



# STRATEGI PENGEMBANGAN WILAYAH DALAM KERANGKA PEMBANGUNAN EKONOMI NASIONAL YANG LEBIH MERATA DAN LEBIH ADIL

Oleh

**MENTERI PERMUKIMAN DAN PRASARANA WILAYAH<sup>1)</sup>**

## *Abstrak Makalah*

*Makalah ini berisikan uraian upaya percepatan pengembangan wilayah nasional yang relatif masih tertinggal, yaitu Kawasan Timur Indonesia (KTI), Kawasan perbatasan, kawasan tertinggal dan pulau-pulau kecil untuk mewujudkan pembangunan ekonomi nasional yang lebih seimbang dan lebih adil. Upaya yang dilakukan adalah mendorong percepatan pengembangan kawasan andalan nasional terutama sektor-sektor unggulannya dan kawasan tertinggal lainnya seperti kawasan perbatasan yang saling sinergis untuk penguatan struktur ekonomi dan mendorong pemerataan perkembangan wilayah nasional sehingga tercipta keseimbangan perkembangan wilayah yang proporsional. Pembangunan wilayah melalui pendekatan pengembangan kawasan ini, menurut Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional diperkirakan akan berhasil menggeser kontribusi Kawasan Timur Indonesia (KTI) dari hanya 19% tahun 1998 menjadi 32% tahun 2018, share ekonomi perkotaan tetap diantara 60-70%, peningkatan ekspor KTI meningkat dari 25% menjadi 42%. Untuk mewujudkan kebijakan pengembangan ekonomi nasional yang lebih merata dan adil ini ditempu melalui kebijakan pengembangan wilayah nasional dengan menggunakan instrumen penataan ruang. Strategi yang dibutuhkan mewujudkannya adalah melalui upaya membangun komitmen bersama antar sektor dan antar wilayah terhadap pengembangan kawasan (kawasan andalan dan perbatasan), kota-kota (pusat kegiatan nasional dan wilayah) serta sistem prasarana transportasi (arteri dan kolektor primer) dan prasarana sumberdaya air (satuan wilayah sungai).*

---

<sup>1</sup> Makalah ini disampaikan dalam rangka "Konferensi Nasional Ekonomi Indonesia" Putaran ketiga: Mengagas Format Garnd Strategy Ekonomi Indonesia, yang diselenggarakan pada tanggal 9-11 Desember 2003 di Makasar, Sulawesi Selatan.

## I. PENDAHULUAN

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) merupakan **negara dengan luas wilayah hampir 2 juta km<sup>2</sup> dan berpenduduk lebih 206 juta jiwa pada tahun 2000, memiliki potensi sumberdaya alam baik di laut (marine natural resources) dan di darat (land natural resources) yang sangat besar.** Di laut, Indonesia memiliki ± 18.110 pulau dengan garis pantai sepanjang 108.000 km. Berdasarkan Konvensi Hukum Laut (*UNCLOS*) 1982, Indonesia memiliki kedaulatan atas wilayah perairan seluas 3,2 juta km<sup>2</sup> yang terdiri dari perairan kepulauan seluas 2,9 juta km<sup>2</sup> dan laut teritorial seluas 0,3 juta km<sup>2</sup>. Selain itu Indonesia juga mempunyai hak eksklusif untuk memanfaatkan sumber daya kelautan dan berbagai kepentingan terkait seluas 2,7 km<sup>2</sup> pada perairan ZEE (sampai dengan 200 mil dari garis pangkal). Di darat, memiliki lahan kehutanan 113 juta ha, lahan sawah produktif 9,9 juta ha, lahan perkebunan produktif 15,5 juta, 60 cekungan prospektif sumber mineral dan migas.
2. Kenyataan bahwa **sumberdaya yang berlimpah tersebut tidak merata** berada di seluruh daerah. Hal yang sama terjadi dengan sebaran sumberdaya manusia yang merupakan “aktor” pembangunan tersebar juga tidak merata. Implikasi dari ketidak-merataan keberadaan kedua sumberdaya tersebut adalah belum baiknya tingkat pelayanan infrastruktur wilayah melayani kebutuhan wilayah dan masyarakat, terutama daerah-daerah terisolir dan tertinggal.
3. Untuk mengoptimalkan nilai manfaat sumberdaya yang berlimpah tetapi tidak merata tersebut bagi pengembangan wilayah nasional secara berkelanjutan dan menjamin kesejahteraan umum secara luas (*public interest*), diperlukan **intervensi kebijakan** dan penanganan khusus oleh Pemerintah untuk pengelolaan wilayah yang tertinggal. Hal ini seiring dengan agenda Kabinet Gotong Royong untuk menormalisasi kehidupan ekonomi dan memperkuat dasar bagi kehidupan perekonomian rakyat melalui upaya pembangunan yang didasarkan atas sumber daya setempat (*resource-based development*), dimana baik **sumberdaya** lautan dan daratan saat ini **didorong pemanfaatannya**, sebagai salah satu andalan bagi **pemulihan** perekonomian nasional.

## II. PENGERTIAN : Pembangunan Ekonomi dan Penataan Ruang

4. Secara sederhana, pembangunan ekonomi dapat dipahami sebagai upaya melakukan perubahan yang lebih baik dari sebelumnya yang ditandai oleh

membbaiknya faktor-faktor produksi. Faktor-faktor produksi tersebut adalah kesempatan kerja, investasi, dan teknologi yang dipergunakan dalam proses produksi. Lebih lanjut, wujud dari membaiknya ekonomi suatu wilayah diperlihatkan dengan membaiknya tingkat konsumsi masyarakat, investasi swasta, investasi publik, ekspor dan impor yang dihasilkan oleh suatu negara. Secara mudah, perekonomian wilayah yang meningkat dapat diindikasikan dengan meningkatnya pergerakan barang dan masyarakat antar wilayah.

5. Dalam konteks tersebut, pembangunan ekonomi merupakan pembangunan yang *a-spasial*, yang berarti bahwa pembangunan ekonomi memandang wilayah nasional tersebut sebagai satu "entity". Meningkatnya kinerja ekonomi nasional sering diterjemahkan dengan meningkatnya kinerja ekonomi seluruh wilayah/daerah. Hal ini memberikan pengertian yang "bias", karena hanya beberapa wilayah/daerah yang dapat berkembang seperti nasional dan banyak daerah yang tidak dapat berlaku seperti wilayah nasional. Wilayah Indonesia terdiri dari 33 provinsi dengan 400-an kabupaten/kota yang secara sosial ekonomi dan budaya sangat beragam. Keberagaman ini memberikan perbedaan dalam karakteristik faktor-faktor produksi yang dimiliki. Seringkali kebijakan nasional pembangunan ekonomi yang disepakati sulit mencapai tujuan dan sasaran yang diharapkan pada semua daerah-daerah yang memiliki karakteristik sangat berbeda. Contoh, kebijakan nasional untuk industrialisasi, di daerah yang berkarakteristik wilayah kepulauan dan laut diantisipasi dengan pembangunan industri perikanan, sedangkan daerah yang berkarakteristik darat dikembangkan melalui pembangunan kawasan industri, serta daerah yang tertinggal merencanakan pembangunan industri tetapi sulit merealisasikannya akibat rendahnya SDM, SDA, dan infrastruktur yang dibutuhkan oleh pengembangan Industri. Pendekatan ini dikenal dengan pembangunan ekonomi wilayah.
6. Pembangunan ekonomi wilayah memberikan perhatian yang luas terhadap keunikan karakteristik wilayah (ruang). Pemahaman terhadap sumberdaya alam, sumberdaya manusia, sumberdaya buatan/infrastruktur dan kondisi kegiatan usaha dari masing-masing daerah di Indonesia serta interaksi antar daerah (termasuk diantara faktor-faktor produksi yang dimiliki) merupakan acuan dasar bagi perumusan upaya pembangunan ekonomi nasional ke depan.
7. UU 24/1992 tentang Penataan Ruang menyebutkan bahwa **ruang** dipahami sebagai suatu wadah yang meliputi ruang daratan, ruang lautan dan ruang

udara sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk hidup lainnya hidup dan melakukan kegiatan serta memelihara kelangsungan hidupnya. Dalam konteks ini, sumberdaya alam, sumberdaya manusia, sumberdaya buatan/infrastruktur wilayah dan kegiatan usaha merupakan **unsur pembentuk ruang wilayah dan sekaligus unsur bagi pembangunan ekonomi nasional yang lebih merata dan adil.**

8. Penataan ruang tidak terbatas pada proses *perencanaan* tata ruang saja, namun lebih dari itu termasuk proses *pemanfaatan* ruang dan *pengendalian* pemanfaatan ruang.

- **proses perencanaan tata ruang wilayah**, yang menghasilkan rencana tata ruang wilayah. Disamping sebagai "*guidance of future actions*" rencana tata ruang wilayah pada dasarnya merupakan bentuk intervensi yang dilakukan agar interaksi manusia/makhluk hidup dengan lingkungannya dapat berjalan serasi, selaras, seimbang untuk tercapainya kesejahteraan manusia/makhluk hidup serta kelestarian lingkungan dan keberlanjutan pembangunan (*development sustainability*)
- **proses pemanfaatan ruang**, yang merupakan wujud **operasionalisasi** rencana tata ruang atau pelaksanaan pembangunan itu sendiri, dan
- **proses pengendalian** pemanfaatan ruang yang terdiri atas mekanisme **pengawasan** dan **penertiban** terhadap pelaksanaan pembangunan agar tetap sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dan tujuan penataan ruang wilayahnya.

Selain merupakan proses untuk mewujudkan tujuan-tujuan pembangunan, penataan ruang sekaligus juga merupakan instrumen yang **memiliki landasan hukum** untuk mewujudkan tujuan pengembangan wilayah.

9. **Sistem perencanaan ruang** wilayah secara **substansial** diselenggarakan secara berhirarkis yakni dalam bentuk RTRW Nasional, RTRW Propinsi dan RTRW Kabupaten/Kota serta rencana-rencana yang sifatnya lebih rinci. **RTRWN** merupakan **perencanaan makro strategis jangka panjang** dengan horizon waktu hingga 25 - 50 tahun ke depan dengan menggunakan skala ketelitian 1 : 1.000.000. **RTRW Pulau** pada dasarnya merupakan instrumen operasionalisasi dari RTRWN. **RTRW Propinsi** merupakan **perencanaan makro strategis jangka menengah** dengan horizon waktu 15 tahun pada skala ketelitian 1 : 250.000. Sementara, **RTRW Kabupaten** dan **Kota** merupakan **perencanaan**

**mikro operasional jangka menengah** (5-10 tahun) dengan skala ketelitian 1 : 20.000 hingga 100.000, yang kemudian diikuti dengan rencana-rencana rinci yang bersifat **mikro-operasional jangka pendek** dengan skala ketelitian dibawah 1 : 5.000.

### III. TANTANGAN PEMBANGUNAN INDONESIA KE DEPAN

10. Tantangan pembangunan Indonesia ke depan sangat berat dan berbeda dengan yang sebelumnya. Paling tidak ada 4 (empat) tantangan yang dihadapi Indonesia, yaitu: (i) otonomi daerah, (ii) pergeseran orientasi pembangunan sebagai negara maritim, (iii) ancaman dan sekaligus peluang globalisasi, serta (iv) kondisi objektif akibat krisis ekonomi.
11. *Pertama*, Undang-undang No. 22 tahun 1999 secara tegas meletakkan **otonomi daerah di daerah kabupaten/kota**. Hal ini berarti telah terjadi penguatan yang nyata dan legal terhadap kabupaten/kota dalam menetapkan arah dan target pembangunannya sendiri. Di satu sisi, penguatan ini sangat penting karena secara langsung permasalahan yang dirasakan masyarakat di kabupaten/kota langsung diupayakan diselesaikan melalui mekanisme yang ada di kabupaten/kota tersebut. Tetapi, di sisi lain, otonomi ini justru menciptakan ego daerah yang lebih besar dan bahkan telah menciptakan konflik antar daerah yang bertetangga dan ancaman terhadap kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.
12. *Kedua*, reorientasi pembangunan Indonesia ke depan adalah keunggulan sebagai *negara maritim*. Wilayah kelautan dan pesisir beserta sumberdaya alamnya memiliki makna strategis bagi pembangunan ekonomi Indonesia, karena dapat diandalkan sebagai salah satu **pilar ekonomi nasional**.
13. *Ketiga*, ancaman dan peluang dari globalisasi ekonomi terhadap Indonesia yang terutama diindikasikan dengan hilangnya batas-batas negara dalam suatu proses ekonomi global. Proses ekonomi global cenderung melibatkan banyak negara sesuai dengan **keunggulan kompetitifnya** seperti sumberdaya manusia, sumberdaya buatan/infrastruktur, penguasaan teknologi, inovasi proses produksi dan produk, kebijakan pemerintah, keamanan, ketersediaan modal, jaringan bisnis global, kemampuan dalam pemasaran dan distribusi global. Ada empat manfaat yang dirasakan dari globalisasi ekonomi, yaitu (i) spesialisasi produk yang didasarkan pada keunggulan absolut atau komparatif, (ii) potensi pasar yang besar bagi produk masal, (iii) kerjasama pemasaran bagi hasil bumi dan tambang untuk memperkuat posisi tawar, dan (iv) adanya pasar bersama

untuk produk-produk ekspor yang sama ke pasar Asia Pasifik yang memiliki 70% pasar dunia. Di sisi lain, globalisasi juga memberikan *ancaman* terhadap ekonomi nasional dan daerah berupa membanjirnya produk-produk asing yang menyerbu pasar-pasar domestik akibat tidak kompetitifnya harga produk lokal.

14. *Terakhir*, kondisi objektif akibat **krisis ekonomi** (jatuhnya kinerja makro ekonomi menjadi -13% dan kurs rupiah yang berkontraksi sebesar 5-6 kali lipat) dan multi dimensi yang dialami Indonesia telah menyebabkan tingginya angka penduduk miskin menjadi 49,5 juta atau 24,2% dari total penduduk Indonesia pada tahun 1997/1998 dan mulai membaik pada tahun 1999 menjadi 23,4% atau 47,97 juta jiwa. Di sisi lain, krisis ekonomi ini menjadi pemacu krisis multidimensi, seperti krisis sosial, dan krisis kepercayaan terhadap pemerintah.

#### IV. ISUE PENGEMBANGAN WILAYAH DI INDONESIA

15. Hal yang sering terlupakan dari kebijakan Pembangunan ekonomi nasional sejak mulai tahun 1969 sampai sekarang adalah *semakin melebarnya jurang kesenjangan antar wilayah secara nasional*, yaitu antara perkembangan Kawasan Timur Indonesia (KTI) yang meliputi Pulau Kalimantan, Sulawesi, Maluku, Papua, Bali dan kepulauan Nusa Tenggara, relatif jauh tertinggal dibandingkan dengan perkembangan Kawasan Barat Indonesia (KBI). Fakta-fakta yang mendasari diperlihatkan sebagai berikut:

- Kesenjangan sumberdaya manusia antara KTI dengan KBI yang secara kuantitatif adalah 20% dengan 80% tahun 2002, dan secara kualitatif ditandai oleh Indeks Pembangunan Manusia (IPM) 62,9 di KTI dan 65,7 di KBI
- Kesenjangan ekonomi antara KTI dengan KBI adalah 19% dengan 81% tahun 2002 yang dirinci dalam kinerja sektor-sektor utama, yaitu (i) kontribusi sektor pertanian di KTI dan KBI (22% dan 78%), (ii) sektor industri di KTI dan KBI (10% dan 90%), (iii) investasi asing (PMA) 13,5% dan 86,5%, investasi dalam negeri (PMDN) 19,5% dan 80,5%, dan (iv) ekspor-impor 20% dan 80%.
- Kondisi sumberdaya alam di KTI umumnya melimpah dengan sumberdaya lahan (kehutanan dan perkebunan) di Kalimantan, Papua, dan Sulawesi; kelautan di hampir seluruh wilayah KTI dan mineral di Kalimantan, Papua

dan Sulawesi serta Nusa Tenggara dan Maluku. Sedangkan di KBI relatif sudah dieksploitasi dengan kegiatan ekonomi perkebunan seperti di Sumatera, kehutanan di Sumatera, industri dan jasa di Jawa dan sebagian Sumatera.

- Kondisi sumberdaya buatan/infrastruktur di KTI umumnya masih sangat terbatas dan terkonsentrasi hanya pada wilayah-wilayah tertentu, dan belum berwujud sistem jaringan (networking), dibandingkan dengan di KBI yang sudah berwujud sistem jaringan jalan, rel, listrik, telekomunikasi, sumberdaya air/irigasi, dan sistem kota-kota.

16. Selain kesenjangan KTI dengan KBI, untuk lingkup yang lebih kecil, terjadi *kesenjangan perkembangan antar bagian wilayah pulau besar* seperti Pantai Utara dengan Pantai Selatan Pulau Jawa dan Pulau Bali (yaitu 89% berbanding 11% terhadap total PDRB propinsi-propinsi di Jawa dan Bali), Pantai Timur dengan pantai Barat Pulau Sumatera (80% berbanding 20% terhadap total PDRB propinsi-propinsi di Sumatera), Bagian Utara dan Selatan dengan Bagian Tengah dan Tenggara Pulau Sulawesi (masing-masing 78% berbanding 22% terhadap total PDRB propinsi-propinsi di Sulawesi), Bagian pesisir dengan bagian pedalaman Pulau Kalimantan (90% berbanding 10% terhadap total PDRB propinsi-propinsi di Kalimantan). Gambaran kesenjangan ini juga ditandai dengan keberadaan sumberdaya manusia, sumberdaya alam, sumberdaya buatan dan kegiatan usaha yang dalam proporsi yang hampir sama seperti kesenjangan KTI dengan KBI. *Kesenjangan antar wilayah juga diindikasikan terjadi antar perkembangan wilayah perkotaan dengan wilayah perdesaan* (yaitu: 61,5% berbanding 38,5% terhadap PDB) dan cenderung terus menguntungkan daerah perkotaan dan menguras sumberdaya wilayah perdesaan. Kondisi-kondisi ini menyebabkan terjadinya efek pengeringan di perdesaan yang berakibat rendahnya produktivitas perdesaan dan meningkatkan angka jumlah penduduk miskin. Di sisi lain, melimpahnya sumberdaya di perkotaan tetapi tidak dapat dikelola telah menyebabkan munculnya angka pengangguran yang tinggi dan pekerja di sektor informal yang terus meningkat di perkotaan. Akhirnya menyebabkan rendahnya produktivitas perkotaan.

17. Fakta lain adalah *wilayah perbatasan yang umumnya masih sangat rendah perkembangannya*, akibat kebijakan masa lalu yang cenderung memarjinalkan wilayah perbatasan dengan hanya berfungsi sebagai jalur pertahanan dan

keamanan (Security Belt). Secara umum, kontribusi ekonomi wilayah perbatasan sangat rendah, yaitu kurang dari 0,1% (satu per mil) dari ekonomi nasional. Hal ini memang menggambarkan belum berkembangnya perekonomian wilayah ini yang secara saling mempengaruhi disebabkan oleh rendahnya tingkat pelayanan transportasi. Padahal wilayah perbatasan ini memiliki potensi yang besar sebagai pintu gerbang negara ke pasar internasional yang besar dan sangat menjanjikan secara ekonomi. Keadaan yang sangat kontras di bagian wilayah negara tetangga yang sangat maju dan berkembang dengan sektor unggulannya sama dengan sektor unggulan wilayah perbatasan Indonesia yang memanfaatkan produk-produk Indonesia seperti kayu dan hasil hutan lainnya, untuk kemudian diekspor lebih lanjut dengan nilai tambah yang jauh lebih besar.

18. *Lemahnya interaksi ekonomi antar daerah* terutama di KTI. Berdasarkan data survai Asal - Tujuan angkutan barang total ternyata orientasi aliran barang daerah-daerah di KTI yang mencapai lebih dari 90% (sekitar 50 milyar tonase barang dalam setahun) adalah menuju dan berasal dari KBI, terutama kota Jakarta dan Surabaya (dari/ke seluruh daerah-daerah di KTI) dan Semarang (khususnya dari Kalimantan). Dalam konteks ini keterkaitan pengembangan KTI sangat tergantung dengan perkembangan kota-kota di Jawa tersebut. Mayoritas hasil produksi dari seluruh daerah di KTI dibawa menuju ketiga kota yang memiliki industri-industri pengolahan, kemudian diekspor dan atau diantar-pulaukan ke daerah-daerah di KTI berupa barang atau produk konsumsi dan produk jadi.
19. *Sistem perdagangan ekspor-impor masih berpihak kepada KBI*, terutama pada pelabuhan-pelabuhan di laut kepulauan seperti di Jawa (Tanjung Priok, Tanjung Perak dan Tanjung Emas). Berdasarkan Data Ekspor-Import antar Pelabuhan di Indonesia pada tahun 2001 sebanyak hampir 40% dari total volume ekspor-impor Indonesia atau US\$ 42,5 billion (65,2% dari total nilai) dilakukan dari ketiga pelabuhan. Padahal bila dilihat dari komoditi yang diekspor umumnya bahan bakunya berasal daerah KTI dan Sumatera. Hal ini disebabkan belum tersedianya fasilitas ekspor-impor di pelabuhan-pelabuhan di KTI yang secara geografis sangat strategis karena di jalur perdagangan internasional dan akses langsung ke pasar internasional seperti Asia Pasifik, Australia, Timur Tengah dan Afrika serta Eropa. Dalam konteks ini, pengembangan pelabuhan di KTI perlu didorong dengan kualifikasi pelabuhan

petikemas sehingga dapat menarik investor untuk mendirikan industri dan bisnis lain dengan dukungan hinterlandnya.

20. Globalisasi ekonomi Untuk itu upaya perlindungan terhadap ancaman yang dilakukan adalah melakukan kerjasama ekonomi yang mendorong kebersamaan negara-negara bertetangga untuk melindungi produk-produk lokal, yaitu melalui kerjasama ASEAN Free Trade (AFTA) yang bahkan akan didorong menjadi integrasi ekonomi ASEAN pada Sidang ASEAN-BIS di Bali, dan kerjasama Asia Pasific Free Trade (APEC). Untuk lebih operasional kerjasama ekonomi multilateral tersebut dijabarkan secara regional. Kerjasama ekonomi sub regional yang terkait dengan Indonesia ada 4, yaitu Indonesia Malaysia Singapura Growth Triangle (IMS-GT), Indonesia Malaysia Thailand Growth Triangle (IMT-GT), Brunei Indonesia Malaysia Philipina Economic Growth (BIMP-EGA), dan Australia Indonesia Development Area (AIDA).
21. *Pemanfaatan jalur Alur Laut Kepulauan Indonesia (ALKI)* yang merupakan jalur pelayaran damai yang menghubungkan dua samudera, yaitu Samudera Hindia dan Samudera Pasifik. Keberadaan ALKI yang telah disepakati secara internasional dan kondisi geografis kelautannya sangat mendukung untuk juga dimanfaatkan oleh kepentingan ekonomi. Berdasarkan Unclos tahun 1982, Indonesia memiliki **3 jalur ALKI**, yaitu ALKI I melintasi Laut China Selatan, Natuna, Selat Karimata hingga Selat Sunda, ALKI II Selat Makasar, Laut Flores, hingga Selat Lombok, ALKI III Laut Maluku, Laut Seram, Laut Banda, Selat Ombai, hingga Laut Timor. Pemanfaatan ALKI ini diharapkan daerah-daerah yang dilalui mempunyai akses ke pasar internasional, terutama Asia Pasifik.
22. Tingginya penduduk miskin yang mencapai 47,97 juta jiwa atau 23,4% total penduduk Indonesia membutuhkan *arah kebijakan pembangunan nasional yang lebih memandang pembangunan kualitas pembangunan manusia* yang kompetitif sejalan dengan pembangunan ekonomi. Propenas tahun 1999-2004 mengamanatkan perkembangan ekonomi di masa transisi ini adalah tahapan pembangunan untuk pemulihan ekonomi hingga 2004. Pada tahap pemulihan ini, ekonomi nasional akan didorong oleh sektor-sektor yang berperan dalam pemenuhan konsumsi masyarakat, dan sektor yang memiliki nilai tambah lokal yang tinggi dan berorientasi ekspor, serta industri padat karya.
23. Potensi sumberdaya alam Indonesia yang sangat berlimpah sebagai modal bagi pembangunan ekonomi yang lebih merata dan adil, terutama potensi di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Potensi tersebut antara lain adalah:

- Secara sosial, wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil dihuni tidak kurang dari 140 juta jiwa atau 60% dari penduduk Indonesia yang bertempat tinggal dalam radius 50 km dari garis pantai.<sup>2</sup> Dapat dikatakan bahwa wilayah ini merupakan cikal bakal perkembangan urbanisasi Indonesia pada masa yang akan datang. Secara administratif kurang lebih 42 Kota dan 181 Kabupaten berada di pesisir dan pulau-pulau kecil.
- Secara ekonomi, hasil sumberdaya kelautan telah memberikan kontribusi terhadap pembentukan PDB nasional sebesar 24 % pada tahun 1989. Selain itu, pada wilayah ini juga terdapat berbagai sumber daya masa depan (*future resources*) dengan memperhatikan berbagai potensinya yang pada saat ini belum dikembangkan secara optimal, yakni (i) potensi perikanan yang saat ini baru sekitar 58,5% dari potensi lestarinya yang dimanfaatkan (ii) Besar nilai investasi baik PMA dan PMDN yang masuk, pada bidang kelautan dan perikanan selama 30 tahun tidak lebih dari 2% dari total investasi di Indonesia.
- Selanjutnya, wilayah kelautan juga kaya akan beberapa sumber daya pesisir dan lautan yang potensial dikembangkan lebih lanjut meliputi (a) pertambangan dengan diketahuinya 60 cekungan minyak, (b) perikanan dengan potensi 6,7 juta ton/tahun yang tersebar pada 9 dari 17 titik penangkapan ikan dunia; (c) pariwisata bahari yang diakui dunia dengan keberadaan 21 spot potensial, dan (d) keanekaragaman hayati yang sangat tinggi (*natural biodiversity*) sebagai daya tarik bagi pengembangan kegiatan "*ecotourism*"
- Secara biofisik, wilayah maritim di Indonesia merupakan pusat biodiversity laut tropis dunia karena hampir 30 % hutan bakau dan terumbu karang dunia terdapat di Indonesia,
- Secara politik dan hankam, wilayah maritim merupakan *kawasan perbatasan* antar-negara maupun antar-daerah yang sensitif dan memiliki implikasi terhadap pertahanan dan keamanan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

24. Potensi konflik kepentingan (*conflict of interest*) dan tumpang tindih antar sektor dan stakeholders lainnya dalam pengelolaan dan pemanfaatan

---

<sup>2</sup> Kantor Kementrian Negara Lingkungan Hidup (1998)

sumberdaya wilayah. Kondisi ini muncul sebagai konsekuensi beragamnya sumberdaya yang ada serta karakteristik wilayah yang "*open acces*" sehingga wilayah tersebut telah menjadi salah satu lokasi utama bagi kegiatan-kegiatan beberapa sektor pembangunan (*multi-use*). Dalam hal ini, konflik kepentingan tidak hanya terjadi antar "*users*" , yakni sektoral dalam pemerintahan dan juga masyarakat setempat dan pihak swasta, namun juga antar penggunaan antara lain (i) kegiatan budidaya dengan pengelolaan lingkungan contoh konflik 150 lokasi pertambangan di kawasan hutan lindung atau kegiatan konservasi laut dan pesisir seperti mangrove, terumbu karang dan biota laut lainnya., (ii) antar kegiatan budidaya seperti pariwisata bahari dan pantai dengan industri maritime seperti perkapalan atau pertambangan dengan 60 cekungan prospektif, seperti minyak, gas, timah dan galian lainnya atau dengan perhubungan laut dan alur pelayaran, alih fungsi hutan 77, 1 juta ha menjadi perkebunan, HTI dan HPH, konversi lahan beririgasi teknis 15.000-30.000 ha per tahun menjadi permukiman, dan industri.

25. Potensi *konflik kewenangan (jurisdictional conflict)* dalam pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya wilayah. Kondisi ini muncul sebagai konsekuensi tidak berhimpitnya pembagian kewenangan yang terbagi menurut administrasi pemerintah provinsi dan kabupaten/kota dengan kepentingan wilayah tersebut yang seringkali lintas wilayah otonom. Di satu sisi, kejelasan pembagian kewenangan ini diharapkan dapat meningkatkan keberlanjutan dari pemanfaatan sumberdaya wilayah, seiring dengan semakin pendeknya "*span of control*" dan semakin jelasnya akuntabilitas dalam pengelolaannya. Di sisi lain, justru hal ini berpotensi menimbulkan persoalan *konflik antar wilayah dan potensi disintegrasi* ketika kualitas pengelolaan sumberdaya di daerah otonom tersebut sangat dipengaruhi oleh kegiatan yang berada di wilayah kabupaten/kota otonom lainnya yang berada pada bagian atas daratan, hulu atau yang bersebelahan
26. *Lemahnya kerangka hukum pengendalian pemanfaatan ruang* dalam hal pengaturan sumber daya wilayah serta perangkat hukum untuk penegakannya menyebabkan masih banyaknya pemanfaatan sumberdaya wilayah yang tidak terkendali. Juga tidak adanya kekuatan hukum dan pengakuan terhadap sistem-sistem tradisional dalam pengelolaan sumber daya wilayah. Dalam konteks ini, RTRW dalam berbagai tingkatan yang telah memiliki aspek legal

berikut aturan-aturan pelaksanaannya seharusnya dapat dimanfaatkan sebagai “guidance” dalam pengelolaan sumberdaya wilayah.

27. Walaupun telah menjadi *common interests*, *proses pelibatan masyarakat* sebagai subyek utama dalam pengelolaan wilayah pesisir masih belum menemukan bentuk terbaiknya. Persepsi yang berbeda mengenai *hak dan kewajiban* dari masyarakat seringkali menghadirkan konflik antar kepentingan yang sulit dicarikan solusinya, tingginya *transaction cost*, dan cenderung merugikan kepentingan publik. Hal lainnya adalah menyangkut *tatacara penyampaian aspirasi* agar berbagai kepentingan seluruh stakeholders dapat terakomodasi secara adil, efektif, dan seimbang. Pelibatan masyarakat perlu dikembangkan berdasarkan konsensus yang disepakati bersama serta dilakukan dengan memperhatikan karakteristik sosial-budaya setempat (*local uniques*).

## V. KEBIJAKAN DAN STRATEGI PENGEMBANGAN WILAYAH NASIONAL

28. *Garis-Garis Besar Haluan Negara* (GBHN), 1999-2004, mengamanatkan agar pembangunan wilayah Indonesia dapat dilaksanakan secara **seimbang** dan **serasi** antara dimensi pertumbuhan dengan dimensi pemerataan, antara pengembangan Kawasan Barat dengan Kawasan Timur Indonesia, serta antara kawasan perkotaan dengan kawasan perdesaan. Hal ini dimaksudkan agar kesenjangan pembangunan antar wilayah dapat segera teratasi melalui pembangunan yang terencana dengan matang, sistematis, dan bertahap. Dalam kaitan ini, maka **pengembangan wilayah** merupakan sebuah pendekatan yang digunakan agar tujuan pembangunan nasional sesuai dengan amanat GBHN diatas benar-benar dapat terwujud.
29. Selain itu, pengembangan wilayah menekankan pula keserasian dan keseimbangan antara pembangunan pada kawasan timur Indonesia Timur dengan kawasan Barat Indonesia. wilayah hulu dengan wilayah hilir, antara wilayah daratan (*main-land*) dengan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil (perairan), serta antara kawasan lindung dan kawasan budidaya. Dengan kata lain, pengembangan wilayah menekankan adanya keserasian dan keseimbangan antara pertumbuhan ekonomi dengan kelestarian lingkungan,

demikian terselenggaranya pembangunan yang berkelanjutan untuk generasi mendatang (*sustainable development*).

30. Dalam rangka pelaksanaan pembangunan nasional yang terpadu, terarah dan holistik, maka pendekatan pengembangan wilayah untuk pembangunan nasional ditempuh dengan **instrumen penataan ruang**, yang terdiri dari perencanaan, pembangunan (pemanfaatan ruang) dan pengendalian pemanfaatan ruang. Rencana Tata Ruang merupakan landasan ataupun acuan kebijakan dan strategi pembangunan bagi sektor-sektor maupun wilayah-wilayah yang berkepentingan agar terjadi kesatuan penanganan yang sinergis – sekaligus mengurangi potensi konflik lintas wilayah dan lintas sektoral.
31. Dalam upaya memberikan respons terhadap beratnya tantangan yang akan dihadapi pada masa mendatang, serta mendorong percepatan otonomi daerah, maka pada tingkat nasional ditempuh kebijakan pokok **revitalisasi penataan ruang** yang bertujuan untuk mengfungsikan kembali penataan ruang sejalan dengan paradigma baru, yakni keterbukaan, akuntabilitas sehingga mampu *menjawab berbagai persoalan dan masalah aktual* yang ada sekaligus *meletakkan landasan* pembangunan ke depan yang lebih baik.
32. Selain itu, kebijakan penting lainnya yang dikembangkan adalah : (a) penyiapan Norma, Standar, Prosedur dan Manual (**NSPM**) untuk percepatan desentralisasi bidang pengembangan wilayah melalui penataan ruang ke daerah; (b) peningkatan kualitas dan kuantitas **sumber daya manusia** serta pemantapan format dan mekanisme **kelembagaan pengembangan wilayah dengan penataan ruang**, (c) sosialisasi produk-produk penataan ruang kepada masyarakat melalui *public campaign* dan (d) penyiapan dukungan **sistem informasi** pengembangan wilayah melalui penataan ruang.
33. Sebagai “penjaga” kepentingan nasional, pemerintah pusat juga mengeluarkan kerangka perencanaan makro dalam wujud RTRWN dan RTR Pulau sebagai operasionalisasinya. Pada tingkatan rencana makro tersebut, yang merupakan fokus penataan adalah bagaimana mewujudkan struktur perwilayahan nasional melalui upaya mensinergikan antar kawasan yang antara lain dicapai dengan pengaturan hirarki fungsional yaitu: sistem kota-kota, sistem jaringan prasarana wilayah, serta fasilitasi kerjasama lintas propinsi, kabupaten, dan kota.

34. Strategi pengembangan wilayah nasional diarahkan untuk dapat menyeimbangkan perkembangan Kawasan Timur dengan Kawasan Barat Indonesia dan daerah-daerah tertinggal lainnya, melalui percepatan pembangunan di daerah-daerah tersebut seperti yang diatur dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN)
35. **RTRWN**, yang telah ditetapkan melalui PP No.47/1997 merupakan acuan spasial perencanaan pembangunan nasional yang **bersifat makro** dan dimaksudkan agar pemanfaatan sumber daya alam dalam pembangunan nasional dapat dilakukan secara optimal dan berkelanjutan. RTRWN memuat arahan struktur dan pola pemanfaatan ruang. Struktur ruang wilayah nasional memuat arahan sistem permukiman nasional (perkotaan dan perdesaan) dan prasarana wilayah, sementara itu, pola pemanfaatan ruang nasional memuat arahan pengelolaan kawasan lindung, pengembangan kawasan budidaya prioritas, dan kriteria pengelolaannya.
36. Strategi pengembangan wilayah nasional untuk pembangunan ekonomi yang lebih merata dan adil, antara lain:
- Mengembangkan ekonomi daerah dan nasional melalui pengembangan sektor-sektor unggulan pada 112 **kawasan andalan yang merupakan "prime-mover"** pengembangan wilayah nasional. Pengembangan kawasan dilakukan pada 57 kawasan andalan dan 23 kawasan andalan laut di KTI dan 55 kawasan andalan dan 14 kawasan andalan laut di KBI. Dengan pengembangan kawasan andalan, paling tidak diperkirakan akan terjadi pergeseran ekonomi nasional secara berarti untuk menjadi lebih merata dan adil, yaitu dari **kontribusi ekonomi KTI terhadap nasional 19% tahun 1998 menjadi 35% tahun 2018** dengan laju pertumbuhan rata-rata per tahun sebesar **7,78%**, dibandingkan dengan laju pertumbuhan ekonomi nasional yang hanya **5,8%**.
  - Mengembangkan kawasan perbatasan sebagai "beranda depan" negara dan pintu gerbang internasional yang menganut keserasian prinsip-prinsip ekonomi (Prosperity) serta pertahanan dan keamanan (Security). RTRWN menetapkan 9 kawasan perbatasan negara dengan melibatkan 11 propinsi dan 10 negara tetangga. Diharapkan dengan dibukanya akses ke pasar internasional, dan potensi ekonomi daerah terutama potensi sumberdaya alam yang sangat besar seperti ilegal perikanan dan kehutanan yang hilang

setiap tahun akibat kegiatan ilegal, yaitu US\$ 2 milyar per tahun (kelautan) dan US\$ 600 juta per tahun dapat dimanfaatkan dengan pengembangan industri pengolahan perikanan dan kehutanan serta pusat perniagaan terpadu di Perbatasan yang didukung oleh keberadaan fasilitas Keimigrasian, Kepabeanan, Karantina, dan Keamanan.

- Mengembangkan simpul-simpul ekonomi daerah dan nasional melalui pengembangan **sistem kota-kota** yang telah ditetapkan ada 36 kota Pusat Kegiatan Nasional (PKN), 63 kota Pusat Kegiatan Wilayah (PKW), dan 249 kota Pusat Kegiatan Lokal (PKL) di KTI serta 18 kota PKN, 80 kota PKW, 236 kota PKL di KBI, termasuk 19 kota perbatasan dan 47 kota pantai. Kota-kota ini mempunyai peran dan fungsi sebagai pusat kegiatan ekonomi industri dan jasa nasional dan daerah, yang melayani pasar internasional dan pasar nasional yang diwujudkan dengan keterkaitan antar daerah. Diperkirakan ekonomi perkotaan nasional akan dapat dipertahankan pada 60-70% total ekonomi nasional pada tahun 2018, dibandingkan dengan share tahun 1998 sebesar 61%.
- Mengembangkan keterkaitan ekonomi antar daerah melalui pengembangan **sistem jaringan transportasi** yang mencakup sistem jaringan jalan, rel, pelabuhan laut, dan bandar udara yang melayani pengembangan ekonomi kawasan andalan dan kota-kota, sehingga terwujud struktur ruang wilayah nasional yang utuh dan kuat dalam kerangka negara NKRI. Dukungan sistem jaringan transportasi diarahkan untuk "breakthrough" ketergantungan KTI ke pulau Jawa dan sekaligus membentuk keterkaitan antar daerah yang kuat terutama dengan kota dan outlet berupa pelabuhan laut dan bandar udara. Total ekspor impor KTI yang didukung oleh sistem transportasi ini diperkirakan pada tahun 2018 adalah sebesar 42% dibandingkan tahun 2001 hanya 25%.
- Mengembangkan dukungan sumberdaya air yang mencakup pengelolaan Satuan wilayah Sungai (SWS) dan atau Daerah Pengaliran Sungai (DPS) yang kritis dan strategis (sejumlah 59 SWS) terutama untuk pelayanan terhadap simpul-simpul ekonomi dan kawasan andalan sebagai "prime-mover" ekonomi nasional dan daerah.

37. Selanjutnya, untuk dapat mengelola pembangunan ekonomi wilayah secara efisien dan efektif, diperlukan **strategi pendayagunaan penataan ruang** yang

senada dengan semangat otonomi daerah yang disusun dengan memperhatikan faktor-faktor berikut :

- **Keterpaduan** yang bersifat lintas sektoral dan lintas wilayah dalam konteks pengembangan kawasan pesisir sehingga tercipta konsistensi pengelolaan pembangunan sektor dan wilayah terhadap rencana tata ruang kawasan pesisir.
- Pendekatan *bottom-up* atau mengedepankan peran masyarakat (*participatory planning process*) dalam pelaksanaan pembangunan kawasan pesisir yang transparan dan *accountable* agar lebih akomodatif terhadap berbagai masukan dan aspirasi seluruh *stakeholders* dalam pelaksanaan pembangunan.
- **Kerjasama antar wilayah** (antar propinsi, kabupaten maupun kota-kota pantai, antara kawasan perkotaan dengan perdesaan, serta antara kawasan hulu dan hilir) sehingga tercipta sinergi pembangunan kawasan pesisir dengan memperhatikan inisiatif, potensi dan keunggulan lokal, sekaligus reduksi potensi konflik lintas wilayah
- **Penegakan hukum** yang konsisten dan konsekuen - baik PP, Keppres, maupun Perda - untuk menghindari kepentingan sepihak dan untuk terlaksananya *role sharing* yang 'seimbang' antar unsur-unsur *stakeholders*. Dalam hal ini instrument pengaturan bagi wilayah pesisir perlu dirumuskan sebagai **turunan dan bagian yang tidak terpisahkan** dari UU 24/1992 tentang Penataan Ruang.

38. Sedangkan pada tataran mikro, RTRW Kabupaten, Kota maupun Kawasan merupakan instrument strategi dan landasan implementasi terpadu dalam pengembangan wilayah mulai dari hulu (*upstream*) hingga hilir (*downstream*).

## VI. PENUTUP: Strategi Pengembangan Infrastruktur dalam mewujudkan Pengembangan Wilayah

39. Upaya pembangunan ekonomi wilayah yang mendorong pemerataan dan rasa keadilan memang tidak mudah, tetapi paling tidak dengan adanya strategi pengembangan wilayah ini, arah kebijakan pembangunan ekonomi ke depan akan lebih menjanjikan aspek pemerataan dan keadilan.

40. Strategi pengembangan wilayah ini tidak akan dapat efektif dan efisien bila tidak diselenggarakan **secara terpadu oleh seluruh sektor (lintas sektor) dan seluruh daerah (lintas wilayah)** sebagai bagian komitmen pengembangan wilayah nasional. Kerangka keterpaduan pengembangan wilayah tersebut dapat diselenggarakan dengan **memanfaatkan instrument penataan ruang**, baik pada tingkat Nasional, Pulau, Propinsi, Kabupaten maupun Kota.
41. Salah satu wujud keterpaduan antar sektor untuk mendukung pembangunan ekonomi yang lebih merata dan adil adalah keterpaduan pembangunan prasarana wilayah, antara lain:
- **Pemantapan kehandalan prasarana jalan** untuk mendukung kawasan andalan (laut dan darat), termasuk sentra-sentra produksi di wilayah pesisir, melalui: (a) harmonisasi sistim jaringan jalan terhadap tata ruang, (b) pemantapan kinerja pelayanan prasarana jalan terbangun melalui pemeliharaan, rahabilitasi serta pemantapan teknologi terapan, (c) penyelesaian pembangunan ruas jalan untuk memfungsikan sistem jaringan.
  - **Pemantapan pelayanan sumber daya air**, terkait dengan pembangunan wilayah pesisir melalui: (a) Pengelolaan dan konservasi sungai, danau, waduk dan sumber air lainnya untuk menjamin ketersediaan air dan pengamanan pantai untuk melindungi kawasan sentra ekonomi (termasuk kelautan), pemukiman (perkotaan dan perdesaan) pada wilayah pesisir. (b) Pengembangan pengelolaan sumber daya air yang terkoordinasi secara lintas sektoral dan *multi-stakeholders* pada tingkat nasional, daerah dan wilayah sungai.
  - **Pengembangan prasarana dan sarana permukiman**, khususnya untuk kota-kota pesisir, melalui: (a) peningkatan prasarana dan sarana perkotaan untuk mewujudkan fungsi kota sebagai Pusat Kegiatan Nasional, Wilayah dan Lokal; (b) pengembangan desa pusat pertumbuhan dan prasarana dan sarana antara desa-kota untuk mendukung pengembangan agribisnis dan agropolitan (termasuk sentra-sentra produksi kelautan); (c) mempertahankan tingkat pelayanan dan kualitas jalan kota (arteri dan kolektor primer) bagi kota-kota metro, besar, dan ibukota propinsi.

- **Pemenuhan kebutuhan perumahan dan permukiman**, yang layak dan terjangkau dengan menitikberatkan pada masyarakat miskin dan berpendapat rendah (seperti pada permukiman nelayan), diantaranya melalui pengembangan sistem pembiayaan dan pemberdayaan ekonomi masyarakat lokal.

**42. Dukungan penyiapan NSPM untuk penguatan peran pemerintah daerah dan sistem informasi dan sistem peta-peta** sebagai instrumen pengendalian pemanfaatan ruang adalah sangat penting. Terlebih bila dikaitkan dengan dinamika otonomi daerah, dimana daerah-daerah diharapkan dapat menyiapkan sejak dini serta dapat merumuskan kebijakan pembangunan wilayah dan nasional secara tepat.

## DAFTAR PUSTAKA

1. BKTRN, *Peraturan Pemerintah NO. 47 Tahun 1997 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional*, 1997
2. BKTRN, *Draf RPP Amandemen PP No. 47 Tahun 1997 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional*, 2003
3. Undang-undang RI No. 25 Tahun 2000 tentang *Program Pembangunan Nasional (Propenas) Tahun 2000-2004*
4. BPS, *Statistik Indonesia Tahun 2001*
5. BPS, *Batas Miskin, Prosentase dan Jumlah Penduduk Miskin tahun 1976-1999*
6. Tambunan, Tulus, "ASEAN-BIS, Adakah Manfaatnya bagi Dunia Usaha", artikel Media Indonesia tanggal 6 Oktober 2003
7. BPS, *Data Ekspor-Impor Pelabuhan di Indonesia tahun 1996-2001*, 2001
8. Undang-undang No. 17 Tahun 1985 tentang *Pengesahan Konvensi Perserikatan Bangsa-bangsa tentang Hukum Laut*
9. Artikel di Asia Times: *Illegal Logging Costing Indonesia Dearly*, July 2003
10. Artikel di Detik: *Akibat Penangkapan Ikan Liar, Negara dirugikan US\$ 1,924 milyar*, 16 Januari 2002
11. Kumpulan Profil KSER IMT-GT, IMS-GT, AIDA dan BIMP-EAGA
12. BKTRN, *Draf Rancangan Keppres Rencana Tata Ruang Kawasan Perbatasan Kalimantan-Sabah-Sarawak (KASABA)*, 2003
13. Departemen Perhubungan, *Tabel Survai Asal-Tujuan Barang Total tahun 1996*