang tinggi.

Menurut Anwar (2000), salah satu upaya untuk menghilangkan inefisiensi dan membuka akses masyarakat terhadap sumberdaya yang menganggur tersebut adalah melalui mobilisasi sumberdaya melalui redistribusi asset (lahan dan modal) melalui negosiasi-negosiasi antara pemilik dan petani penggarap yang difasilitasi oleh pemerintah. Mobilisasi sumberdaya ekonomi ini diarahkan kepada peningkatan kesempatan kerja dan pemerataan yang menyumbang kepada pertumbuhan ekonomi secara keberlanjutan. Dalam jangka pendek, redistribusi aset ini mungkin akan menyebabkan penurunan tingkat pertumbuhan sebab pada tahap awal pelaksanaannya diperlukan biaya transaksi - berupa biaya negosiasi - dan kemungkinan adanya ketidaksiapan sumberdaya manusia dalam mengelola sumberdaya yang dilimpahkan kepadanya. Namun dalam jangka panjang redistribusi aset yang berkelayakan dapat meningkatkan efisiensi dan *equity* dari alokasi sumberdaya tersebut.

Tujuan menciptakan keseimbangan spasial, khususnya keseimbangan pembangunan kota-desa tidak semata-mata masalahan kepentingan memecahkan disparitas regional dalam skala nasional namun hal itu sangat berarti dalam konteks permasalahan hubungan Utara-Selatan masa kini, khususnya mempertinggi kesadaran dominasi dan subordinasi antara negara kaya dan miskin.

Modernisasi ekonomi diyakini dapat dicapai melalui industrialisasi dan urbanisasi, atau suatu proses kumulatif memperkuat antara pertumbuhan produksi industri urban dan peningkatan sistem supply pangan di perdesaan. Ketika produktifitas pertanian naik sampai level tertentu, surplus tenaga kerja dikeluarkan dari sistem produksi pangan untuk dialihkan untuk perluasan sektor urban, sementara sektor industri yang berkembang di perkotaan memperkuat sistem pertanian dengan memasok input lebih banyak dan lebih baik seperti peningkatan kesuburan dan

produktifitas pertanian. Sehingga terjadilah pertumbuhan dan sekaligus penguatan *(growth-reinforcing process*) kumulatif dari penciptaan pekerjaan dari produktifitas yang lebih tinggi di kedua kawasan (urban dan rural), seperti yang terjadi di negara industri di Barat dan selanjutnya di Jepang. Sementara itu sebagian besar negara sedang berkembang mengekspor, dan masih banyak yang mengeskpor sumber daya alam dan komoditi primer ke negara maju hanya untuk mengimpor produksi industri manufaktur dari negara maju. Negara-negara Dunia Ketiga ditekan oleh berbagai kepentingan dan keadaan seperti itu, mengekspor bahan mentah, dan dalam prosesnya tertangkap dalam jaringan dominasi perputaran ekonomi oleh industri di Barat dan badan hukum multinasional. Negara sedang berkembang akhirnya tidak mempunyai kesempatan untuk membangun pertumbuhan dan penguatan yang memadai untuk menuju proses interaksi kota-desa secara sinergis dan begitu pula untuk memodernisasi ekonomi nasional mereka. Dengan demikian, tujuan menciptakan keseimbangan regional pada dasarnya secara jelas diarahkan agar pengembangan wilayah memiliki arti pada pembebasan Dunia Ketiga dari keterbelakangan (Nagamine, 2000), bukan semata-mata pemerataan dan keadilan.

Pengembangan perdesaan seharusnya memegang posisi terpenting dalam kebijakan pengembangan wilayah yang diformulasikan negara-negara Dunia Ketiga seperti Indonesia karena sebagian besar dari penduduk Dunia Ketiga tinggal di perdesaan, maka tidak mungkin fasilitasi proses *self-sustain* tanpa fokus perdesaan. Dapat dikatakan mungkin hal terpenting dari spirit komitmen PBB di dalam pembangunan wilayah melalui ECOSOC 1582L dalam pengembangan wilayah adalah pengembangan perdesaan.. Namun disini harus dibedakan pembangunan perdesaan dari pembangunan pertanian. Target pengembangan perdesaan adalah mengenai petani miskin, dan melibatkan program pengembangan yang komprehensif untuk meningkatkan produktifitas dan kondisi kehidupannya. Sedang pengembangan pertanian utamanya menguatkan kapasitas produktif dari masing-masing sektor, misalnya dengan memberi insentif terhadap petani skala menengah dan besar untuk meningkatkan produktifitas. Selama ini aktivitas perkotaan yang didominasi oleh industri dan jasa memperoleh perhatian besar elit politik dan pejabat karena memberikan surplus keuntungan (*rent*) yang besar. Sedang aktivitas di perdesaan yang didominasi sektor primer dan pertanian kurang diperhatikan bahkan diabaikan karena rent yang kecil. Disamping itu konsep hubungan *rural-urban*i telah mengalami perubahan mendasar namun kurang dipahami. Thesis Lipton (1977) menyimpulkan bahwa: (a) kaum elit di kawasan urban mempertahankan keadaan perdesaan seperti diatas dengan mengorganisasikan dan mengendalikan kekuasaan politik dan ekonomi tersentralisasi. Di Indonesia pengendalian seperti ini dipertahankan semasa Orde Lama maupun Orde Baru, sehingga distribusi sumberdaya dan melebar, (b) Meski secara historis negara Asia mengalami pertumbuhan ekonomi tinggi,tetapi bagian (*proportion*) masyarakat perdesaan yang miskin jumlahnya tidak banyak berkurang, dan (c) Secara umum telah terjadi misalokasi sumberdaya antara perkotaan dan wilayah perdesaan (urban bias).

Pemahaman teoritik mengenai prinsip-prinsip keseimbangan spasial dalam skala global sebagai penyeimbang sasaran-sasaran makroekonomi sudah lama dipahami, namun gaungnya secara berarti dalam skala nasional nampaknya baru berkembang belakangan ini, itupun nampaknya masih baru terbatas di kalangan akademik/peneliti. Di kalangan birokrasi (aparat pemerintah) dan pasar, pemikiran-pemikiran urban bias masih cukup kuat. Diberlakukannya kebijakan otonomi daerah setidaknya sudah merupakan bagian dari kesadaran pada tataran *polical will* di tingkat nasional setelah sekian lama hanya hanya ada dalam diskusi-diskusi ilmiah, namun demikian

pemahaman umum mengenai perspektif yang diuraikan diatas, khususnya kaitan antara pengembangan wilayah/lokal, pembangunan makro dan keseimbangan global, masih belum dipahami secara memadai.

Pengertian Disparitas Regional

Disparitas regional merupakan suatu bentuk tidak seimbangnya pertumbuhan sektor-sektor primer, sekunder, tersier dan atau sektor-sektor sosial antar wilayah. Setiap negara, baik negara maju atau sedang berkembang, negara agraris maupun industri maju selalu memiliki wilayah-wilayah yang beragam pertumbuhan ekonominya. Kemajuan atau keterbelakangan ekonomi mungkin dapat saja terbatas dalam dimensi sektoral maupun agregat

Pembangunan wilayah yang berimbang ditunjukkan oleh adanya tingkat pertumbungan yang seimbang antar wilayah sesuai dengan kapasitas dan kebutuhan-kebutuhan pembangunannya. Dengan demikian jelaslah bahwa tidak berarti bahwa setiap wilayah harus sama tingkat perkembangannya atau mempunyai tingkat perkembangan industrialisasi yang sama maupun suatu pola ekonomi yang seragam. Secara sederhana ini berarti tercapainya secara penuh kapasitas pembangunan ilayah yang sesuai dengan potensial.

Gagasan pembangunan regional berimbang pada mulanya merupakan ide populis Stalin yang ingin membangun setiap wilayah dari Soviet sebagai bagian dari upaya meningkatkan pertahanan negara. Di Inggris, gagasan ini diwujudkan dengan menyebarkan aktifitas industri dan serta membangun wilayah terbelakang setelah penyerbuan Jerman selama Perang Dunia kedua. Di Amerika, wilayah terbelakang dari wilayah Tannesse menerima perhatian utama. Jelaslah bahwa ide-ide pembangunan berimbang telah lama muncul di berbagai negara, khususnya negara-negara maju. Akan tetapi permasalahan disparitas regional dalam pembangunan ekonomi lebih relevan lazim dan sangat parah terjadi negara-negara sedang berkembang. Dalam beberapa dekade treakhir hampir seluruh negara sedang berkembang telah semakin memahami pentingnya pernbangunan wilayah secara berimbang.

Sebab-sebab Disparitas Regional

Adalah sangat penting untuk melihat hubungan antara pola pembangunan ekonomi dengan berbagai aspek fisik dan sosial ekonomi wilayah guna mengidentifikasi peubah-peubah yang sangat menentukan pola pertumbuhan wilayah. Dalam kenyataannya penyebab terjadinya ketidakseimbangan pembangunan antar wilayah bersifat sangat beragam antar daerah, walau demikian terdapat beberapa generalisasi yang tetap dapat ditangkap. Murty (2000) melakukan identifikasi dan klasifikasi faktor-faktor yang penentu terjadinya disparitas regional, yaitu: (1) faktor geografis, (2) historis, (3) politis; (4) kebijakan, (5) administratif (6) sosial dan (7) ekonomis. Secara lebih sederhana, menurut hemat penulis faktor penyebab disparitas wilayah bersumber dari (1) faktor alamiah dan (2) faktor struktural.

Faktor geografis atau faktor alamiah pada dasarnya adalah implikasi logis dari sifat alamiah dimana sumberdaya alam tersebar secara tidak merata secara spasial, karena sumberdaya alam umumnya bersifat melekat pada pada berbagai permukaan bumi atau posisi geografis dan tersebar secara tidak merata. Sangatlah jelas berbagai sumber daya pertanian, topografi dan iklim tersebar secara tidak merata.

Tingkat pembangunan di dalam sebuah komunitas juga tergantung pada apa yang telah diwariskan dari masa lalu. Sistem kelembagaan yang berkembang di masa lalu merupakan suatu landasan terbentuknya struktur insentif serta sistem hubungan

antara pekerja dan pengusaha. Sistem feodal memberikan insentif yang sangat kecil untuk pekerja keras. Di dalam sistem industri dimana para pekerja merasa dieksploitasi serta pendekatan perencanaan restriktif membatasi menimbulkan sedikitnya inisiatif untuk investasi swasta dan menyebabkan terganggunya proses pembangunan.

Kekuatan politik kepentingan umumhya tidak sama untuk setiap wilayah. Sistem politik dapat menyebabkan sebaran perwakilan aspirasi politik dirasakan tidak adil oleh sebagian wilayah. Wilayah-wilayah tertentu sering merasa mendapat perlakuan yang dianaktirikan dibandingkan dengan wilayah-wilayah yang memiliki wakil-wakil yang lebih banyak dari partai yang berkuasa pada kursi legislasi.

Hampir semua negara yang telah berkembang menerapkan konsep negara *welfare state*. Pembangunan diarahkan untuk menciptakan kesetaraan perkembangan antar wilayah. Kekuatan-kekuatan pasar yang menyebabkan terjadinya backwash process cenderung dilemahlkan dan sebaliknya kekuatan-kekuatan pasar yang mendorong *spread effect* justru semakin didorong. Namun di negara-negara yang sedang berkembang umumnya baru dilakukan dengan sangat terbatas. Yang banyak didukung pada umumnya justru kebijakan-kebijakan yang mendorong proses eksploitasi dan aliran sumberdaya yang menciptakan ketimpangan-ketimpangan pembangunan dan pengembangan kelembagaan-kelembagaan priyayi (*feodalism*) dan kelembagaan non egaliter (*inegalitarian institutions*) serta berbagai struktur kekuasaan yang mendorong kelompok kaya mengeksploitasi kelompok miskin. Lebih jauh, sistem administasi atai birokrasi seringkali malah semakin memperlebar jurang kesenjangan pemisah pembangunan regional.

Berbagai faktor sosial telah menimbulkan berbagai masalah di dalam proses pembangunan. Berbagai sistem sosial-budaya tidak menciptakan keadaan yang kondusif untuk pernbangunan ekonomi (kepercayaan tradisional, nilai-nilai sosial primitif). Keterbelakangan sosial ini mengungkung wilayah-wilayah tersebut masuk ke dalam pusaran keterbelakangan ekonomi. Di pihak lain penduduk wilayah yang maju memiliki pendirian dan sikap yang kondusif untuk pembangunan. Mereka percaya pada norma agama, tradisi, kepercayaan sosial dan atitude yang lebih fleksibel.

Dari sisi dimensi ekonomi penyebab disparitas wilayah bersumber dari:
(1) keragaman kualitas dan kuantitas faktor-faktor produksi, seperti lahan, tenaga kerja, modal, dan sebagainya, (2) proses kumulatif (*cummulative process*), seperti dalam masalah kemiskinan, lingkaran setan kemiskinan telah menyebabkan tidak ketebelakangan dan tidak berkembangnya sumberdaya-sumberdaya., (3) kekuatan-kekutana pasar yang bebas nilai (free play of market forces) serta multipliernya (*spread and backward effects*), dan (4) ketidaksempurnaan pasar.

Seperti halnya pemahaman kita mengenai bahaya dari pertumbuhan yang terlalu lambat atau terlalu cepat yang dari bagian tubuh manusia, secara analogis, pertumbuhan yang tidak seimbang antar wilayah menyebabkan berbagai masalah ekonomi, sosial, dan politik suatu negara. Oleh karenanya masalah disparitas regional selalu menjadi perhatian di setiap negara. Menurut Murthy (2000), setidaknya terdapat beberapa alasan dari setiap negara mengurangi terjadinya disparitas antar wilayah, yakni untuk: (1) pembangunan ekonomian yang stabil, (2) percepatan pertumbuhan ekonomi, (3) pemanfaatan dan konservasi sumberclaya, (4) promosi kesempatan kerja, (5) mengurangi tekanan beban penduduk pada sektor pertanian, (6) desentralisasi pembangunan dan mengurangi dampak/tekanan negatif urbanisasi dan polusi, (7) menghindari konflik dan stabilitas politik, dan (8) ketahanan nasional.

Masalah Pembangunan Wilayah dan Isu Lingkungan

Meskipun pertumbuhan ekonomi secara potensial dapat mendorong suatu negara (atau wilayah dalam negara), kearah kemampuan untuk mengatasi permasalahan yang menyangkut pelestarian sumberdaya alam secara lebih efektif. Namun, dari pelajaran dan pengalaman-pengalaman yang berasal dari banyak negara-negara dan wilayah-wilayah, telah diperoleh kesan yang menunjukkan bahwa menurut kenyataan yang terjadi menunjukkan bahwa lebih banyak pengalaman yang menemui kegagalan-kegagalan dalam mengatasi masalah pengelolaan sumberdaya alam tersebut, daripada yang telah berhasil. Dalam menghadapi masalah ini ternyata bahwa negara atau wilayah yang telah berhasil dengan baik (sukses) dalam mengatasi masalah tersebut, jumlahnya adalah hanya sedikit saja, yaitu hanya beberapa negara atau lokasi wilayah yang mempunyai kemampuan untuk menanggulangi atau mengatasi permasalahan tersebut.

Persoalan utamanya disebabkan karena belum atau kurang banyak dipahami tentang bentuk hubungan antara faktor-faktor yang menimbulkan dan akibat dari terjadinya degradasi sumberdaya alam dan lingkungan hidup, sehingga akibatnya penanggulangan masalah sumberdaya alam dan lingkungan hidup menjadi terabaikan. Atau, kalaupun ada yang dilakukan oleh beberapa pihak-pihak, maka tidak sedikit bahwa negara/wilayah dan masyarakat yang bersangkutan hanya mencoba untuk menanggulangi persoalan tersebut dengan hanya mengatasi gejala permukaannya saja, dan kebanyakan tidak menyentuh akar permasalahannya dalam rangka pemecahan persoalan atau mengatasi penyebab dasarnya.

Masalah-masalah yang dihadapi dari terjadinya degradasi sumberdaya alam/lingkungan hidup, ternyata dicirikan oleh sifat dari proses kerusakannya. Pada umumnya proses tersebut berjalan relatif perlahan (lamban), namun dampaknya kebanyakan bersifat kumulatif, sehingga pada suatu saat akan terjadi krisis yang penanggulangannya menjadi sulit atau sangat mahal untuk dilakukan. Sedangkan sifat dari pembuat aktivitas yang memberikan dampak negatif yang berkaitan dengan eksploitasi sumberdaya alam dan lingkungan hidup pada umumnya merupakan golongan masyarakat yang kuat baik secara sosial-politik maupun ekonomi, seperti pengusaha pemegang konsesi hutan (HPH) atau penambangan dan indutriawan besar (kaya) yang sering menimbulkan kerusakan sumberdaya alam dan pencemaran lingkungan hidup. Mereka itu pada umumnya merupakan golongan yang mempunyai limpahan sumberdaya dan hak-hak (*property right*) yang sangat kuat dan karenanya unggul dalam masyarakat dan mempunyai akses yang mudah terhadap kekuasaan (*power*). Tetapi sebaliknya, pihak-pihak yang menerima dampak negatif (yang terkena dampak *social cost*) adalah golongan masyarakat miskin yang tidak mempunyai atau hak-hak atau hak-haknya hanya sedikit dan sangat lemah. Sehingga karenanya kerusakan sumberdaya alam dan lingkungan hidup dengan jelas mempunyai dampak kepada pemerataan (*distributive impacts*). Dalam kebanyakan peristiwa timbulnya masalah lingkungan hidup mengandung distribusi manfaat dan beban yang tidak seimbang, yang pada umumnya keuntungannya hanya diraih oleh golongan yang kuat, sedangkan beban tanggungannya kebanyakan harus dipikul oleh golongan masyarakat lemah yang mayoritas miskin. Dengan demikian maka jelaslah bahwa perbedaan hak-hak (*entitlement*) yang sangat mencolok di antara berbagai lapisan masyarakat menjadi salah satu penyebab pokok yang mendorong timbulnya permasalahan sumberdaya alam dan lingkungan hidup. Oleh karena itu setiap kebijaksanaan yang dapat menuju kepada pemerataan hak-hak dan pendapatan serta

mengentaskan kemiskinan, secara tidak langsung akan mengarah kepada perbaikan sumber-sumberdaya alam dan lingkungan hidup.

Dengan demikian, permasalahan dari terjadinya degradasi sumber-sumberdaya alam sebagaimana yang terjadi di Indonesia atau di negara lain adalah karena terlalu terpusatnya kewenangan/hak-hak kekuasaan dalam sistem pengelolaan sumber-sumberdaya alam, baik sumberdaya itu berupa sumberdaya hutan, laut (ikan dan kerang-kerang) maupun sumberdaya mineral, lahan, udara dan sumberdaya yang bersifat *public good* lainnya. Sebagai misal, sebelum Republik Indonesia ini lahir, penduduk asli di daerah-daerah secara lokal dengan warisan yang diturunkan oleh nenek mereka mempunyai hak-hak (*property right*) untuk memungut atau memanfaatkan sumberdaya alam di sekitar lokasi tempat tinggalnya (baik sekitar hutan maupun perairan). Hak-hak ini dijamin sebagai hak-hak ulayat (*territorial use right*) yang meskipun tidak tertulis, hak-hak tersebut diakui dan dihormati oleh masyarakat. Hak-hak ulayat ini sebenarnya secara lebih jelas telah diakui dan lebih rinci dalam UU Pokok Agraria tahun 1960. Tetapi kelihatannya, karena kesalahan interpretasi terhadap UUD 1945, terutama yang menyangkut pasal 33 ayat 3, maka kemudian penguasaan sumberdaya alam yang ada pada masyarakat daerah diambil alih oleh negara (pemerintah pusat). Penguasaan negara atas sumberdaya alam ini oleh para penguasa pengambil keputusan di departemen-departemen atau direktorat jendral yang bersangkutan, lalu diterjemahkan dan diartikan sebagai penguasaan oleh pemerintah pusat, sehingga akhirnya merekalah yang merasa dan menganggap untuk mewakili negara. Kejadian pengambilan hak-hak dari masyarakat, terutama dari masyarakat komunal di daerah-daerah ini, c.q. oleh pejabat pemerintah pusat sebenarnya bukanlah khas terjadi di Indonesia, melainkan juga terjadi dibeberapa negara lain seperti di beberapa negara Asia. Sebagai akibatnya, maka hak-hak masyarakat lokal untuk memungut atau memanfaatkan sumberdaya alam yang bersangkutan menjadi hilang karena hak-haknya diambil alih oleh para pejabat/penguasa pusat. Kesalahan interpretasi tersebut sangat jelas terjadi dengan lahirnya UU Pokok Kehutanan No.5 tahun 1976 dan UU Pokok Perikanan No. 9, tahun 1985 yang sangat mengabaikan hak-hak ulayat (*territorial use right*) dan kepentingan penduduk lokal yang diambil alih oleh penguasa di pusat. Padahal pihak yang sangat mengetahui cara-cara pengelolaan sumberdaya alam lokal atau regional yang mengarah kepada sistem yang berkelanjutan adalah penduduk lokal tersebut yang didasarkan atas pengalaman dan pengetahuan mereka yang telah diwarisi oleh nenek moyang mereka dalam kurun waktu beratus tahun.

Perhatian dan kecermatan dalam sistem pengelolaan sumberdaya alam oleh masyarakat lokal didasarkan atas kepentingan mereka sendiri, karena sumberdaya tersebut telah menjadi sumber pendapatan untuk mendukung kehidupannya. Sebaliknya para penguasa di pusat sebenarnya lupa, bahwa pemanfaatan sumberdaya alam yang sesuai dengan pasal 33 itu, juga ditujukan: "....,untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat", termasuk rakyat masyarakat komunal lokal untuk memungut dan memanfaatkan sumber-sumberdaya alam disekitar lokasi tempat tinggalnya. Tetapi ironinya setelah pemerintahan Orde Baru, justru Ditjen/Departemen Kehutanan dan Direktorat Jendral Perikanan bersama Dewan Perwakilan Rakyat, telah menyetujui dan mengesahkan sebagai undang-undang, dengan lahir dan berlakunya UU Pokok Kehutanan No. 5, tahun 1976 dan UU Pokok Perikanan No. 9, tahun 1985 di atas; yang kelihatannya lebih mengantisipasi kehadiran para investor besar untuk mengeksploitasi sumberdaya alam yang banyak merusak, dari pada memberikan manfaat sumberdaya tersebut kepada rakyat setempat yang memerlukannya sebagai sumber pendapatan dan dukungan

kehidupannya. Sebagai akibat dari tidak dihormatinya hak-hak ulayat masyarakat komunal tersebut (oleh pemerintah), maka hak-hak mereka menjadi tidak menentu (*uncertain property right*) yang pada dasarnya akan mengarah kepada terjadinya kerusakan sumberdaya hutan maupun sumberdaya perairan dan laut di wilayah kepulauan Nusantara. Di lain pihak, penguasaan dan pengelolaan sumberdaya alam yang lokasinya tersebar sangat luas di seluruh wilayah Nusantara ini, maka sangat sulitlah untuk melaksanakan pengendaliannya, karena biaya-biaya transaksi (biaya pemantauan, *enforcement*) dari klaim (*claim*) negara atas sumberdaya alam tersebut sangat mahal, sehingga dalam prakteknya tidak mungkin dapat diwujudkan. Dengan demikian, sumberdaya alam tersebut mengalami 'semacam akses terbuka' (*quasi-open-access resources*) yang semua pihak mau memaksimumkan keuntungan dari sumberdaya tersebut, sedangkan tidak satupun mau memelihara kelestariannya, sehingga pada akhirnya akan mengalami degradasi, seperti yang diramalkan oleh Garrett Hardin (1968) sebagai kejadian apa yang disebut "*The Tragedy of Commons",* yang sebenarnya tragedy tersebut terjadi pada keadaan sumberdaya yang bersifat "O*pen Access"*[3].

Tiadanya keseimbangan hak-hak dan wewenang antara pemerintah pusat dan daerah serta masyarakat lokal dalam mengelola dan memanfaatkan sumberdaya alam tersebut sering menimbulkan gejala kebocoran wilayah (*regional leakages*), terjadinya proses pemiskinan masyarakat komunal lokal serta beban-beban (*social costs*) yang harus ditanggung oleh masyarakat tersebut sedangkan mereka tidak memperoleh kompensasi. Keadaan ini menjadi potensi timbulnya keresahan sosial ekonomi dan politik di daerah-daerah yang dapat mengancam kehidupan keseluruhan masyarakat bangsa. Keadaan ini menjadi rawan karena masyarakat wilayah yang resah mudah dipicu oleh unsur-unsur luar yang tidak menyukai kepada masyarakat dan negara Indonesia guna mengalami kemajuan-kemajuan ekonomi dan sosial yang pesat.

Oleh karena itu suatu usaha perlindungan atau proteksi yang dilakukan terhadap sumberdaya alam dan lingkungan hidup bukanlah merupakan sesuatu tindakan kemewahan. Tindakan ini bukan hanya merupakan monopoli dan diperuntukkan bagi negara/wilayah maju saja; tetapi juga diperlukan oleh negara/wilayah yang masih terkebelakang. Karena, justeru di negara/wilayah terkebelakang ini sering dan banyak terjadi kerusakan sumberdaya alam dan lingkungan hidup, yang bahkan masalahnya lebih berat lagi. Sebagai contoh: tingginya tingkat kerusakan hutan, erosi tanah, pencemaran udara dan air kebanyakan terjadi di nagara/wilayah yang belum maju yang cenderung menjadi tidak terkendali. Sehingga manifestasi ekonomi dari kejadian degradasi sumberdaya alam/lingkungan hidup dapat menjadi indikator penting bagi perlunya penentuan kebijaksanaan-kebijaksanaan untuk diarahkan kepada pembangunan yang berkelanjutan (*Sustainable development*).

Kerusakan sumberdaya alam dan lingkungan hidup sebenarnya yang menjadi sumber pokoknya dapat ditelusur sebagai akibat dari sistem ekonomi yang salah urus (*economic missmanagement*), sehingga menghasilkan keragaan/kinerja ekonomi yang jelek (*bad economy*). Keragaan ekonomi yang jelek ini ditimbulkan oleh karena

---

[3] Antara sumberdaya milik bersama (*common resurces*) dengan sumberdaya akses terbuka (*open access resource*) sekarang disadari terdapat perbedaan. Karena dalam sumberdaya akses terbuka tidak eksklusif dan tidak ada institusi yang mengatur. Tetapi dalam sumberdaya milik bersama ada eksklusifitas yang mencegah golongan penduduk di luar masyarakat komunal untuk memungut dan memanfatkan sumberdaya yang bersangkutan, disamping ada institusi yang mengatur pemanfaatannya. Sehingga sumberdaya milik bersama dapat mempertahankan keberlanjutannya.

terjadinya kekeliruan dan salah urus ekonomi, seperti tercermin dari kekeliruan dan kegagalan kebijaksanaan pada beberapa tindakan pemerintah (*government policy failure*), terutama yang menyangkut terlalu banyak tindakan campur tangan pemerintah, yang sering menimbulkan terjadinya distorsi dalam sistem (pertukaran) ekonomi pasar. Sebagai akibat dari terjadinya distorsi tersebut kemudian menimbulkan terjadinya isyarat-isyarat harga-harga yang salah (*false price signals*) kepada produsen ataupun konsumen, sehingga kejadian tersebut mengarah kepada terjadinya misalokasi sumber-sumberdaya, yang menimbulkan keragaan atau kinerja ekonomi menjadi tidak efisien, khususnya yang tercermin dari terjadinya gejala pemborosan/kemubaziran dalam pemanfaatan sumberdaya alam tersebut.

Kegagalan dan kekeliruan kebijaksanaan di atas sebagian karena pada tahap awal masa permulaan pembangunan (PJP I) belum banyak diketahui tentang sifat dari kompleksitas sumberdaya alam dan lingkungan hidup tersebut. Terutama sifat-sifat yang berkaitan dengan besarnya dampak-dampak kerusakan sumberdaya alam dan lingkungan hidup kepada kehidupan sosial ekonomi masyarakatnya. Ironinya setelah kekeliruan tersebut diketahui, tetapi sebagian dari kekeliruan tersebut sengaja dibiarkan terus berlangsung, berhubung karena kekeliruan tersebut berkaitan dengan kepentingan-kepentingan pihak-pihak yang telah meraih keuntungan dari keadaan tersebut. Sebagai misal, harga-harga kayu keras dari hutan hujan tropis (*tropical hardwood*) nilainya tidak lagi mencerminkan tingkat kelangkaan yang sesungguhnya (karena tidak memperhitungkan nilai-nilai lain yang melekat pada kayu yang ditebang dari hutan tersebut: seperti nilai produk *non-timber* melekat pada kayu hutan, sehingga harganya di pasaran menjadi terlalu rendah dibandingkan dengan nilai-nilai yang sebenarnya. Nilai-nilai *non-timber* tersebut adalah nilai yang berkaitan dengan tumbuhnya kayu tersebut, seperti antara lain nilai-nilai produk non-kayu (buah-buahan, umbi-umbian, bahan farmasi, nilai perlindungan dll.) yang sering nilainya lebih berharga dari kayunya. Sedangkan kayu yang dipanen dari hutan tropis yang kaya bidiversitasnya sebenarnya bersifat serbaguna. Tetapi nilai-nilai *non-timber* tersebut menjadi kurang atau tidak dinilai secara sebenarnya, karena penilaian hutan yang terjadi kebanyakan terlalu terpusat pada kayunya.

Meskipun kita menyaksikan banyak sekali pengalaman yang menemui kegagalan-kegagalan pada masa yang sudah lalu, tetapi dari beberapa pengalaman tersebut ternyata masih ada juga yang berhasil, seperti antara lain dalam pemberian hak-hak guna pakai atas sumberdaya hutan di Papua New Gunea kepada masyarakat komunal, atau dalam pengendalian kemacetan lalulintas dan pencemaran udara di kawasan kota di Singapura. Sehingga keadaan keberhasilan dari pengalaman terakhir ini sebenarnya masih memberikan harapan-harapan. Dengan melakukan modifikasi ataupun adaptasi yang diperlukan terhadap hak-hak masyarakat komunal sekitar hutan atau masyarakat pantai yang kehilangan mata pencahariannya, maka sebenarnya masih dapat dilakukan beberapa perbaikan terhadap hak-hak mereka agar dapat mengarah kepada uapaya penanggulangan terjadinya degradasi sumberdaya alam dan lingkungan hidup di sekitarnya. Penegasan hak-hak (*secure assigment property right*) agar tidak terjadinya eksternalitas juga akan mencegah atau setidak-tidaknya akan mengurangi dampak negatif yang ditimbulkannya, seperti yang dinyatakan dalam suatu dalil dari salah seorang pemenang hadiah Nobel dalam bidang ekonomi dan hukum yang bernama Ronald Coase (1960).

Otonomi Daerah

Diberlakukannya UU 22/1999 mengenai Otonomi Daerah berimplikasi luas dalam sistem perencanaan pembangunan di wilayah-wilayah. Otonomi daerah mengisyaratkan pentingnya pendekatan pembangunan berbasis pengembangan wilayah dibanding pendekatan sektoral. Pembangunan berbasis pengembangan wilayah dan lokal memandang penting keterpaduan antar sektoral, antar spatial (keruangan), serta antar pelaku pembangunan di dalam dan antar daerah. Sehingga setiap program-program pembangunan sektoral dilaksanakan dalam kerangka pembangunan wilayah.

Salah satu bentuk *government failure* di masa lalu adalah kegagalan menciptakan keterpaduan intersektoral yang sinergis dengan kelembagaan lokal yang telah dipercayai oleh masyarakatnya di dalam kerangka pembangunan wilayah. Struktur insentif yang dibentuk tidak memungkinkan keterpaduan sektoral di tingkat wilayah. Sebagai akibatnya, pemerintahan daerah dan lokal gagal menangkap kompleksitas pembangunan di wilayahnya, dan partisipasi masyarakat lokal tidak mendapat tempat. Keterpaduan sektoral tidak hanya mencakup hubungan antar lembaga pemerintahan tetapi juga antara pelaku-pelaku ekonomi anatar sektor yang berbeda. Wilayah yang berkembang dengan baik ditunjukkan oleh keterkaitan antara sektor ekonomi wilayah, dalam arti terjadi transfer input dan output barang dan jasa antar sektor secara dinamis.

Potensi sumberdaya alam serta aktivitas-aktivitas sosial-ekonomi yang tersebar secara tidak merata dan tidak seragam membutuhkan adanya interaksi spasial yang optimal dalam arti terjadinya struktur keterkaitan antar wilayah dapat berlangsung secara dinamis.

Perencanaan pembangunan selalu memerlukan skala prioritas, karena (1) setiap sektor memiliki sumbangan langsung dan tidak langsung yang berbeda kepada pencapaian sasaran-sasaran pembangunan (penyerapan tenaga kerja, pendapatan regional, dan lain-lain), (2) setiap sektor memiliki keterkaitan dengan sektor-sektor lainnya dengan karakteristik yang berbeda-beda, dan (3) aktivitas sektoral tersebar tidak merata dan bersifat spesifik, sehingga beberapa sektor cenderung terpusat dan terkait dengan sebaran sumberdaya alam, sumberdaya buatan (infrastruktur) dan sumberdaya sosial (adat istiadat) yang ada. Karenanya di setiap wilayah/daerah selalu terdapat *sektor-sektor yang bersifat strategis* akibat besarnya sumbangan yang diberikan dalam perekonomian wilayah serta keterkaitan sektoral dan aspek spatialnya.

Pembangunan *spatial* akan mengarah ke desentralisasi sistem pusat kegiatan dari yang tadinya berpusat pada kota-kota besar akan lebih tersebar kearah pembangunan kota-kota kecil di wilayah perdesaan sebagai pusat kegiatan di luar usahatani dan jasa-jasa pelayanan dan akan mengubah sistem tataruang wilayah-wilayah. Ekonomi kota-kota besar di masa datang tidak akan mengalami pertumbuhan lagi. Membengkaknya kota-kota telah menimbulkan biaya sosial tinggi yang mengarah pada inefisiensi dan menghambat pertumbuhan ekonomi disamping menghambat pemerataan pembangunan wilayah (*equity*), sehingga tidak mengarah ke pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*). Aglomerasi kota-kota yang semula menimbulkan *economy of scale* yang mempunyai dayatarik kepada kegiatan swasta, namun karena kota-kota besar bertumbuh secara tidak terkendali, pada akhirnya mengalami *diseconomy of scale*. Kota-kota besar menanggung biaya-biaya sosial (kongesti, pencemaran, kriminalitas, permukiman kumuh dll.) Pengusaha

swasta akan cenderung menentukan pilihan-pilihan lokasional kegiatannya ke pusat (*central places*) yang lebih menguntungkan. Karenanya tataruang regional dan nasional di masa depan akan mengalami berbagai perubahan-perubahan yang nyata. Lahan-lahan pertanian yang menurut rencana tataruang masa lalu telah dialihkan fungsinya kepada penggunaan non-pertanian, sebagian akan dikembalikan lagi kepada penggunaan untuk pertanian.

Pustaka

Anwar, A. 2000. Perspektif Otonomi Daerah dan Federasi dalam Pembangunan Indonesia di Masa Depan. Makalahl Semiloka Nasional Pembangunan Wilayah dalam Perspektif Otonomi Daerah dan wacana Federasi. Otonomi Daerah, Kerjasama PS PWD IPB dan BPS, Jakarta, 8 November 2000.

Coase, R.H. 1960. *The Problem of Social Cost*. The Journal of Law and Economics 3, pp. 1-44.

Hardin, G. 1968. *The Tragedy of the Commons*. Science 162, December 1968, pp. 1243-48.

Higgins, B. 1978. "Development Poles: Do They Exist?". Growth Pole Strate gy and regional Development Policy. In Lo. F. and S. Kamal. Pergamon Press.

----------. 1980. "Planning Regional Development: Art, Science, or Phylosophy? The Challenge of the 1980s." Training for Regional Development Planning. In Mathur, O.P. UNCRD Development Series, Vol IX. Maruzen. Singapore.

Kuhn, T.S. 1970. The structure of scientific revolutions. 2nd ed., Chicago, Chicago Univ. Press.

Myrdal, G. 1968. Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations. London. Allen Lane, 1968.gy and regional Development Policy.

Murty, S. 2000. *Regional Disparities: Need and Measures for Balanced Development*. In Shukla, A (Ed.), Regional Planning and Sustainable Development. pp. 3 – 16.

Nagamine, H. 2000. Regional Development in Third World Countries, Paradigms and Operational Principles. Int. Dev Journal. Tokyo.

Rustiadi, E. 2001. Paradigma baru pembangunan wilayah di era Otonomi daerah. Makalah pada pada Lokakarya Otonomi Daerah 2001, Perak Study Club di Jakarta Media center,11 Juni 2001.

Waterston, W.L.C. 1965. Development Planning: Lessons of Experience, Baltimore. Johns Hopkins Univ. Press.