

Jurnal
Perencanaan & Pengembangan Wilayah
WAHANA HIJAU

Pelindung

Direktur Sekolah Pascasarjana
Universitas Sumatera Utara

Ketua Dewan Redaksi

Bachtiar Hassan Miraza

Sekretaris Dewan Redaksi

Sirojuzilam

Staf Redaksi

Rahim Matondang
Syaad Afifuddin S
Jhon Tafbu Ritonga
H.B. Tarmizi
Subhilhar

Sekretariat dan Distribusi

Muhammad Yusuf dan Nurleli



Program Doktor
Perencanaan Wilayah
Sekolah Pascasarjana
Universitas Sumatera
Utara

Alamat

Ruang Studio
Program Studi PWD (S2) / Perencanaan Wilayah (S3)
Sekolah Pascasarjana Universitas Sumatera Utara
Jl. Prof. T. Maas Kampus USU Medan 20155
Telp. (061) 8212453

WAHANA HIJAU	Vol.1, No.2	Hal. : 45-83	Medan, Desember 2005	ISSN: 1858-4004
--------------	-------------	--------------	----------------------	-----------------

Kata Pengantar

Jurnal Wahana Hijau kembali terbit ke hadapan kita, jurnal yang diterbitkan oleh Program Studi Perencanaan Wilayah Sekolah Pascasarjana USU. Jurnal ini merupakan jurnal nomor kedua dan akan terbit secara teratur, tiga kali dalam setahun. Sama halnya dengan kegiatan jurnal lainnya maka Jurnal Wahana Hijau akan tampil dengan berbagai hasil penelitian dan tulisan ilmiah yang dilakukan oleh para peneliti, para ahli maupun pemikir, yang berasal dari Universitas Sumatera Utara. Namun demikian, jurnal ini akan lebih bernilai lagi jika para penulis juga berasal dari universitas dan lembaga ilmiah lainnya, sehingga tulisan yang dimuat menjadi lebih beragam. Dengan demikian jurnal ini terbuka bagi siapa saja, yang ingin menyumbangkan karya ilmiahnya untuk kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Wahana Hijau mengandung makna potensi, dari mana sebuah kekuatan muncul dari sebuah penelitian dan pemikiran maupun perencanaan. Kekuatan ini akan mengolah sumberdaya yang dimiliki, fisik maupun nonfisik, yang berbasis pada ilmu pengetahuan dan teknologi. Dari potensi inilah suatu wilayah dibangun dan dikembangkan bagi mensejahterakan masyarakat. Tiada pembangunan tanpa perencanaan dan tiada pembangunan terkecuali untuk kesejahteraan. Namun seindah-indahnya sebuah perencanaan, perwujudannya akan ditentukan oleh para pelaksana pembangunan itu sendiri. Kita perlu melahirkan pelaksana yang berwawasan perencanaan. Antara perencana dan pelaksana pembangunan harus bekerja berdampingan dan harus diikat oleh suatu benang merah yang tulus dan saling memahami.

Terima kasih disampaikan pada semua penulis yang telah menyumbangkan tulisannya bagi penerbitan ini, baik hasil dari sebuah penelitian maupun sebagai hasil dari suatu pemikiran. Bersama ini pula kami mengundang para penulis dan peneliti lainnya, untuk menyumbangkan karya ilmiahnya bagi penerbitan nomor mendatang. Kesenambungan penerbitan jurnal ini tidak terlepas dari prinsip kerjasama sesama ahli dan peneliti. Dari sinilah kita bekerja untuk mengembangkan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Semoga Tuhan Yang Maha Esa meridhoi penerbitan Jurnal Wahana Hijau bagi kepentingan ilmu pengetahuan dan masyarakat banyak. Amin.

Redaksi

Jurnal
Perencanaan & Pengembangan Wilayah
WAHANA HIJAU

WAHANA HIJAU	Vol.1, No.2	Hal. : 45-83	Medan, Desember 2005	ISSN: 1858-4004
--------------	-------------	--------------	----------------------	-----------------

DAFTAR ISI

Peran Kebijakan Publik dalam Perencanaan Wilayah <i>Bachtiar Hassan Miraza</i>	Hal. 45 - 49
Perencanaan dan Pengembangan Fungsi Kota-Kota pada Kawasan Tertentu Medan Sekitarnya <i>Riadil Akhir</i>	Hal. 50 - 54
Pengaruh Keberadaan Hutan Bakau Terhadap Usaha Produksi Arang dan Perekonomian Daerah Kecamatan Secanggang Kabupaten Langkat <i>Melanton Rumapea</i>	Hal. 55 - 59
Pendidikan dan Kesehatan dalam Perencanaan dan Pembangunan Wilayah Kabupaten Deli Serdang <i>Sirojuzilam, Abdiyanto, Bastari, Abdul Kadir, Binsar Situmorang</i>	Hal. 60 - 67
Kebijakan Pengelolaan Sumberdaya Perikanan Wilayah Pesisir <i>Matus Bangun, Marlon Sihombing, Umar Zunaidi, Chaidir Ritonga, RE Nainggolan</i>	Hal. 68 - 74
Strategi Kebijakan dan Perencanaan Pembangunan Daerah Menuju Otonomi Daerah <i>Abdul Kadir</i>	Hal. 75 - 83

PERAN KEBIJAKAN PUBLIK DALAM PERENCANAAN WILAYAH

Bachtiar Hassan Miraza

Guru Besar Ekonomi, Ketua Program Doktor (S3) Perencanaan Wilayah,
Sekolah Pascasarjana USU

Abstrak

Perencanaan wilayah merupakan bentuk kecil dari suatu perencanaan nasional. Perencanaan wilayah harus didukung oleh kebijakan publik yang tepat, yang dalam jangka panjang dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Kebijakan publik mendukung pelaksanaan perencanaan wilayah. Keunggulan sebuah wilayah ditentukan oleh kualitas kebijakan publiknya.

Kata kunci: Perencanaan wilayah dan Kebijakan publik

Pendahuluan

Perencanaan sebuah wilayah merupakan gambaran perencanaan kecil dari sebuah perencanaan nasional. Hal ini menyangkut pada bagaimana sebuah wilayah dibangun dan dikembangkan, yang tujuan akhirnya adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat wilayah. Di dalam sebuah wilayah terdapat berbagai unsur pembangunan yang dapat digerakkan untuk meningkatkan kesejahteraan tersebut. Unsur dimaksud seperti *natural resources*, *human resources*, *infrastructure*, *technology* dan *culture*.

Perencanaan sebuah wilayah dapat ditinjau dari berbagai pendekatan. Namun tulisan ini mempergunakan pendekatan ekonomi. Pendekatan ini sangat luas dan terkait dengan berbagai kegiatan seperti sosiologi, kependudukan, manajemen, administrasi publik dan lain sebagainya. Berdasarkan pendekatan ekonomi, Pemerintah dan masyarakat secara bersama memanfaatkan unsur-unsur ini bagi meningkatkan kehidupan masyarakat. Perencanaan wilayah merupakan salah satu bidang ilmu pengetahuan yang sangat luas, baik ditinjau dari ruang maupun dari aktivitas yang berjalan pada ruang tersebut.

Makna sebuah perencanaan

Sebuah wilayah dapat diukur dari keluasan kecil, sedang dan besar namun tetap memiliki unsur pembangunan yang dapat dikembangkan. Keluasan ini tidak didasarkan pada keluasan administrasi pemerintahan tetapi pada keluasan di mana suatu potensi unsur terkelompok. Sebuah wilayah bisa

terdiri dari beberapa wilayah administrasi pemerintahan. Atas dasar inilah mengapa diperlukan kerjasama antar pemerintah seperti kerjasama antar beberapa pemerintah kabupaten dan kota, yang saling memiliki unsur pembangunan yang sama atau yang saling memperkuat.

Sebuah perencanaan adalah sebuah upaya sadar, yang dilakukan secara sistematis dan berkesinambungan dan yang mempunyai tujuan. Implementasi perencanaan diharapkan berjalan secara efisien dan efektif. Tanpa perencanaan, tujuan yang diharapkan tidak akan tercapai secara maksimal. Pembangunan menjadi tidak efisien. Itulah sebabnya, mengapa suatu kegiatan harus direncanakan sebelum dilaksanakan. Secara lebih terfokus disebutkan bahwa perencanaan adalah sebuah upaya yang disusun secara sadar untuk memecahkan masalah yang dihadapi masa kini dan masa mendatang, yang dikendalikan secara bertahap dalam jangka panjang, dan dilakukan secara sistematis, melalui pengkajian skala prioritas. Perencanaan merupakan tindakan intervensi manusia terhadap kegiatan masa mendatang dengan maksud menyusun dan mengefektifkan rangkaian aktivitas yang ada melalui peningkatan efisiensi, rasionalitas serta memperbanyak alternatif. Dengan perencanaan kita memiliki banyak alternatif yang dapat kita pilih, yang terfokus pada pencapaian tujuan secara efektif dan efisien. Sebuah perencanaan akan memberi arah pelaksanaan pembangunan dan pemaksimalan penggunaan unsur pembangunan dan pencapaian tujuan pembangunan secara maksimal.

Peran kebijakan publik

Kebijakan publik merupakan kebutuhan bagi setiap negara, khususnya dalam konteks pemerintahan. Kebijakan publik dapat mendorong atau menekan aktivitas masyarakat pada satu negara. Keunggulan negara bangsa ditentukan oleh keunggulan kebijakan publiknya. Pemerintahan daerah juga mempunyai kebijakan publik. Dengan demikian daerah yang unggul adalah daerah yang mempunyai kebijakan publik yang tepat (*effectiveness, efficiency, responsiveness, equity, accountability, rule of law*). Kebijakan publik adalah kebijakan yang dibuat oleh organisasi publik (*public organization, pemerintah*). Pemerintah mengambil keputusan untuk mengarahkan masyarakat mencapai tujuan-tujuan publik tertentu. Kebijakan publik tertinggi di daerah adalah peraturan daerah. Peran setiap negara/daerah (pemerintah pusat/daerah) semakin penting, dalam rangka membangun daya saing global bagi negara atau daerahnya. Pencapaiannya sangat bergantung pada kebijakan publik yang ditetapkan.

Pada hakekatnya kebijakan publik adalah intervensi pemerintah yang bertujuan untuk mengubah yang ada atau mempengaruhi arah dan kecepatan dari perubahan yang sedang berlangsung dalam masyarakat, guna mewujudkan kondisi yang diinginkan. Intervensi itu dilakukan melalui suatu atau serangkaian strategi kebijakan dengan menggunakan berbagai instrumen kebijakan. Dalam hal ini, kondisi yang ingin dipengaruhi serta kemungkinan perubahan yang akan terjadi sangatlah bersifat spesifik. Artinya sangat bergantung pada ketepatan waktu dan ketepatan sasaran serta ketepatan lingkungan masyarakat. Hal seperti ini hanya dapat dipahami dan dihayati secara tepat oleh mereka yang hidup dalam masyarakat yang bersangkutan.

Keunggulan kompetitif dari setiap negara ditentukan oleh seberapa besar kemampuan negara menciptakan lingkungan, yang dapat menumbuhkan daya saing dari setiap pelaku di dalamnya, khususnya pelaku ekonomi. Dalam konteks persaingan global maka tugas sektor publik adalah membangun lingkungan yang memungkinkan setiap pelaku, baik bisnis maupun non bisnis untuk mampu mengembangkan diri menjadi pelaku-pelaku yang kompetitif. Kebijakan publik yang baik adalah kebijakan yang

mendorong setiap warga untuk membangun daya saingnya dan bukan mengarahkan warga pada pola ketergantungan. Inilah makna strategis dari kebijakan publik dan mengapa kebijakan publik menjadi amat penting, dalam menghadapi tantangan pada masa kini dan masa mendatang.

Sebuah kebutuhan

Bahwasanya campur tangan dan pengaturan pemerintah (negara/daerah) terhadap kehidupan masyarakat adalah sesuai berdasarkan peraturan dan undang-undang dan sesuai dengan harapan masyarakat. Campur tangan (*intervention*) dan pengaturan (*regulations*) itu menyangkut pada hubungan antar sesama masyarakat (konsumen), hubungan antar sesama produsen, dan hubungan antara kelompok konsumen dan kelompok produsen serta hubungan antara konsumen/produsen dengan pemerintah. Tanpa campur tangan dan pengaturan yang jelas terhadap hubungan-hubungan dimaksud maka akan muncul suatu ketidak-efisienan dalam kehidupan (ekonomi, sosial, politik, ketertiban). Di samping ada pihak yang mendapatkan manfaat, akan ada pihak-pihak yang dirugikan dari aktivitas yang dilakukan oleh kelompok atau individu-kelompok terhadap pihak lainnya. Terjadi eksternalitas yang negatif.

Dari keterangan di atas jelas bahwa pemerintah (negara/daerah) mempunyai peran yang sangat menentukan terhadap kehidupan masyarakatnya dan hendaknya hal ini menjadi perhatian pemerintah (negara/daerah). Tanpa ada peran pemerintah, dalam pengertian campur tangan dan pengaturan maka masyarakat akan menjadi kacau. Setiap individu atau kelompok akan berbuat sesukanya tanpa mau memperhatikan kepentingan orang lain. Namun sebaliknya, walaupun ada pemerintahan tetapi jika tidak menjalankan perannya secara benar hasilnya juga akan sama. Oleh sebab itu peran pemerintah di dalam mengatur kehidupan masyarakat harus benar. Harus efektif dan harus efisien. Semuanya dapat dilihat dari kebijakan publik yang disusun dan dilaksanakan.

Pengaturan itu terwujud dalam bentuk kebijakan publik. Keunggulan dan kemajuan suatu kota/kabupaten/negara sangat ditentukan oleh kualitas kebijakan publik yang dikeluarkan dan yang dilaksanakan.

Dari kebijakan publik yang disusun, masyarakatnya tahu kemana campur tangan dan pengaturan diarahkan. Dan masyarakat juga tahu apakah pemerintahan negara/daerah telah berjalan sebagaimana yang diharapkan. Kebijakan publik harus melindungi dan menjaga kepentingan seluruh masyarakat dan harus mendorong bagi terciptanya keunggulan dan kemandirian masyarakat, baik konsumen maupun produsen.

Hubungan antar komponen di atas (konsumen, produsen, pemerintah) harus diciptakan sebagai hubungan yang dinamis dan harmonis sehingga menuju pada suatu hubungan yang produktif, yang mampu menciptakan keunggulan (negara/daerah). Hal inilah yang menjadi aset awal bagi tumbuhnya sebuah negara/daerah. Itu berarti kebijakan publik adalah sebuah kebutuhan. Dan oleh sebab itu, penyusunan kebijakan publik harus hati-hati. Harus melalui suatu proses yang benar dan didasarkan pada kondisi negara/daerah dan masyarakat di mana kebijakan publik itu disusun dan dilaksanakan.

Niat dan keinginan pemerintah (negara/daerah) untuk membangun dan mengembangkan sebuah wilayah sangatlah mendapat pujian dari masyarakat. Ujung dari niat dan keinginan ini haruslah berbentuk kesejahteraan dan kebanggaan sebagai anggota masyarakat (negara/daerah). Tidak seorangpun yang tidak bangga sebagai anggota masyarakat (negara/daerah) jika pembangunan dan pengembangan (negara/daerah) mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pembangunan dan pengembangan harus berjalan sesuai dengan kebijakan publik yang telah disusun sebelumnya. Kebijakan publik yang disusun harus mencakup kepentingan dari seluruh masyarakat. Oleh sebab itu, niat dan keinginan itu harus diawali dengan penciptaan kebijakan publik sehingga pelaksanaan pembangunan dan pengembangan wilayah dapat dinikmati secara optimal oleh masyarakat.

Penetapan kebijakan publik juga dimaksudkan agar pembangunan dan pengembangan wilayah tidak didasarkan pada kepentingan sesaat dan dari pemikiran yang muncul secara tiba-tiba. Pengembangan dan pembangunan wilayah hendaknya didasarkan pada kepentingan jangka

panjang. Sifatnya harus dinamis serta sedikit mungkin menimbulkan dampak negatif. Pembangunan dan pengembangan itu harus memiliki pengaruh luas pada pengembangan masa mendatang. Pembangunan yang berjalan tidak saja berbentuk fisik tetapi juga berbentuk nonfisik. Yang berbentuk nonfisik, yang dilakukan pemerintah, antara lain menyangkut pada peningkatan pelayanan pemerintah (negara/daerah) terhadap masyarakatnya seperti pembinaan terhadap aparatur pemerintahan sampai ke tingkat terendah, pelayanan kesehatan dan pendidikan serta peraturan yang mendorong pertumbuhan ekonomi dan sebagainya.

Dilain pihak, yang menyangkut pada pembangunan fisik, yang dilakukan oleh pihak investor seperti tumbuhnya berbagai usaha industri dan perdagangan, pusat-pusat perbelanjaan mewah, hotel-hotel dan pusat perkantoran bertingkat, *enclave* perumahan mewah. Yang dilakukan oleh pemerintah (negara/daerah) seperti pembangunan prasarana jalan, perbaikan saluran air (drainase), irigasi persawahan, pelabuhan dan sebagainya. Namun semuanya harus melalui sebuah perencanaan, yang pelaksanaannya didukung oleh kebijakan publik.

Perubahan lingkungan fisik

Lingkungan fisik dan peradaban masyarakat akan berubah, mengikuti perubahan yang terjadi, dampak dari pembangunan serta pengembangan. Perubahan bentuk dan suasana ini tidak saja berpengaruh positif tetapi juga negatif. Tidak saja berubah dalam bentuk gedung-gedung tetapi perubahan yang menyeluruh bagi tatanan dan perikehidupan masyarakat. Perilaku masyarakat akan menjadi konsumtif, perilaku remaja akan terkontaminasi dengan *demonstration effects*, barang-barang produk lokal (industri dan pertanian) akan tergeser dari pasar, kemacetan lalu lintas akan terjadi dan banjir pada musim hujan tidak akan dapat terelakkan. Masyarakat yang tidak dapat menyesuaikan diri dengan perubahan ini akan terpinggirkan dan akan membentuk kelompok sendiri yaitu kelompok masyarakat marjinal.

Kita menyadari bahwa pengaruh positif dari pembangunan fisik tersebut juga akan muncul. Pembangunan akan memunculkan kemajuan. Kemunculannya merupakan suatu

yang lumrah sebagai hasil dari suatu pembangunan. Namun perlu diperhatikan bahwa pembangunan yang berjalan, bukan pula tidak memberikan dampak negatif. Apalagi jika pembangunan itu tidak diatur secara benar. Oleh sebab itu kita harus berupaya agar dampak (negatif) yang timbul tersebut dapat ditekan. Hal ini merupakan tanggung jawab pemerintah. yang dilakukan melalui campur tangan dan pengaturan. Jadi dengan campur tangan dan pengaturan, pemerintah berupaya agar dampak negatif yang muncul dapat ditekan sekecil mungkin sementara dampak positifnya dapat didorong sebesar besarnya.

Suatu hasil pembangunan haruslah dinikmati optimal oleh masyarakatnya. Untuk optimalisasi itu maka pengaruh negatif yang muncul harus diminimalisir. Minimalisasi pengaruh negatif itu adalah dengan menciptakan kebijakan publik yang tepat. Kebijakan publik tersebut disusun oleh pemerintah (negara/daerah) dan disetujui oleh lembaga legislatif. Oleh sebab itu peran untuk me-minimalisasi pengaruh negatif itu ada pada kedua badan yang disebutkan di atas.

Semua warga akan mendukung pembangunan (negara/daerah). Pembangunan tidak saja harus menjadi kebanggaan bagi setiap warga tetapi harus pula dapat memberikan dorongan bagi terciptanya kemandirian warga dalam kehidupan serta menciptakan keunggulan wilayah dalam bersaing sehingga tercapai suatu kehidupan sejahtera. Pemerintah tidak hanya membangun fisik wilayah tetapi membangun masyarakatnya juga. Harus terdapat keseimbangan antara pembangunan fisik dengan aktivitas masyarakat agar keduanya saling bersinergi menjadikan wilayah sebagai wilayah maju. Dengan demikian, wilayah akan menjadi wilayah yang nyaman untuk berproduksi dan berkonsumsi ditengah suatu kehidupan wilayah yang dinamis dan produktif.

Melalui kebijakan publik yang benar, pemerintah negara/daerah harus memanfaatkan potensi/sumberdaya wilayah yang ada, yang dibangun dan dikembangkan bagi kesejahteraan masyarakat. Pemanfaatan ini hendaknya melalui pengembangan efisiensi ekonomi (*improving economic efficiency*) dan berupaya memperkecil ketidakseimbangan perkembangan ekonomi

(*reducing economic inequality*) yang berjalan. *Efficiency* dan *equality* adalah dua hal yang perlu diperhatikan bagi mencapai keunggulan wilayah, bersaing dengan wilayah lainnya.

Membangun kekuatan ekonomi rakyat

Di samping pembangunan fisik, pemerintah juga membangun masyarakat dalam bentuk berbagai keahlian antara lain bidang ekonomi, yang mampu berperan dalam aktivitas ekonomi. Salah satu aktivitas tersebut adalah apa yang dapat dilaksanakan usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM). Kita juga menyadari betapa usaha mikro, kecil dan menengah cukup berperan dalam perekonomian (negara/daerah). Tetapi peran ini saja tanpa didukung oleh perusahaan besar juga tidak mungkin untuk mendorong pembangunan wilayah dan menciptakan wilayah sebagai pusat pertumbuhan pembangunan di kawasan ini. Bagaimanapun juga, sesuai dengan potensi yang dimiliki dan sejarah juga sudah membuktikan, wilayah haruslah menjadi daerah yang dapat mendorong pertumbuhan bagi daerah sekelilingnya (*regional*) dan berperan di pasar internasional.

Membangun masyarakat berarti membangun kemandirian masyarakat dimaksud (*social society*) agar mampu menghidupi kehidupan dan menaikkan harkat dan martabatnya serta mampu meringankan beban pemerintah. Membangun masyarakat berarti membangun pendidikan dan kesehatan masyarakat, yang selama ini dinomor duakan. Pembangunan tidak sekadar bangun fisik tetapi membangun segala sesuatu yang bersifat nonfisik. Keduanya menduduki fungsi penting yang sama dan saling menguatkan. Perencanaan ekonomi boleh disusun oleh sekelompok ahli tetapi efektifitasnya ditentukan oleh masyarakat banyak yang memiliki pengetahuan dan keahlian. Tanpa masyarakat banyak yang berpengetahuan dan berkeahlian, pembangunan yang berjalan akan menciptakan kemubaziran ekonomi.

Warga harus mendukung dan bangga akan peran yang akan dijalankan oleh pemerintah (negara/daerah) bagi menciptakan keunggulan wilayah dan masyarakatnya. Oleh sebab itu, pengertian meningkatkan efisiensi ekonomi tidak harus tertuju pada perusahaan besar saja. Perusahaan kecil dan menengah

pun hendaknya menjadi perhatian pemerintah (negara/daerah) sehingga prinsip *equality* dapat tercapai. Upaya untuk memberi akses antara perusahaan besar dan menengah/kecil atas dasar prinsip ekonomi hendaknya dapat dipelopori oleh pemerintah (negara/daerah) melalui suatu pengaturan (*regulations*). Akses ini tidak saja menyangkut pada bidang kegiatan yang dijalankan tetapi juga akses antar pelaku ekonomi agar saling berbaur dan bekerjasama. Pemerintah (negara/daerah) perlu memikirkan agar pembangunan wilayah dijalankan oleh pelaku ekonomi keseluruhan tanpa ada pengkavelingan kelompok pada pelaku ekonomi itu sendiri.

Prinsip anak angkat yang selama ini dijalankan adalah tidak tepat karena di dalamnya ada prinsip belas kasihan. Prinsip belas kasihan tidak akan dapat membangun semangat kerja dan produktivitas perusahaan kecil dan menengah. Prinsip anak angkat menunjukkan posisi yang tidak seimbang dan menunjukkan yang kuat membantu yang lemah. Dalam sistem perekonomian tidak ditemukan istilah bantuan. Semuanya harus bekerja sesuai dengan kemampuan masing-masing serta mempertukarkan hasil hasilnya satu sama lain. Sistem ekonomi percaya tidak ada seorang pelaku ekonomi yang dapat hidup tanpa ada pelaku ekonomi yang lain. Dengan demikian, yang besar tidak perlu membantu yang lemah karena tanpa ada yang menengah dan kecil, yang besar juga tidak bisa hidup. Oleh sebab itu yang perlu dilakukan adalah menciptakan akses, baik untuk bidang kegiatan maupun akses antar kelompok pelaku ekonomi.

Penutup

Keunggulan sebuah wilayah merupakan total keunggulan dari seluruh elemen kekuatan yang ada, yang dijalankan secara efisien. Keunggulan sebuah wilayah hendaknya dilihat dari tingkat produktivitas yang muncul dari seluruh elemen yang ada. Keunggulan sebuah wilayah muncul dari masyarakat madani (*civil society*, mandiri) dan dengan demikian secara perlahan pemerintah harus mengurangi ketergantungan warga pada bantuan pemerintah. Oleh sebab itu kebijakan publik harus terarah pada memperkuat daya tahan dan daya saing ekonomi (dan bidang lainnya). Begitulah strategisnya peran pemerintah (negara/daerah) di dalam melakukan intervensi dan regulasi

terhadap kegiatan masyarakatnya dan ini semua harus dipahami oleh pemerintah (negara/daerah) dengan seluruh aparturnya. Pemerintah (negara/daerah) hendaknya tidak bekerja untuk membangun pemerintah dan aparturnya tetapi bekerja untuk masyarakat yang dipimpinnya, baik konsumen maupun produsen.

Membangun sebuah wilayah adalah sebuah kesempatan dan sekaligus sebuah tantangan. Oleh sebab itu kemampuan dan tanggung jawab aparturnya juga harus jelas. Tidak akan ada hasil pembangunan sebuah wilayah jika integritas aparturnya juga tidak jelas. Kejelasan ini akan terlihat di dalam kebijakan publik yang disusun dan yang dijalankan secara benar. Kebijakan saja pun tidak cukup tanpa dilaksanakan secara benar. Pembangunan aparatur dan mengembangkan mereka sebagai aparatur pemerintah yang berkeahlian hendaknya tidak dilupakan. Namun semuanya tertuju untuk melayani dan membangun masyarakat.

Daftar Pustaka

- Kuncoro, Mudrajad, 2004. *Otonomi & Pembangunan Daerah*, Surabaya, Erlangga.
- Miraza, Bachtiar Hassan, 2005. *Perencanaan dan Pengembangan Wilayah*, ISEI Bandung.
- Samuelson, Paul A - Nordhaus, William D, 2001. *Economics*, Singapore, McGraw-Hill.

PERENCANAAN DAN PENGEMBANGAN FUNGSI KOTA-KOTA PADA KAWASAN TERTENTU MEDAN SEKITARNYA (*Metropolitan Mebidang Area*)

Riadil Akhir Lubis, Arsyad, Harmes Joni, dan Irman

Abstrak

Salah satu realitas pembangunan saat ini adalah terciptanya kesenjangan pembangunan daerah dan antarkawasan. Menyadari akan hal tersebut Pemerintah mencoba untuk melakukan perubahan konsep pembangunan dari pendekatan sektoral ke pendekatan regional. Pendekatan pengembangan wilayah tersebut, dilakukan melalui penataan ruang sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 47 tahun 1997 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN), yang bertujuan untuk mengembangkan pola dan struktur ruang nasional melalui pendekatan kawasan dan diimplementasikan melalui penetapan kawasan andalan dan tertentu.

Kata kunci: Perencanaan dan pengembangan kota

Pendahuluan

Perbedaan laju pembangunan antar daerah menyebabkan terjadinya kesenjangan kemakmuran dan kemajuan antardaerah, terutama antara Jawa dengan luar Jawa, antara Kawasan Barat Indonesia (KBI) dan Kawasan Timur Indonesia (KTI), bahkan sampai terjadi kepada disparitas antara Pantai Barat dan pantai Timur Sumatera Utara. Salah satu kebijakan yang diambil Pemerintah untuk mempersempit ketimpangan regional melalui konsep kawasan andalan, yang dilakukan berdasarkan potensi yang dimiliki daerah. Dengan kebijakan tersebut, diharapkan akan terjadi keseimbangan tingkat pertumbuhan dan pendapatan per kapita antar wilayah, sehingga dapat menutup atau paling tidak mempersempit *gap* perkembangan ekonomi antar daerah yang saling berbeda.

RTRWN juga menetapkan 6 kawasan tertentu di Indonesia, dan salah satunya adalah kawasan tertentu Medan-Binjai-Deli Serdang (Mebidang) yang dapat menggerakkan roda pertumbuhan ekonomi nasional. Di samping itu, dalam RTRWP Sumatera Utara telah pula direncanakan pengembangan Pantai Barat Sumatera Utara dengan memfungsikan kota Sibolga dan sekitarnya sebagai pusat pelayanan primer 'B' yang kedudukannya hampir sama dengan kawasan Mebidang (primer A).

Kawasan tertentu adalah bagian dari kawasan budidaya atau di luar kawasan lindung. Di dalam kawasan tertentu terdapat kota-kota dengan berbagai tingkatan hirarki yang diharapkan saling bersinerji dapat menggerakkan pertumbuhan dan pengembangan kawasan tersebut dan penataan ruangnya sangat diprioritaskan serta mempunyai sumberdaya produktif untuk cepat tumbuh dibandingkan daerah lainnya yang ada di suatu provinsi, dan menyumbang pertumbuhan ekonomi secara nasional.

Kota Medan dan Perkembangannya

Dengan semakin cepat tumbuhnya kawasan Medan dan sekitarnya sebagai kawasan perkotaan metropolitan, maka dalam perjalanan pengembangannya perlu dikembangkan kawasan Mebidang ke arah yang lebih luas dari selama ini menjadi sebuah kawasan *Metropolitan Mebidang Area*. Dalam RTRWN ditetapkan bahwa Medan sebagai Pusat Kegiatan Nasional (PKN) dan kota-kota lainnya sebagai Pusat Kegiatan Lokal (PKL). Hal ini menjadi sangat penting, karena pengembangan kota-kota ini dalam waktu dekat akan segera dibangun, sehingga diperlukan suatu konsep rencana yang *integrated* dan holistik, serta yang paling penting adanya kesepakatan bersama antara lembaga terkait, bahkan sangat diperlukan perencanaan kawasan ini

dapat menghasilkan *blue print* yang dipahami dan dimengerti bersama.

Dewasa ini, peranan dan pembangunan perkotaan semakin penting. Secara umum, suatu kota sebagai pusat permukiman mempunyai peran penting dalam memberi pelayanan diberbagai bidang kehidupan bagi penduduknya dan daerah sekitarnya. Kota merupakan pusat pelayanan jasa, produksi, distribusi, serta menjadi pintu gerbang atau simpul transportasi bagi kawasan permukiman dan wilayah produksi di sekitarnya. Dengan peran dan fungsinya yang makin penting itu, pada tahap perkembangannya selanjutnya permasalahan yang dihadapipun semakin rumit dan beraneka ragam.

Dalam rangka penyelenggaraan pembangunan perkotaan, beberapa upaya telah dilakukan, terutama untuk mengatasi berbagai tantangan dan permasalahan pembangunan kota, antara lain telah ditetapkannya berbagai arahan kebijaksanaan pembangunan perkotaan melalui dokumen perencanaan pembangunan. Arahan-arahan ini diwujudkan dalam rencana-rencana jangka panjang maupun jangka menengah pembangunan nasional yang dituangkan dalam RPJP dan RPJM maupun program pembangunan nasional.

Yang perlu saat ini adalah mendisain kebijakan dan strategi kota-kota yang ada dalam kawasan tertentu dimaksud, sehingga kawasan tersebut dapat tumbuh dan berkembang. Secara regional, akan dilihat pula fungsi kota-kota dan keterkaitan serta hubungan sinerjitas dengan kota-kota yang ada dalam kawasan andalan lainnya yang ada di Provinsi Sumatera Utara.

Dengan melihat perkembangan kota-kota di Sumatera Utara dan rencana tata ruang Sumatera Utara sampai tahun 2018, maka kota-kota yang selama ini saling bersinerji dalam satu wilayah perlu dikembangkan melalui suatu konsep yang terpadu. Di samping itu, saat ini Pemerintah dan Pemerintah Provinsi Sumatera Utara sedang merancang pengembangan kawasan perkotaan Mebidang seperti rencana pembangunan jalan tol Medan-Binjai dan Tanjung Morawa – Tebing Tinggi, pengembangan pelabuhan Belawan dan bandara baru Medan (Kuala Namu). Untuk itu pengembangan kota Medan dan sekitarnya dalam kerangka kawasan tertentu

akan semakin meluas ke arah yang lebih maju melalui rencana pengembangan kawasan Metropolitan Mebidang.

Analisis dan Pembahasan

Metropolitan Mebidang Area (MMA) adalah suatu kawasan yang mempunyai peran besar terhadap perkembangan provinsi Sumatera Utara, karena peranan kota Medan sebagai ibukota Provinsi Sumatera Utara serta potensi daya dukung wilayah hinterlandnya akan menjadi lokomotif bagi pertumbuhan ekonomi dan wilayah Sumatera Utara, sehingga harus didesain sedemikian rupa menjadi suatu kawasan yang saling berinteraksi antar kota dalam kawasan tersebut dan saling mendukung serta saling bermanfaat satu sama lainnya (*simbiose mutualistis*), hal ini hanya dapat terjadi apabila konsep perencanaan dan pengembangan wilayah pada kawasan ini terkoordinasi dengan baik.

Adanya kesenjangan antara *das sein* dan *das sollen* dalam pembangunan kota menyebabkan munculnya masalah perkotaan. Secara umum masalah kota menurut Wiranto (2004) dalam paradigma baru pembangunan wilayah tersebut bisa berdimensi ekonomi, sosial - budaya, politik dan lingkungan. Secara garis besar masalah-masalah tersebut disebabkan oleh (1) dimensi ekonomi, (2) dimensi sosial dan budaya, (3) dimensi politik, dan (4) dimensi lingkungan.

Dalam mendisain fungsi kota-kota dan pengembangan kawasan tertentu Medan dan sekitarnya, harus digunakan RTRWN, RTRW Provinsi Sumatera Utara dan RTRW Kabupaten/Kota sebagai referensi utama, termasuk tantangan pengembangan nasional, isu pengembangan (*development*). Beberapa faktor penting dalam pengembangan kota-kota dan kawasan pengembangan adalah posisi geografi, sumber daya alam, ketersediaan infrastruktur dan keterkaitan inter-regional.

Dengan menggunakan model analisis *location quotient (LQ)* dan analisis spesialisasi regional dalam merencanakan dan mengembangkan kawasan perkotaan ini, maka dapat dilihat dan diberdayakan potensi sector unggulan yang dimiliki oleh kawasan yang bersangkutan. Basis ekonomi dari sebuah komunitas terdiri atas aktivitas-aktivitas yang menciptakan pendapatan dan kesempatan kerja basis yang menjadi

tumpuan perekonomian. Semua pertumbuhan ekonomi ditentukan oleh sektor basis. Sedangkan penggunaan alat analisis indeks spesialisasi regional adalah untuk mengetahui tingkat spesialisasi antar kawasan, dengan menggunakan Indeks Krugman sebagaimana yang ditetapkan oleh Kim (1995) untuk menganalisis spesialisasi regional.

Sebagai suatu kawasan yang memiliki potensi untuk tumbuh dibandingkan dari daerah lainnya dalam suatu provinsi, kawasan tertentu memiliki faktor yang dapat mempengaruhi pertumbuhannya. Terdapat tiga faktor yang mempengaruhi atau komponen utama pertumbuhan ekonomi yaitu akumulasi modal, pertumbuhan penduduk, dan kemajuan teknologi (*technological progress*).

Penciptaan peluang investasi dapat dilakukan dengan memberdayakan potensi sektor unggulan yang dimiliki oleh kawasan yang bersangkutan. Sektor/subsektor unggulan yang diukur dengan analisis LQ memiliki kesamaan dengan sektor ekonomi basis, di mana pertumbuhannya menimbulkan dan menentukan pembangunan menyeluruh daerah itu, sedangkan aktivitas-aktivitas lain (non basis) merupakan konsekuensi dari pembangunan menyeluruh tersebut. Basis ekonomi dari sebuah komunitas terdiri atas aktivitas-aktivitas yang menciptakan pendapatan dan kesempatan kerja basis yang menjadi tumpuan perekonomian. Semua pertumbuhan ekonomi ditentukan oleh sektor basis.

Untuk kota Medan sektor basisnya adalah listrik, gas dan air; bangunan; perdagangan; pengangkutan; keuangan; dan jasa. Kota Binjai sektor basisnya adalah industri; listrik, gas dan air; bangunan; pengangkutan; dan jasa. Sedangkan Kabupaten Deli Serdang sektor basisnya adalah pertanian; bangunan; dan perdagangan.

Dengan posisi sektor basis dari pada fungsi kota-kota dalam kawasan Mebidang, ternyata antara satu dengan lainnya memiliki karakteristik tersendiri, tidak bisa disamakan basis suatu kota/daerah pada waktu dan intensitas yang sama baik antara kota Medan dengan Deli Serdang, kabupaten Deli Serdang dengan Binjai, serta kota Binjai dan kota Medan.

Penempatan kriteria pertumbuhan sebagai dasar penetapan kawasan tertentu

relevan dengan teori pusat pertumbuhan yang mengatakan bahwa, pertumbuhan tidak muncul di berbagai daerah pada waktu yang sama. Pertumbuhan hanya terjadi di berbagai tempat yang disebut pusat pertumbuhan dengan intensitas yang berbeda. Dalam kaitannya dengan sektor unggulan, Perroux mengatakan bahwa industri unggulan merupakan penggerak utama dalam pembangunan daerah, dan adanya sektor/industri unggulan memungkinkan dilakukannya pemusatan industri yang akan mempercepat pertumbuhan perekonomian, karena pemusatan industri akan menciptakan pola konsumsi yang berbeda antar daerah sehingga perkembangan industri di suatu daerah akan mempengaruhi perkembangan daerah lainnya. Perekonomian merupakan gabungan dari sistem industri yang relatif aktif (industri unggulan) dengan industri-industri yang relatif pasif yaitu industri yang tergantung dari industri unggulan atau pusat pertumbuhan. Daerah yang relatif atau aktif akan mempengaruhi daerah-daerah yang relatif pasif.

Selanjutnya, adanya spesialisasi komoditas sesuai dengan sektor/subsektor unggulan yang dimiliki memungkinkan dilakukannya pemusatan kegiatan sektoral pada masing-masing daerah, yang akan mempercepat pertumbuhan di daerah. Masyarakat dapat lebih efektif dan efisien jika terdapat pembagian kerja, yang membagi keseluruhan proses produksi, menjadi unit-unit khusus yang terspesialisasi. Ekonomi spesialisasi telah memungkinkan terbentuknya jaringan perdagangan antar individu dan antar negara yang demikian luas, yang merupakan ciri dari suatu perekonomian maju. Adanya keterkaitan ekonomi (spesialisasi) antar daerah yang mendorong proses pertukaran sesuai kebutuhan masing-masing, akan memungkinkan Bergeraknya perekonomian masing-masing daerah secara bersama-sama menuju proses pertumbuhan.

Hasil perhitungan indeks spesialisasi, menunjukkan kota Binjai dan Deli Serdang memiliki nilai lebih tinggi dari rata-rata indeks spesialisasi seluruhnya, sedangkan kota Medan di bawah rata-rata seluruhnya. Artinya secara rata-rata sektor/subsektor kedua kota memiliki tingkat spesialisasi yang kuat karena indeksnya menuju angka dua, sementara kota Medan dengan Binjai dan

Deli Serdang indeks spesialisasinya di bawah angka satu.

Kota Medan saat ini hanya dapat berkembang sendiri dan kurang melihat adanya interaksi yang memberikan *spread effect* (nilai positif) bagi kedua kota hinterlandnya. Dengan perkataan lain kota Medan berfungsi sebagai kota jasa dan perdagangan, sedangkan Deli Serdang berfungsi sebagai pertanian berbasis industri dan agribisnis, dan Binjai sebagai kota industri dan perdagangan.

Selanjutnya, dengan semakin cepat tumbuhnya kawasan Medan dan sekitarnya sebagai kota metropolitan dan melihat nilai indeks spesialisasi yang dimiliki, maka dalam perjalanan pengembangannya perlu dikembangkan kawasan Mebidang ini ke arah yang lebih luas dari selama ini menjadi kawasan Metropolitan Mebidang Area, dengan demikian kota-kota kecil kecamatan lainnya yang berada pada kawasan tertentu ini dapat berkembang, demikian juga dalam perkembangannya tetap memperhatikan kota-kota hinterland lainnya seperti Stabat, Sidikalang, Kabanjahe/Brastagi, dan Tebing Tinggi. Untuk lebih memfungsikan fungsi kota-kota dalam kawasan tertentu ini, maka diperlukan kerjasama dalam merencanakan dan mengembangkan kawasan ini dan secara hirarki dibawah koordinasi pemerintah Provinsi. Kerjasama ini dapat dilakukan dalam bidang perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, bahkan sampai pada tingkat *sharing* pembiayaan. Pengembangan kelembagaan dalam penanganan pembangunan perkotaan terutama di kota kecil dan sedang yang belum berstatus perlu segera ditangani, karena sampai saat ini belum ada lembaga khusus yang menangani administrasi dan manajemen pembangunan kota-kota tersebut. Hal ini sangat diperlukan untuk mengantisipasi permasalahan perkotaan, terutama dalam koordinasi pembangunan kota besar dengan kota kecil di sekitarnya serta pengendalian pembangunan perkotaan sesuai rencana tata ruang, untuk itu diperlukan lembaga wilayah metropolitan dalam konsep kerjasama pembangunan.

Saat ini, pembangunan ketiga kota dalam kawasan tertentu ini cenderung lebih mementingkan administrasi wilayahnya, tanpa melihat hubungan satu sama lain sebagai satu kawasan. Kerjasama pembangunan wilayah metropolitan (kota inti

dan kota-kota di sekitarnya) merupakan kunci utama dalam manajemen perkotaan. Untuk itu ada 4 hal yang patut dikembangkan, yaitu :

- a. Kota inti (*core*) dan kota-kota kecil sekitarnya (*periphery*) harus mempunyai strategi pembangunan ekonomi perkotaan yang sama dan konsisten dengan strategi pembangunan ekonomi nasional.
- b. Kota inti dan kota kecil dalam lingkungan metropolitan agar mempunyai acuan yang sama dalam RWTRP, yaitu rencana struktur tata ruang metropolitan yang formal dan menjadi pedoman dalam RDTR kota (*detail*).
- c. Program pembangunan infrastruktur kota-kota kecil dengan kota intinya harus terintegrasi.
- d. Kerjasama dalam pembiayaan khususnya dalam pembangunan areal di wilayah perbatasan yang memiliki fungsi pelayanan yang sama.

Di samping itu, secara khusus upaya penataan ruang harus diformulasikan oleh aturan main tertentu, bukan oleh mekanisme pasar. Untuk mendukung pengembangan agroindustri yang sumberdaya alamnya dimiliki kabupaten Deli Serdang misalnya, kerangka kebijakan makroekonomi memerlukan suatu tata ruang yang didasarkan keunggulan komparatif dan kompetitif.

Dengan adanya perbedaan sifat kota masing-masing wilayah administrasi pada kawasan tertentu Mebidang ini, maka perlu ditetapkan komoditas unggulan masing-masing atau utama dan penunjang yang saling komplementer, bahkan bila perlu juga peran dari kawasan atau pusat pertumbuhan lainnya. Selanjutnya, untuk mendukung fungsi kawasan Metropolitan Mebidang Area, perlu dilengkapi dengan infrastruktur dan pusat-pusat pelayanan yang mendukung sistem produksi komoditas bersangkutan. Dengan mempertimbangkan **skala ekonomi** dan **konfigurasi ruang**, dan dipastikan pusat pertumbuhan nasional kawasan tertentu Metropolitan Mebidang dengan fungsi kota-kotanya akan lebih berkembang, dan dapat membentuk fungsi ekonomi wilayah yang kuat sebagai basis dari sistem perekonomian Sumatera Utara khususnya dan Indonesia umumnya.

Kesimpulan

Sebagai penutup dari penyampaian tulisan ini adalah disarankan dalam memacu pertumbuhan kawasan ini agar saling bersinerji dan terpadu diperlukan suatu lembaga yang secara administrasi dan perencanaan mengurus dan mengelola kawasan Mebidang Metropolitan Area.

Daftar Pustaka

- Arsyad, Lincoln, 1999. Pengantar Perencanaan dan Pembangunan Ekonomi Daerah, Edisi Pertama, Yogyakarta, BPF.
- Bendavid – Val, Avrom, 1991. Regional and Local Economic Analysis for Practitioners, Fourth Edition, New York : Praeger Publisher.
- Kim, Sukko, 1995. Expansion of Markets and The Geographic Distribution of Economic Activities : The Trends in U.S. Regional Manufacturing Structure 1860-1987, The Quarterly Journal of Economics, November.
- Kuncoro, Mudrajad. 2002. Analisis Spasial dan Regional : Studi Aglomerasi dan Kluster Industri di Indonesia, Yogyakarta: UPP AMP YKPN.
- Miraza, Bachtar H., 2005. Pengembangan dan Perencanaan Wilayah. ISEI Bandung.
- Nasoetion, L.I. 1996. Taksonomi Kemiskinan di Indonesia: Suatu kajian Eksploratif. Grassindo. Jakarta.
- Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara N. 7 Tahun 2003. Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Sumatera Utara Tahun 2003-2018.
- Peraturan Pemerintah No. 47 Tahun 1997. Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional. Badan Koordinasi Tata Ruang Nasional.
- Wiranto, Tatag. 2005. Bahan Kuliah Perencanaan Wilayah. Program Perencanaan Wilayah Sekolah Pascasarjana USU. Medan.
- Witoelar, Erna. 2000. Pengelolaan Pantai dan Pulau-pulau Kecil melalui Pendekatan Pengembangan Wilayah. Universitas Gajah Mada, Yogyakarta.

PENDIDIKAN DAN KESEHATAN DALAM PERENCANAAN DAN PEMBANGUNAN WILAYAH KABUPATEN DELI SERDANG

Sirojuzilam, Abdiyanto, Bastari, A. Kadir, dan Binsar S

Abstrak

Dalam upaya pembangunan regional, masalah yang terpenting yang menjadi perhatian para ahli ekonomi dan **perencanaan wilayah** adalah *menyangkut proses pertumbuhan ekonomi dan pemerataan pembangunan*.

Anggaran pembangunan pendidikan dan kesehatan belum tersedia secara memadai. Apabila dibandingkan dengan negara-negara lain, alokasi anggaran pendidikan dan kesehatan di Indonesia masih sangat rendah. Data Human Development Report 2004 mengungkapkan bahwa dalam kurun waktu 1999–2001 Indonesia hanya mengalokasikan anggaran pemerintah (*public expenditure*) sebesar 1,3 persen dari produk domestik bruto (PDB) sedangkan kesehatan masih di bawah 5% dari PDB (standar WHO).

Kata kunci: Pendidikan, Kesehatan, Perencanaan dan Pembangunan Wilayah.

Pendahuluan

Pada UU No. 32/2004 dinyatakan dalam pasal 14 bahwa urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota juga meliputi penanganan kesehatan dan penyelenggaraan pendidikan.

Dari sekitar 1,15 juta penduduk Kabupaten Deli Serdang yang berusia 10 tahun ke atas (penduduk usia kerja), sebanyak 651.419 orang (56,75%) merupakan angkatan kerja. Mereka adalah yang berstatus bekerja sebesar 548.129 orang (47,75%) dan berstatus menganggur adalah sebesar 103.290 orang (9,0%).

Perhatian pemerintah untuk bidang pendidikan telah dilakukan pada tahun 1960-1969 berdasarkan Tap MPRS No.II/MPRS/1960 tentang Garis-garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahap Pertama. Ketetapan tersebut menyebutkan anggaran pendidikan bernilai 25 persen dari APBN. Hasil amandemen UUD 1945 oleh MPR menyebutkan negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20 persendari APBN atau APBD untuk memenuhi penyelenggaraan pendidikan nasional. Pernyataan itu kemudian dipertegas lagi pada undang-undang pendidikan nasional UU No. 20/2003 pada pasal 49 ayat 1 : dana pendidikan selain gaji pendidik dan

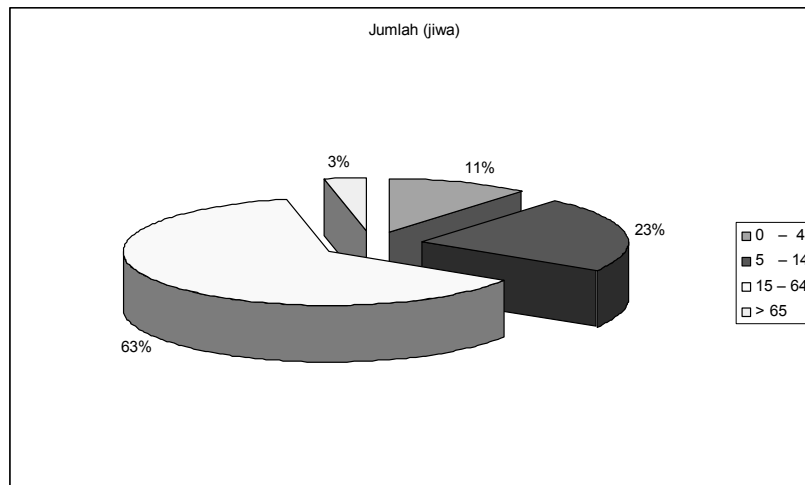
biaya pendidikan kedinasan di alokasikan 20 persen dari APBD.

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menjelaskan : gambaran dan deskripsi umum dan profil pendidikan dan kesehatan dalam rangka pembangunan wilayah, pendidikan dan kesehatan dikaitkan dengan perencanaan dan pengembangan wilayah, indikator-indikator sarana dan prasarana pendidikan dan kesehatan dan alokasi anggaran dalam hal ini PAD baik untuk pendidikan maupun kesehatan di Kabupaten Deli Serdang.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Kabupaten Deli Serdang memiliki luas wilayah 2.497,72 kilo meter persegi, terdiri dari 22 Kecamatan, 379 Desa dan 15 Kelurahan. Suku bangsa yang mendiami kabupaten ini antara lain Karo, Melayu, Tapanuli, Simalungun, Jawa dan lain-lain. Ibu Kota Kabupaten Deli Serdang adalah Lubuk Pakam dan pusat pemerintahan. Jarak ibu kota pemerintahan dengan kota-kota kecamatan cukup bervariasi antara 4 – 71 km. Kota kecamatan yang jaraknya relatif jauh adalah Kecamatan STM Hulu dan Sibolangit (di atas 70 km).

Kabupaten Deli Serdang merupakan Kabupaten yang terbesar jumlah penduduknya di Provinsi Sumatera Utara. Menurut Sensus tahun 2000 jumlah penduduk adalah 1.956.996 jiwa.



Gambar 1. Persentase Komposisi penduduk pada Tahun 2003

Komposisi penduduk menurut umur dapat pula dilihat secara relatif yaitu 63 persen penduduk adalah berumur antara 15-64 tahun.

Dari sekitar 1,15 juta penduduk Kabupaten Deli Serdang yang berusia 10 tahun ke atas (penduduk usia kerja), sebanyak 651.419 orang (56,75%) merupakan angkatan kerja. Mereka adalah yang berstatus bekerja sebesar 548.129 orang (47,75%) dan berstatus menganggur adalah sebesar 103.290 orang (9,00%).

Berdasarkan tingkat pendidikan jumlah penduduk terbesar pada usia 10 tahun ke atas adalah pada Sekolah Dasar yaitu 330.992 orang dan kemudian SMTP yaitu sebesar 272.300 orang.

1. Pendidikan

Pada tingkat pendidikan dasar jumlah sekolah sebanyak 758 unit yang terdiri dari 619 unit SD Negeri/Inpres dan 139 unit SD

Swasta Negeri sebanyak 10 unit dan SMU Swasta sebanyak 74 unit. Sedangkan Sekolah Menengah kejuruan Negeri 2 unit dan Swasta 73 unit. Selain itu sekolah pendidikan agama MI 56 unit, MTs 76 unit dan MA 32 unit termasuk yang diselenggarakan oleh pihak swasta.

Berdasarkan fasilitas pendidikan yang ada, maka jumlah murid yang dapat ditampung adalah sebanyak 194.064 siswa untuk tingkat SD, 59.412 siswa untuk tingkat SLTP, 23.885 siswa tingkat SMU dan 21.843 untuk SMK (STM, SMEA dan SMKK). Sedangkan untuk sekolah agama sebanyak 13.165 siswa tingkat MI (Madrasah Ibtidaiyah), 2516.390 tingkat MTs (Madrasah Tsanawiyah) dan 3.092 tingkat MA (Madrasah Aliyah).

Secara umum keadaan rasio sekolah di Kabupaten Deli Serdang dapat dilihat pada Tabel 1.

Tabel 1. Rasio Jumlah Sekolah, Guru dan Murid SD, SMP, SMU, SMK, MI, MTs, dan MA di Kabupaten Deli Serdang Tahun 2003

No.	SEKOLAH	Jumlah				Guru/ Murid	Sekolah/ Murid	Sekolah/ Penduduk
		Penduduk	Sekolah	Guru	Murid			
1.	SD	1486094	758	9555	191726	0.04984	0.00395	0.00051
2.	SMP	1486094	198	4954	59412	0.08338	0.00333	0.00013
3.	SMU	1486094	84	1986	23576	0.08423	0.00356	0.00005
4.	SMK	1486094	75	1516	21843	0.06940	0.00343	0.00005
5.	MI	1486094	56	501	9613	0.05212	0.00583	0.00004
6.	MTs	1486094	89	1665	16390	0.10159	0.00543	0.00006
7.	MA	1486094	33	545	3092	0.17626	0.01067	0.00002

Sumber : Data diolah

Tabel 2. Rasio Jumlah Sekolah, Guru dan Murid SD, SMP, dan SMU di Kabupaten Deli Serdang Tahun 2003

No.	SEKOLAH	Jumlah				Guru/ Murid	Sekolah/ Murid	Sekolah/ Penduduk
		Penduduk	Sekolah	Guru	Murid			
1.	S D	1486094	814	10056	201339	0.04995	0.00404	0.00055
2.	S M P	1486094	1881	6616	76882	0.08605	0.02421	0.00125
3.	S M U	1486094	117	2531	26669	0.09490	0.00439	0.00008

Sumber : Data diolah dari berbagai sumber

Rasio di atas akan mengalami sedikit perubahan apabila Pendidikan Dasar yaitu Sekolah Dasar dikelompokkan dengan Madrasah Ibtidaiyah, Pendidikan Menengah yaitu SLTP dengan Madrasah Tsanawiyah dan Pendidikan Atas SMU dengan Madrasah Aliyah. Hal tersebut dapat digambarkan pada Tabel 2.

Jumlah siswa SMU Kabupaten Deli Serdang yang di terima melalui SPMB ke PTN Wilayah Barat adalah sebesar 114 orang untuk jurusan IPA sedangkan untuk jurusan IPS sebanyak 46 orang pada Tahun 2003.

2. Kesehatan

Sarana kesehatan yang ada di wilayah ini antara lain Rumah Sakit sebanyak 11 unit, masing-masing di Tanjung Morawa 4 unit, Lubuk Pakam 3 unit, Deli Tua 2 unit dan Labuhan Deli 1 unit (kapasitas tempat tidur sebanyak 470 tempat tidur). Jumlah dokter umum dan dokter gigi masing-masing 42 orang dan 22 orang serta tenaga medis sebanyak 112 perawat dan 450 bidan.

Tabel 3. Rasio Sarana Kesehatan (Rumah Sakit, Puskesmas, Puskesmas Pembantu, Rumah Bersalin dan Balai Pengobatan Swasta) terhadap penduduk di Kabupaten Deli Serdang Tahun 2003

No.	Sarana Kesehatan	Rasio
1.	Rumah Sakit	0.00001
2.	Puskesmas	0.00002
3.	Puskesmas Pembantu	0.00007
4.	Rumah Sakit Bersalin	0.00005
4.	Balai Pengobatan Swasta	0.00012

Sumber: Data diolah dari berbagai sumber

Tabel 4. Rasio Tenaga Medis (Dokter Umum, Dokter Gigi, Perawat, SPK, Perawat Gigi, Bidan) terhadap penduduk di Kabupaten Deli Serdang Tahun 2003

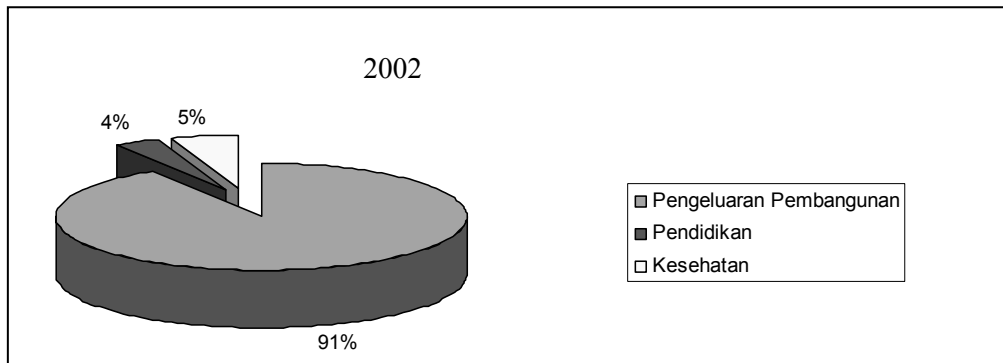
No.	Tenaga Medis	Rasio
1.	Dokter	0,00003
2.	Dokter Gigi	0,00001
3.	Perawat	0,0002
4.	Perawat Gigi	0,00002
5.	Bidan	0,0003
	Penduduk	1.486.094

Sumber: Data diolah dari berbagai sumber

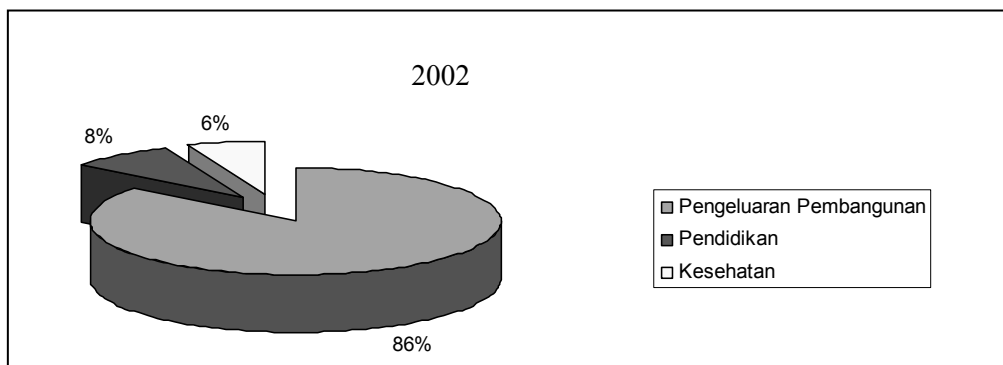
Tabel 5. Realisasi Penerimaan dan Pengeluaran Pemerintah Kabupaten Deli Serdang Tahun 2001-2003

No	I t e m	Tahun Anggaran		
		2001	2002	2003
1	Penerimaan	473.640.301	546.208.286	655.545.793
2	Pengeluaran Rutin	347.584.505	392.091.597	496.993.989
3	Pengeluaran Pembangunan	82.262.306	113.898.448	184.952.205
4	Pendidikan	237.381	4.650.315	17.734.759
5	Kesehatan	4.014.999	6.463.209	13.471.215

Sumber : Kabupaten Deli Serdang Dalam Angka, 2003, data diolah



Gambar 2. Pengeluaran Pemerintah (Pembangunan) untuk Pendidikan dan Kesehatan Kabupaten Deli Serdang Tahun 2002



Gambar 3. Pengeluaran Pemerintah (Pembangunan) untuk Pendidikan dan Kesehatan Kabupaten Deli Serdang Tahun 2003

3. Pengeluaran Pemerintah untuk Pendidikan dan Kesehatan

Pembangunan di sektor pendidikan dan sektor kesehatan sangat memerlukan dukungan pendanaan yang cukup besar. Dalam perencanaan dan pengembangan di masa yang akan datang pemerintah daerah harus lebih mengkkhususkan diri untuk mengalokasikan dana pada bidang ini dalam rangka peningkatan kualitas sumber daya manusia yang lebih baik.

Perbandingan atau rasio di antara pengeluaran pembangunan pemerintah untuk sektor pendidikan dan sektor kesehatan dari tahun ke tahun baik secara absolut maupun relatif mengalami kenaikan dari tahun ke tahun. Pada Tahun 2002 rasio ini adalah masing-masing 5 persen untuk sektor kesehatan dan 4 persen untuk sektor pendidikan.

4. Implikasi Kebijakan

Pendidikan merupakan salah satu pilar terpenting dalam meningkatkan kualitas manusia, bahkan kinerja pendidikan yaitu gabungan angka partisipasi kasar (APK) jenjang pendidikan dasar sampai dengan pendidikan tinggi angka melek aksara digunakan sebagai variabel kesehatan dan ekonomi. Pembangunan pendidikan nasional yang akan dilakukan dalam kurun waktu 2004 – 2009 telah mempertimbangkan kesepakatan – kesepakatan internasional seperti Pendidikan Untuk Semua (*Education for All*), Konvensi Hak Anak (*Convention on the right of child*) dan *Millenium Development Goals (MDGs)* serta *World Summit on Sustanaible Development* yang secara jelas menekankan pentingnya pendidikan sebagai salah satu cara untuk penanggulangan kemiskinan, peningkatan keadilan dan kesetaraan gender, pemahaman nilai – nilai budaya dan multikulturalisme, serta peningkatan keadilan sosial.

Kesimpulan dan Saran

A. Kesimpulan

Berdasarkan kepada keadaan, permasalahan dan analisis dari perkembangan di sektor pendidikan dan sektor kesehatan dikaitkan dengan perencanaan dan pembangunan daerah, maka beberapa kesimpulan yang dapat diajukan adalah sebagai berikut:

1. Pembangunan pendidikan dan kesehatan dikaitkan dengan perencanaan dan pengembangan wilayah perlu mendapat perhatian yang lebih khusus mengingat pentingnya peningkatan kualitas dan mutu sumber daya manusia untuk pembangunan Kabupaten Deli Serdang?
2. Indikator-indikator sarana dan prasarana pendidikan dan kesehatan di Kabupaten Deli Serdang menunjukkan angka yang beragam, artinya rasio lembaga pendidikan dan lembaga kesehatan dan tenaga medisnya menunjukkan angka yang menyebar.
3. Alokasi anggaran dalam hal ini APBD baik untuk pendidikan maupun kesehatan terutama pengeluaran pembangunan pemerintah di Kabupaten Deli Serdang menunjukkan angka yang semakin meningkat dari tahun ke tahun.

B. Saran

Dari uraian di atas dapatlah dibuat beberapa saran penting dalam rangka perbaikan dan pemabangunan pendidikan dan kesehatan di wilayah ini sebagai berikut :

1. Walaupun penyebaran (spread) dari lembaga pendidikan dan kesehatan cukup baik, namun disisi lain yang perlu diperhatikan pemerintah daerah adalah kondisi umum dari lembaga tersebut seperti kelayakan bangunan, sanitasi dan perbaikan serta pemeliharannya.
2. Pencatatan dan peningkatan indikator – indikator dan rasio sarana pendidikan dan kesehatan perlu diperhatikan dan di pantau secara berkala, sehingga kondisi real yang diinginkan dapat tercapai.
3. Dilihat dari kontribusi fasilitas pendidikan dan kesehatan menunjukkan peran sektor swasta lebih dominan dibandingkan dengan peran pemerintah, pemerintah dengan keterbatasan anggarannya dapat mendorong pihak swasta untuk lebih berperan.

Daftar Pustaka

- Glasson, J, 1999. **Pengantar Perencanaan Regional**, terjemahan Paul Sihotang, Jakarta : LP FE UI.
- Gregory, N Mankiw, 2000. **Teori Ekonomi Makro**, terjemahan, Jakarta : Erlangga.
- Gujarati, 2003. **Basic Econometrics**, Fourth Edition, New York : Mc Graw Hill.
- Richardson, 1997. **Pengantar Perencanaan Regional**, terjemahan Paul Sihotang, Jakarta :LP FE UI.
- Rosen, S, 2004. **Public Finance**, Sixth Edition, New York: Mc Graw Hill
- Todaro, Michael P, 2000. **Pembangunan Ekonomi Dunia Ke Tiga**, Jakarta: Erlangga.
- Badan Pusat Statistik (BPS), 2003. Kabupaten Deli Serdang Dalam Angka.
- UU No. 20/2003: tentang Sistem Pendidikan Nasional.
- UU No. 32/2004 : tentang Pemerintahan Daerah

PENGARUH KEBERADAAN HUTAN BAKAU (MANGROVE) TERHADAP USAHA PRODUKSI ARANG DAN PEREKONOMIAN DAERAH DI KECAMATAN SECANGGANG KABUPATEN LANGKAT

Melanthon Rumapea

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pengaruh keberadaan hutan bakau (mangrove) terhadap usaha produksi arang dan perekonomian daerah, menganalisis faktor-faktor yang berpengaruh terhadap volume penebangan mangrove, serta mengidentifikasi alternatif strategi pengelolaan mangrove secara berkelanjutan di Kecamatan Secanggang.

Analisis faktor-faktor yang berpengaruh terhadap volume pengambilan/penebangan mangrove dilakukan dengan regresi linier berganda. Hasil regresi menunjukkan bahwa secara bersama-sama, total pendapatan rumah tangga, umur, tingkat pendidikan, jumlah anggota rumah tangga dan pengetahuan lingkungan berpengaruh signifikan terhadap volume pengambilan/penebangan mangrove. Umur dan pengetahuan lingkungan berpengaruh negatif terhadap volume pengambilan/ penebangan mangrove.

Analisis SWOT digunakan untuk menemukan strategi yang tepat dalam mengelola ekosistem mangrove secara berkelanjutan.

Kata kunci: Mangrove, ekosistem, ekonomi daerah, dan strategi

Pendahuluan

Pemanfaatan sumberdaya alam secara berlebihan tanpa memperhatikan aspek pelestarian lingkungan hidup akan berpengaruh terhadap ekonomi dan sosial dalam jangka panjang. Meningkatnya tekanan-tekanan kualitas terhadap lingkungan hidup pada akhirnya akan mengancam potensi pertumbuhan ekonomi di masa-masa yang akan datang. Mangrove sangat penting artinya dalam pelestarian sumberdaya pesisir dan pantai. Fungsi mangrove yang terpenting bagi daerah pantai adalah menjadi penyambung darat dan laut. Potensi ekonomi Mangrove diperoleh dari tiga sumber utama, yaitu hasil hutan, perikanan dan pantai (perairan dangkal), serta wisata alam. Potensi ekonomi ini menjadi rebutan masyarakat untuk mengolah, menguasai dan mengeksploitasinya secara berlebihan, sehingga banyak di antara hutan-hutan mangrove tersebut menjadi rusak (degradasi), terutama karena pembuatan arang.

Salah satu wilayah Kabupaten Langkat yang mengalami kerusakan mangrove adalah

Kecamatan Secanggang dengan luas 5.065,2 ha. Tersebar pada desa Sungai Ular dengan luas hutan 607 ha, yang rusak 303,5 ha; desa Secanggang luas hutan 956 ha, rusak 949,4 ha; desa Karang Gading luas hutan 775,2 ha, rusak 542,6 ha; desa Kuala Besar 1659 ha, rusak 995,4 ha; dan desa Jaring Alus luas hutan 1.068 ha, rusak 640,8 ha (Pemda Kabupaten Langkat, 2000). Kondisi ini merupakan bukti nyata pemanfaatan sumberdaya mangrove secara berlebihan, tanpa memperhatikan aspek pelestariannya.

Dalam konteks perekonomian wilayah, penurunan mata pencaharian berakibat kepada aspek-aspek sosial ekonomi masyarakat. Oleh karena itu perlu dilakukan kajian untuk mengetahui upaya apa yang perlu dilakukan dalam hal pemanfaatan sumberdaya mangrove di satu sisi dan pelestariannya di sisi yang lain. Penelitian ini mengkaji pengaruh keberadaan mangrove terhadap ekonomi masyarakat wilayah pesisir dan mencoba menemukan solusi alternatif yang dapat dijadikan sebagai acuan dalam pengelolaan mangrove di Kecamatan Secanggang, Kabupaten Langkat.

Tabel 1. Luas Desa/Kelurahan Pesisir Kecamatan Secanggang

No	Desa/Kelurahan	Luas (ha)		Panjang Garis Pantai ³⁾ (m)
		Data Sekunder ¹⁾	Data Primer ²⁾	
1	Tanjung Ibus	2.554	3.234,4	-
2	Sei Ular	1.012	1.368,1	-
3	Pekan Secanggang	2.175	1.012,8	-
4	Selotong	2.338	4.515,9	2.675
5	Karang Gading	1.938	2.889,2	1.595
6	Kwala Besar	1.711	1.655,5	6.117
7	Jaring Alus	1.125	1.085,9	4.602
JUMLAH		12.853	15.759,8	14.989

Sumber : Pemetaan Potensi Sumberdaya Pesisir dan Kelautan Kabupaten Langkat

¹⁾ Potensi Desa Kabupaten Langkat, 2002

²⁾ Pengukuran Lapangan, 2002

³⁾ Hasil interpretasi citra satelit, 2002

Tabel 2. Matriks SWOT

	Kekuatan	Kelemahan
Peluang	Strategi Kekuatan – Peluang	Strategi Kelemahan – Peluang
Ancaman	Strategi Kekuatan – Ancaman	Strategi Kelemahan – Ancaman

Metode Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Kecamatan Secanggang, Kabupaten Langkat, Provinsi Sumatera Utara. Sesuai dengan masalah penelitian, maka penelitian ini difokuskan pada wilayah pesisir yang memiliki potensi sumberdaya alam hutan mangrove di mana masyarakat bermata pencaharian usaha produksi arang dan penebang kayu mangrove untuk dijual.

Desa sampel ditentukan dengan sengaja (*purposive*), dengan pertimbangan bahwa lokasi penelitian adalah desa yang memiliki garis pantai terpanjang serta daerah pengolah kayu arang yang disesuaikan dengan tujuan penelitian.

Berdasarkan hasil Pemetaan Sumberdaya Pesisir dan Kelautan Dinas Perikanan dan Kelautan Pemerintah Kabupaten Langkat, maka desa yang diidentifikasi sebagai desa pesisir di Kecamatan Secanggang ada pada Tabel 1.

Dari populasi desa pesisir Kecamatan Secanggang, ditentukan 3 (tiga) desa sampel yaitu, Jaring Halus, Kwala Besar, dan Pekan Secanggang. Dari masing-masing desa diambil sampel sebanyak 30 kepala keluarga secara *random*, sehingga jumlah keseluruhan responden sebanyak 90 kepala keluarga. Sedangkan yang menjadi responden adalah masyarakat yang bermata

pencaharian usaha produksi arang dan penebang kayu mangrove untuk dijual, tinggal di wilayah desa pesisir dan berada di sekitar hutan mangrove Kecamatan Secanggang, Kabupaten Langkat.

Untuk menjawab permasalahan yang *pertama*, digunakan analisis deskriptif dengan menghitung nilai rata-rata produksi arang yang dihasilkan oleh responden pengusaha arang.

Untuk menjawab permasalahan yang *kedua*, digunakan regresi linier berganda dengan bangun model sebagai berikut:

$$Y = b_0 + b_1X_1 + b_2X_2 + b_3X_3 + b_4X_4 + b_5X_5 + \varepsilon$$

Di mana:

Y = Volume pengambilan/penebangan mangrove (m^3/bln)

X_1 = Total pendapatan (Rp/bln)

X_2 = Umur (tahun)

X_3 = Pendidikan (ordinal: SD = 1, SMP = 2, SMA = 3, Diploma = 4, Sarjana = 5)

X_4 = Jumlah anggota rumah tangga (orang)

X_5 = Pengetahuan lingkungan

b_0 = *intercept*

b_1 s/d b_4 = koefisien regresi

ε = *error*

Pengolahan data penelitian ini menggunakan alat bantu *SPSS 11.0 for Windows*.

Untuk menjawab permasalahan yang ketiga, dilakukan dengan menggunakan model analisis 'SWOT'. Analisis ini didasarkan pada logika yang dapat memaksimalkan kekuatan (*Strenght*) dan peluang (*Opportunity*) di satu sisi, di sisi lain secara bersamaan dapat meminimalkan kelemahan (*Weakness*) dan ancaman (*Threats*).

Hasil dan Pembahasan

A. Karakteristik Masyarakat Pesisir yang Memanfaatkan Sumberdaya Mangrove

Sebelum dilakukan pembahasan tentang usaha arang, analisis faktor-faktor yang berpengaruh terhadap volume penebangan mangrove dan strategi pengelolaan mangrove, terlebih dahulu dijelaskan karakteristik masyarakat pesisir yang memanfaatkan kayu mangrove yang meliputi jenis pekerjaan, tingkat pendidikan, pendapatan, sebagai berikut:

1. Pekerjaan

Pekerjaan pokok dari tiga desa/kelurahan sampel dan 90 responden yang diobservasi, yang terbanyak adalah sebagai pembuat arang yaitu sebesar 24,4%

atau sebanyak 22 orang, sedangkan pekerjaan sampingan yang terbanyak adalah sebagai pengumpul kayu sebesar 48,9% atau sebanyak 44 orang.

2. Pendidikan

Tingkat pendidikan masyarakat relatif masih rendah, di mana 1,1% (1 orang) yang mencapai tingkat pendidikan sarjana dan 4,4% (4 orang) yang mencapai tingkat pendidikan diploma, selebihnya masih didominasi oleh tingkat pendidikan SD 40,0% (36 orang), SMP 33,3% (30 orang) dan SMA 21,1% (19 orang). Berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan diketahui bahwa rendahnya tingkat pendidikan ini bukanlah disebabkan rendahnya minat sekolah, tetapi lebih disebabkan oleh kemampuan untuk membiayai pendidikan yang masih sangat rendah dan memenuhi tuntutan penggunaan tenaga kerja anggota keluarga untuk mencukupi kebutuhan hidup. Bahkan kondisi ini sudah berkepanjangan dari para orang tua sampai kepada anggota keluarga pada saat penelitian ini dilakukan. Banyak anak-anak yang seharusnya masih usia sekolah terpaksa harus berhenti sekolah agar bisa membantu orang tua mereka bekerja.

Tabel 3. Pekerjaan Pokok dan Pekerjaan Sampingan

Pekerjaan	Desa						Total	
	Jaring Halus		Kwala Besar		Pekan Secanggih			
	Jlh	%	Jlh	%	Jlh	%	Jlh	%
<i>Pekerjaan Pokok:</i>								
Pembuat arang	2	6,7	8	26,7	12	40,0	22	24,4
Pengumpul kayu	6	20,0	7	23,3	3	10,0	16	17,8
<i>Pekerjaan Sampingan:</i>								
Pengumpul kayu	20	66,7	12	40,0	12	40,0	44	48,9
Pembuat arang	2	6,7	3	10,0	3	10,0	8	8,9
Jumlah	30	100	30	100	30	100	90	100

Sumber: Data Primer diolah, 2005

Tabel 4. Tingkat Pendidikan

Pendidikan	Desa/Kelurahan						Total	
	Jaring Halus		Kwala Besar		Secanggang		Jlh	%
	Jlh	%	Jlh	%	Jlh	%		
SD	14	46,7	12	40,0	10	33,3	36	40,0
SMP	10	33,3	12	40,0	8	26,7	30	33,3
SMA	5	16,7	5	16,7	9	30,0	19	21,1
DIPLOMA	1	3,3	1	3,3	2	6,7	4	4,4
SARJANA	0	0,0	0	0,0	1	3,3	1	1,1
JUMLAH	30	100	30	100	30	100	90	100

Sumber: Data Primer, 2004

Tabel 5. Persentase Pendapatan Rata-rata yang Bersumber dari Mangrove

Desa/Kelurahan	Pendapatan rata2 RT dari Kayu Mangrove (Rp/bln)	Pendapatan rata2 RT di luar mangrove (Rp/bln)	Total Pendapatan rata2 RT (Rp/bln)	% Pendapatan RT dari Kayu Mangrove (%/bln)
Jaring Halus	671.233	435.433	1.106.667	60,6
Kwala Besar	436.042	597.292	1.033.333	42,2
P. Secanggang	307.883	1.177.117	1.485.000	20,7
Rata-rata	471.719	736.614	1.208.333	39

Sumber: Data Primer diolah, 2004

3. Pendapatan

Tabel 5 menggambarkan bahwa tingkat ketergantungan masyarakat desa pantai terhadap sumberdaya mangrove masih relatif tinggi (39% dari total penghasilan rata-rata per bulan).

Dari tabel terlihat, desa Jaring Halus memiliki tingkat ketergantungan yang terbesar terhadap mangrove yaitu 61%, disusul oleh Kwala Besar 42% dan Pekan Secanggang 21%.

B. Analisis Pengaruh Usaha Arang terhadap Ekonomi Daerah Kecamatan Secanggang

Bahan baku kayu yang digunakan dalam produksi arang ini meliputi kayu

bakau, kayu api, cemara laut dan berbagai jenis kayu lainnya. Kayu bakau merupakan bahan baku utama industri arang di kawasan ini. Jumlah pemakaian rata-rata bahan baku kayu adalah sebesar 9,65 ton per bulan, dengan rata-rata produksi 4,25 ton per bulan.

Hasil observasi lapangan diketahui bahwa harga jual arang bervariasi sesuai dengan mutu produk arang tersebut. Mulai dari mutu terbaik harga tersebut berturut-turut adalah Rp 1.000, Rp 700, Rp 600, Rp 350/kg. Untuk menentukan nilai jual dari produk yang dihasilkan usaha, diambil harga rata-rata dengan menjumlahkan harga tertinggi dengan harga terendah kemudian dibagi dua, hasilnya didapat Rp 675/kg.

Tabel 6. Rata-rata Produksi dan Pemakaian Bahan Baku Produksi Arang

	Luas Dapur (m ²)	Kapasitas produksi (Ton)	Produksi (Ton/bln)	nilai produksi (Rp/bln)	Pemakaian bahan baku (ton/bln)
Jumlah	180,6	157,8	127,5	86.062.500	289,5
Rata2	6,02	5,26	4,25	2.868.750,00	9,65

Sumber: Data Primer diolah, 2005

Berdasarkan studi yang sudah dilakukan oleh Purwoko tahun 2003, di Kecamatan Secanggang terdapat sebanyak 105 tungku pembakaran arang kayu. Jika diasumsikan jumlah pengusaha arang tidak bertambah hingga saat penelitian ini dilakukan, maka jumlah nilai produksi dari usaha rakyat di sektor ini dalam satu tahun adalah sebesar Rp 3.614.625.000. Angka ini bisa lebih besar lagi jika masing-masing pengusaha mampu mencapai sampai ke titik kapasitas produksi mereka.

Dari sudut pandang perekonomian daerah, produk ini mungkin sudah memberikan pengaruh (kontribusi) yang cukup berarti bagi pendapatan daerah. Namun, rasio hasil produksi terhadap pemakaian bahan baku menunjukkan angka rata-rata 44% (4,25 : 9,65) dan tidak berkelanjutan karena tingginya angka penebangan mangrove. Hal lain terjadi pemborosan, bahwa lebih dari setengah bahan baku kayu yang dimasukkan dalam proses produksi masih terbuang. Kedua masalah ini perlu menjadi perhatian pihak pemerintah dalam upaya pemanfaatan pemakaian bahan baku dan hasil produksi yang lebih optimum, sehingga persentase bahan baku kayu yang terbuang dalam proses produksi bisa diturunkan dan tingkat penebangan diturunkan hingga batas "sustainable yield".

C. Analisis Faktor-Faktor yang Berpengaruh Terhadap Volume Pengambilan/ Penebangan Mangrove

Hasil pengolahan data diuji dengan teknik ekonometrik untuk menghindari terjadinya penyimpangan klasik seperti *autocorrelation*, *multicollinearity*, dan *heteroscedasticity*. Uji model regresi menunjukkan bahwa model bebas dari

muticollinearity, *Heteroscedasticity*, dan *Autocorrelation*, dan diperoleh persamaan regresi linier berganda sebagai berikut:

$$\hat{Y} = 28 + 1,25E-06X_1 - 0,446X_2 + 0,612X_3 + 0,798X_4 - 1,720X_5$$

$$t = (8,356) (2,103) (-8,181) (2,230) (3,246) (-3,756)$$

Koefisien determinasi (R^2) model adalah 0,8. Hal ini menggambarkan bahwa model yang digunakan dalam analisis ini mempunyai nilai yang tinggi dan dapat diandalkan.

Berdasarkan hasil pengolahan data, diperoleh nilai F_{hitung} adalah sebesar 74,514. Dengan demikian, total pendapatan rumah tangga, umur, pendidikan, jumlah anggota rumah tangga dan pengetahuan lingkungan (*variabel bebas*) secara serentak berpengaruh nyata terhadap volume pengambilan/penebangan mangrove (*variabel terikat*), pada tingkat keyakinan 95%.

Uji-t dimaksudkan untuk menguji signifikansi dari pengaruh variabel independen secara parsial terhadap variabel dependen dengan menganggap variabel lain bersifat konstan (koefisien regresi parsial secara parsial).

Tabel 7 menjelaskan bahwa total pendapatan, pendidikan dan jumlah anggota rumah tangga berpengaruh positif terhadap volume pengambilan/penebangan mangrove, sedangkan umur dan pengetahuan lingkungan, negatif. Hal ini berarti, kenaikan pendapatan, peningkatan pendidikan dan jumlah anggota rumah tangga akan diikuti oleh naiknya volume penebangan mangrove, sedangkan penambahan usia dan peningkatan pengetahuan lingkungan akan menurunkan volume penebangan mangrove.

Tabel 7. Hasil Olah Data

Variabel	Koef. Regresi	t - stat ^{*)}	Nilai Sig.	Kesimpulan
Total pendapatan	1,25E-06	2,1032	0,038437	Positif, berpengaruh nyata
Umur	-0,446	-8,181	2,63E-12	Negatif, berpengaruh nyata
Pendidikan	0,612	2,2295	0,028449	Positif, berpengaruh nyata
Jmlh anggota rumah Tangga	0,798	3,2455	0,001685	Positif, berpengaruh nyata
Pengetahuan lingkungan	-1,720	-3,756	0,000318	Negatif, berpengaruh nyata

^{*)} t-tabel = 1,990.

D. Strategi Pengelolaan Hutan Mangrove

Hasil analisis regresi menunjukkan adanya hubungan yang negatif antara volume pengambilan/penebangan mangrove dengan pengetahuan lingkungan. Hubungannya dalam strategi pengelolaan mangrove, hal yang paling mungkin untuk dilakukan adalah menambah pengetahuan masyarakat tentang lingkungan dan bagaimana pemanfaatan potensi mangrove secara lestari. Jika pengetahuan lingkungan ini ditingkatkan, kemungkinan yang terjadi adalah penurunan volume pengambilan/penebangan mangrove yang tidak memperhatikan aspek-aspek lingkungan yang lestari disatu sisi, tetapi disisi yang lain meningkatkan kualitas dari pemanfaatan potensi mangrove, sehingga kondisi perekonomian rumah tangga tidak menjadi terganggu.

Hasil analisis 'SWOT' teridentifikasi 6 alternatif strategi yang dapat dilaksanakan:

1. **ST** = Menggunakan kekuatan untuk mengurangi ancaman yaitu:
 - a. Sosialisasi Pemanfaatan potensi ekonomi hutan mangrove secara berkelanjutan untuk meringankan beban kemiskinan masyarakat.
 - b. Menciptakan perangkat hukum yang jelas tentang status, fungsi dan kepemilikan lahan yang akan berdampak pada kehidupan masyarakat.
2. **WT** = Mengurangi kelemahan untuk menghindari ancaman yaitu dengan memberikan pendidikan lingkungan, pemahaman arti pentingnya lingkungan dan sosialisasi peraturan perundangan diharapkan masyarakat akan dapat mengelola hutan mangrove secara bijaksana.
3. **WO** =
 - Adakan penyuluhan lingkungan, pelatihan penanaman mangrove untuk merangsang partisipasi masyarakat sekaligus memperbaiki perekonomian rumah tangga.
 - Perubahan-perubahan fungsi dan status kepemilikan lahan harus diluruskan dan didukung dengan penyempurnaan peraturan perundangan.
 - Potensi hutan mangrove, peraturan atau hukum dan sarana yang cukup, dapat mengembangkan usaha pembibitan rakyat dan ekowisata.

4. **SO₁** = Dengan menggunakan kekuatan seperti potensi hutan mangrove, adanya peraturan atau hukum dan sarana transportasi lancar maka dapat dikembangkan usaha pembibitan rakyat dan ekowisata.
5. **SO₂** = Komitmen Pemerintah dengan dana alokasi khusus untuk melengkapi sarana dan prasarana, program rehabilitasi, penyuluhan dan pelatihan kepada masyarakat pesisir dan pantai.
6. **SO₃** = Memanfaatkan upaya kerjasama dengan pihak swasta dalam pengelolaan/rehabilitasi hutan mangrove secara berkelanjutan.

Penutup

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang disajikan pada Bab terdahulu, maka pada bagian ini diambil beberapa kesimpulan:

1. Tingkat ketergantungan masyarakat pesisir di Kecamatan Secanggang terhadap sumberdaya mangrove masih relatif tinggi (39% dari total penghasilan rata-rata per bulan). Kenyataan ini menjadi ancaman serius bagi kelestarian ekosistem mangrove, di mana daya dukungnya akan semakin lemah yang pada akhirnya akan punah dan mengancam sosial ekonomi masyarakat pesisir pada masa-masa yang akan datang.
2. Pengaruh usaha arang terhadap perekonomian daerah dapat dinyatakan cukup penting, di mana produk ini mampu memberikan kontribusi yang cukup berarti dengan nilai produk per tahun mencapai Rp 3.614.625.000, namun hal ini tidak berkelanjutan.
3. Secara bersama-sama, pendapatan, umur, pendidikan, jumlah anggota rumah tangga, dan pengetahuan lingkungan berpengaruh nyata terhadap volume pengambilan/ penebangan mangrove; di mana, pendapatan, pendidikan, jumlah anggota rumah tangga, berpengaruh positif, sedangkan umur dan pengetahuan lingkungan, negatif.
4. Strategi pengelolaan mangrove yang tepat antara lain :
 - Mensosialisasikan pemanfaatan potensi ekonomi ekosistem mangrove secara berkelanjutan.

- Membuat perangkat hukum yang jelas, misalnya sanksi terhadap penebangan liar.
- Meningkatkan pendidikan lingkungan hidup.
- Mengintensifkan penyuluhan lingkungan hidup dan pelatihan penanaman mangrove.
- Mengembangkan usaha pembibitan mangrove oleh rakyat.
- Melakukan upaya kerjasama dengan pihak swasta dalam pengelolaan mangrove.

Diajukan saran-saran sebagai berikut:

(1) memperhatikan aspirasi dari masyarakat setempat dan perhatian yang lebih serius harus dicurahkan ke dalam program-program pendidikan lingkungan masyarakat bahwa pengelolaan berkelanjutan dan konservasi mangrove memberikan manfaat sosial ekonomi bagi mereka; (2) Intensifkan penyuluhan tentang diversifikasi usaha dan ekowisata mangrove serta menyediakan/menyarankan alternatif sumber pendapatan lain, mengurangi jumlah tanggungan keluarga dengan penyuluhan program KB; (3) Rehabilitasi ekosistem mangrove secara integral oleh pemerintah, sektor swasta dan masyarakat setempat agar semuanya merasa saling memiliki; (4) memberikan rangsangan partisipasi masyarakat dalam pengelolaan mangrove, misalnya dengan memberikan penghargaan kepada masyarakat atau kelompok masyarakat yang mau mengelola mangrove secara berkelanjutan; (5) kepada peneliti yang berkompeten dalam usaha produksi arang, diharapkan mampu menemukan formulasi proses produksi yang lebih efisien.

Daftar Pustaka

Anonimus, 2004. *Kabupaten Langkat Dalam Angka*, Biro Pusat Statistik Kabupaten Langkat.

_____, 1995. *Buku Petunjuk Praktis Penanaman Mangrove*, Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup, Jakarta.

_____, 2002, *Pemetaan Potensi Sumberdaya Pesisir dan Kelautan Kabupaten Langkat*, Pemerintah Kabupaten Langkat Dinas Perikanan dan Kelautan, Lembaga Studi dan Kajian Geographika, Langkat.

_____, 1997. *Strategi Nasional Pengelolaan Kawasan Mangrove di Indonesia*, Departemen Kehutanan, Jakarta.

Adinul Yakin, 1997. *Ekonomi Sumberdaya dan Lingkungan, Teori dan Kebijakan Pembangunan Berkelanjutan*, Penerbit Akademika Presindo, Jakarta.

Anwar Jazanul, 1984. *Ekologi Ekosistem Sumatera*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta.

Arikunto S., 2002. *Prosedur Penelitian (Suatu Pendekatan Praktek)*, PT Rineka Cipta, Jakarta.

Giesen W., and Sukotjo, 1991. *Kab. Langkat - Langkat Timur Laut Wildlife Reserve, North Sumatra*, Director-General of Forest Protection and Nature Conservation - Asian Wetland Bureau Indonesia. Jakarta.

Gittinger J. Price, 1986. *Analisa Ekonomi Proyek-Proyek Pertanian*, Edisi Kedua, Penerbit Universitas Indonesia (UI-Press), Jakarta.

Holmes, D., 2000. *Deforestation in Indonesia: A review of the Situation in 1999*, World Bank, Jakarta.

Irawan, Suparmoko M., 1992. *Ekonomika Pembangunan*, BPFE Yogyakarta.

Koutsoyiannis A., 1981. *Theory of Econometrics*, The Macmillan Press Ltd.

- Nawawi M., Soedarmanto, 1995. *Kerusakan Lingkungan Pantai di Kabupaten Probolinggo dan Upaya Rehabilitasi*, dalam Jurnal Pusat Studi Lingkungan Perguruan tinggi Seluruh Indonesia, Volume 15.
- Purwoko dan Onrizal, 2002. *Identifikasi Potensi Sosial Ekonomi Hutan Mangrove di SM KGLTL*, Makalah Seminar Nasional Hasil-hasil Penelitian Dosen Muda dan Kajian Wanita, Ditjend DIKTI. Jakarta.
- Ramli dan Purwoko, 2003. *Peran dan Fungsi Hutan Mangrove dalam Pengelolaan Kawasan Pesisir Terpadu*, Makalah pada Lokakarya Antar Sektor dalam Pengelolaan Sumberdaya Pesisir dan Laut di Kabupaten Langkat. Dinas Perikanan dan Kelautan Kab. Langkat. Stabat.
- Santoso, S., 2002. *SPSS Statistik Parametrik*, PT. Elex Media Komputindo, Jakarta.
- Siagian, Sondang P. 1998. *Manajemen Stratejik*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Sukanto, R., Andreas, 1992. *Ekonomi Lingkungan, Suatu Pengantar*, BPFE Yogyakarta.
- Sumarwoto, O., 1999. *Analisis Mengenai Dampak Lingkungan*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta.
- Suparmoko, 1989. *Ekonomi Sumberdaya Alam dan Lingkungan*, Pusat Antar Universitas Gajah Mada, Yogyakarta.
- Todaro, P. Michael, 2000. *Ekonomi Pembangunan Di Dunia Ketiga*, Erlangga, Jakarta.
- Zen, Zahari, 2003. *Valuasi Ekonomi Pendamaran Lingkungan*, makalah yang disampaikan pada Kursus Dasar-Dasar Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL Type – A) Angkatan Ke III.

KEBIJAKAN PENGELOLAAN SUMBERDAYA PERIKANAN WILAYAH PESISIR

Marlon S, Matius B, Khaidir R, RE. Nainggolan, dan Umar Z. Hasibuan

Absrak

Tantangan yang paling mendasar bagi pengelolaan sumberdaya perikanan wilayah pesisir saat ini adalah bagaimana memanfaatkan potensi yang ada sehingga memberikan kontribusi untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi secara berkesinambungan tanpa harus merusak sumber daya alam dan lingkungan. Wilayah pesisir yang berbatasan langsung dengan perairan laut telah banyak mengalami degradasi/tekanan lingkungan berupa pencemaran, kelebihan tangkap (*overfishing*), kerusakan mangrove, degradasi pantai, penggunaan bahan/alat tangkap yang tidak sesuai dan lain-lain dapat mengakibatkan kelestarian sumberdaya terganggu, bahkan jika terus berlanjut akan mengakibatkan kepunahan yang akan merugikan semua pihak.

Kata kunci: Sumberdaya perikanan dan Wilayah pesisir

Pendahuluan

Sumber daya ikan walaupun termasuk dalam sumber daya alam yang dapat pulih kembali (*renewable resources*) namun jika eksploitasi tidak terkendali atau tanpa batas, serta melebihi batas optimal Maximum Sustainable Yield atau MSY), akan mengganggu keseimbangan ekosistem. Untuk mencapai pemanfaatan yang optimal secara berkelanjutan sumberdaya perikanan yang bersifat lintas daerah memerlukan suatu landasan hukum yang jelas serta penegakannya bila terjadi pelanggaran-pelanggaran.

Kebijakan dibidang kelembagaan pengelolaan sumberdaya perikanan wilayah pesisir, peranserta masyarakat dan kerjasama antar-daerah merupakan tuntutan kebutuhan dalam pengelolaan sumber daya tersebut. Kelembagaan pengelolaan menyangkut kelembagaan dari pemerintah maupun kelembagaan non-pemerintah lainnya seperti kelembagaan pemasaran, keuangan, sosial budaya maupun politik/hukum/ dan kelembagaan lokal yang hidup ditengah-tengah masyarakat pesisir. Kebijakan kelembagaan ini akan mendorong terhadap pengelolaan sumberdaya perikanan yang memperhatikan kelestariannya. Demikian juga dengan kebijakan yang menunjang terhadap peran serta masyarakat sejak dari perencanaan, pelaksanaan, pengendalian dan evaluasi terhadap pengelolaan sumber daya perikanan.

Permasalahan

Berbagai permasalahan yang dijumpai dalam pengelolaan sumberdaya perikanan wilayah pesisir dapat diuraikan sebagai berikut :

- Kelebihan Tangkap. Dengan adanya kebijakan motorisasi dibidang armada dan alat tangkap diakui telah dapat meningkatkan produksi ikan akan tetapi di perairan tertentu khususnya pinggir pantai telah menunjukkan gejala lebih tangkap (*over fishing*) sehingga jika penangkapan tidak dikendalikan akan berdampak terhadap kelestarian sumberdaya ikan di wilayah tersebut. Demikian juga penggunaan alat tangkap dan bahan yang terlarang telah memperparah kondisi lingkungan pesisir khususnya keadaan sumberdaya perikananannya.
- Konflik Nelayan. Konflik nelayan yang terjadi antar daerah maupun antar pengguna alat tangkap dikarenakan menurunnya hasil tangkapan sehingga nelayan menambah jangkauan daerah tangkapan ketempat yang biasanya digunakan nelayan lain. Dalam kondisi demikian biasanya muncul konflik yang cedrung konflik terbuka.
- Konversi Lahan Mangrove. Konversi lahan mangrove untuk berbagai kepentingan ekonomi (pertanian, perkebunan, pertambangan, pertindustrian), pemukiman, bahan baku industri arang, bahan bangunan dan kayu

bakar serta lain-lainnya telah menyebabkan degradasi mangrove dengan berbagai dampak negatifnya seperti hilangnya tempat pemijahan, asuhan, dan mencari makan berbagai biota perairan; intrusi air laut keperkampungan nelayan, abrasi pantai dan dampak negatif lainnya.

- Tumpang Tindih Penggunaan Lahan. Kondisi di wilayah pesisir sering terjadi tumpang tindih lahan. Kematian massal udang diduga karena lahan tambak udang yang berdekatan dengan industri yang mengeluarkan limbah berbahaya bagi biota perairan. Demikian juga dengan penggunaan permukaan laut antara budidaya laut dengan jalur-jalur penangkapan.
- Musim Kelaut dan Paceklik. Terdapat dua musim di wilayah pesisir yaitu musim kelaut (panen) dan paceklik yang membuat budaya masyarakat pesisir yang cenderung konsumtif pada saat musim panen dan meminjam biaya hidup kepada pedagang saat paceklik. Sebagai akibatnya masyarakat pesisir berkewajiban menjual hasil produksinya kepada tengkulak dengan harga yang sudah ditentukan tengkulak tersebut.
- Kurangnya Peranserta Masyarakat. Kebijakan tentang peran aktif masyarakat juga tidak dapat dikesampingkan. Masyarakat akan merasa dihargai dan memiliki kepedulian terhadap sumberdaya yang ada apabila mereka diikuti-sertakan dalam pengelolaan sumberdaya ikan wilayah pesisir mulai dari perencanaan, pelaksanaan dan pengawasannya. Pembangunan wilayah pesisir yang di "paksakan" dari atas tanpa peran serta masyarakat setempat cenderung mengalami kegagalan.

Dari uraian tersebut di atas dalam rangka pemberdayaan masyarakat pesisir dibutuhkan kelembagaan yang kuat yang dapat memberikan rasa aman, kepastian hukum, serta kelembagaan yang berpihak kepada masyarakat itu sendiri. Demikian juga peran serta masyarakat dalam setiap tahap pembangunannya sangat dibutuhkan karena pembangunan itu pada hakekatnya dari, untuk dan oleh masyarakat.

Di samping itu sumberdaya perikanan wilayah pesisir mempunyai sifat lintas

daerah, multi sektor dan merupakan satu kesatuan ekosistem dengan dimensi antar generasi sehingga sumberdaya ini merupakan potensi yang harus dikelola melalui berbagai kebijakan-kebijakan untuk mendapatkan manfaat optimal bagi generasi sekarang maupun yang akan datang. Kerjasama antar-daerah dalam memanfaatkan prasarana dan saling melengkapi dalam penggunaan potensi yang dimiliki sehingga menciptakan efisiensi dalam pengelolaannya.

Dari permasalahan tersebut di atas terdapat 3 (tiga) kata kunci dalam pengelolaan sumberdaya perikanan wilayah pesisir yaitu:

- a. Kebijakan Kelembagaan Pengelolaan.
- b. Peranserta Masyarakat dan
- c. Kerjasama Antar-Daerah.

Analisis dan Pembahasan

Uraian berikut ini adalah pembahasan terhadap permasalahan yang telah dikemukakan sebelumnya. Pembahasan ini menyangkut kebijakan kelembagaan, peran serta masyarakat serta kerjasama daerah dalam pengelolaan sumberdaya perikanan di wilayah pesisir.

Kebijakan Kelembagaan

Kata kunci *pertama* dari pengelolaan sumberdaya perikanan di wilayah pesisir adalah kebijakan kelembagaan. Zainal Abidin S. (2002) menyatakan sebuah kehidupan bersama dalam suatu negara atau daerah harus ada pengaturan melalui sebuah produk hukum berupa peraturan-peraturan. Peraturan tersebut berlaku untuk semua orang dalam wilayah kerja peraturan tersebut dan mengikat seluruh warga negara atau penduduk suatu daerah sehingga jika terjadi pelanggaran akan diberi sanksi sesuai dengan bobot pelanggaran yang dilakukannya dan sanksi dijatuhkan oleh lembaga yang mempunyai tugas untuk menjatuhkan vonis (sanksi). Peraturan-peraturan yang mengikat warganya dengan sanksi bila terjadi pelanggaran tersebut secara sederhana dapat dipahami sebagai suatu Kebijakan.

Sedangkan kelembagaan merupakan atauran main (*the rule of the game*) dalam masyarakat yang secara lebih formal dapat dikatakan sebagai alat guna mengatur perilaku dalam pengelolaan suatu sumberdaya. Dalam pengelolaan sumberdaya pesisir aspek kelembagaan memegang

peranan yang penting, karena kelembagaan ini yang menggerakkan roda perekonomian yang memanfaatkan potensi sumberdaya alam yang tersedia. Selama ini aspek kelembagaan yang menjadi prioritas adalah aspek kelembagaan formal yang dibentuk oleh pemerintah melalui keluarnya regulasi-regulasi berkaitan dengan pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya alam namun pada kenyataannya sering kali aspek kelembagaan formal yang terbentuk ini tidak mencakup aspek efisiensi, keadilan, penegakan hukum dan tingkat penerimaan publik.

Untuk mencapai tujuan pengelolaan sumberdaya wilayah pesisir diperlukan adanya kelembagaan yang kuat dan kokoh. Keberadaan kelembagaan yang mandiri dan kokoh merupakan faktor utama dalam pengelolaan sumberdaya tersebut. Dibalik berbagai upaya yang telah dilakukan dalam pembangunan pengelolaan pesisir, kinerja (performance) kelembagaan ditinjau dari perspektif pembangunan berkelanjutan belum optimal.

Salah satu kajian penting dalam aspek kelembagaan adalah apakah peraturan-peraturan yang ada mampu untuk menjawab permasalahan-permasalahan sebagaimana diungkapkan di atas. Permasalahan tersebut menyangkut pengendalian penangkapan, konflik antar nelayan, konversi lahan mangrove, tumpang tindih penggunaan lahan, kurangnya peranserta masyarakat dan adanya kondisi musim penangkapan dan musim paceklik di wilayah pesisir. Berkaitan dengan tujuan pengelolaan sumberdaya perikanan di wilayah pesisir terlihat masih adanya ego sektor antar instansi, belum tertampunya penyelesaian permasalahan dengan peraturan yang ada serta lemahnya penegakan hukum terhadap pelanggaran peraturan.

Beberapa peraturan yang berhubungan dengan pengelolaan sumberdaya ikan di wilayah pesisir tersebut antara lain adalah :

a. UU. RI No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-undang ini juga mencakup terhadap pengelolaan laut yang juga merupakan wilayah pesisir di mana juga dijumpai sumber daya ikan yang dalam pemanfaatannya diperlukan prinsip-prinsip pengelolaan. Pada pasal (18) ayat (4) undang-undang tersebut mengaskan bahwa : Kewenangan untuk mengelola sumber daya

di wilayah laut sebagaimana di maksud pada ayat (3) paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan untuk provinsi dan 1/3 (sepertiga) dari kewenangan provinsi untuk kabupaten/kota. Ketentuan ayat (4) ini perlu penjabaran lebih lanjut melalui Peraturan Presiden atau Peraturan Gubernur sehingga pengelolaan laut baik oleh provinsi maupun kabupaten tidak multi tafsir. Penjabaran ini dirasakan semakin mendesak mengingat implementasi di lapangan telah menimbulkan permasalahan.

b. UU. No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan.

Pada pasal 6 ayat (1) UU No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan dinyatakan bahwa Pengelolaan perikanan Republik Indonesia dilakukan untuk tercapainya manfaat yang optimal dan berkelanjutan serta terjaminnya kelestarian sumberdaya ikan. Ditambahkan pada ayat (2) bahwa pengelolaan perikanan untuk kepentingan penangkapan ikan dan pembudidayaan ikan harus mempertimbangkan hukum adat dan/atau kearifan lokal serta memperhatikan peran serta masyarakat.

Dari ketentuan ini dapat dilihat bahwa perlunya lembaga-lembaga adat (kearifan lokal) dihidupkan kembali setelah bertahun-tahun tidak diberdayakan. Adanya hutan desa, lubuk larangan, jamuan laut, mitra desa dan lainnya bertujuan untuk pengelolaan sumberdaya dan pelestarian lingkungan perlu mendapat dukungan.

c. UU No. 7 tahun 2004 tentang Sumber Daya Air.

Pengelolaan sumber daya ikan sangat dipengaruhi oleh sumber daya air karena air adalah habit atau lingkungan hidup ikan itu sendiri. Dalam undang-undang ini Pasal (16) jelas bahwa kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota cukup besar dalam pengelolaan sumber daya air di antaranya adalah:

- Melaksanakan pengelolaan sumber daya air pada wilayah sungai dalam satu kabupaten/kota dengan memperhatikan kepentingan kabupaten/kota lainnya.
- Mengatur, menetapkan, dan memberi izin penyediaan, peruntukan, penggunaan dan pengusahaan air tanah diwilayahnya serta sumber daya air

pada wilayah sungai dalam satu kabupaten/kota.

Mengingat sungai yang ada (khususnya sungai besar) biasanya adalah lintas kabupaten maka seyogianya pengelolaannya berada pada pemerintahan yang lebih tinggi, karena kepentingan daerah yang dilalui oleh sungai tersebut secara ekonomi berbeda-beda. Bila pengelolaannya tidak berdasarkan kaidah-kaidah yang dapat dipertanggungjawabkan maka dampak negative paling besar akan dirasakan oleh daerah pesisir di mana sungai tersebut bermuara. Limbah beracun, sedimentasi dan lain-lain yang dibawa dari daerah hulu akan menjadi beban bagi daerah pesisir. Dengan dasar pemikiran tersebut pengelolaan sungai seyogianya pendekatannya dari aspek perencanaan ekologi yaitu perencanaan mulai dari hulu sungai sampai hilir.

d. UU. No. 19 tahun 2004 tentang Kehutanan.

Salah satu unsur yang penting dalam pengelolaan sumber daya ikan di wilayah pesisir adalah keberadaan hutan bakau (mangrove). Hutan ini sangat bermanfaat bagi perlindungan pantai terhadap angin dan ombak. Demikian juga terhadap sumber daya ikan, hutan mangrove khususnya yang tergenang air secara menetap merupakan tempat memijah (*spawning ground*) berbagai jenis biota perairan, tempat asuhan (*nursery ground*) bagi anak-anak ikan sebelum ke laut lepas dan juga sebagai tempat mencari makan (*feeding ground*).

Pada undang-undang ini penyerahan kewenangan pengelolaan hutan pada Pasal (66) hanya sebatas penyerahan sebagian kewenangan kepada pemerintah kabupaten/kota. Penyerahan kewenangan operasional ini juga masih menunggu Peraturan Pemerintah (PP) nya. Dilihat dari segi pengelolaan sumber daya perikanan dan lingkungannya hendaknya pengelolaan hutan mangrove diatur dengan peraturan tersendiri dengan menitikberatkan terhadap biota perairan yang hidup di hutan mangrove tersebut. Demikian juga perlunya penegakan hukum terhadap perambahan hutan mangrove yang dilakukan secara liar.

e. UU No. 24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang.

Undang-undang ini sangat dibutuhkan dalam rangka penataan ruang untuk adanya kepastian hukum termasuk ruang di wilayah pesisir. Kepastian hukum ini akan menentukan daya tarik investasi, kepastian usaha, dan mencegah munculnya konflik ditengah berbagai kepentingan dalam pemanfaatan wilayah pesisir. Dalam penataan ruang kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota cukup besar antara lain tercermin dari :

- Pasal (28) ayat (1) menyatakan bahwa Bupati/Walikota menyelenggarakan penataan ruang wilayah kabupaten/kota.
- Pasal 22 menyatakan bahwa :
 - Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten / Kota menjadi dasar untuk penerbitan perizinan lokasi pembangunan.
 - Rencana Tata Ruang Wilayah kabupaten / Kota menjadi pedoman untuk: merumuskan kebijakan pokok pemanfaatan ruang di wilayah kabupaten/kota, mewujudkan keterpaduan, keterkaitan dan keseimbangan perkembangan antar wilayah kabupaten/kota serta keserasian antar sektor; menetapkan lokasi investasi, dan seterusnya.

Untuk menghindari penggunaan lahan yang tumpang tindih di wilayah pesisir baik wilayah daratnya antara tambak udang dengan industri, diwilayah laut antara budidaya keramba jarring apung (KJA) dengan jalur perhubungan hendaknya Rencana Umum Tata Ruang memuat penataan ruang wilayah pesisir dan laut atau penataan terhadap pesisir dan laut ini dibuat secara tersendiri.

Peran Serta Masyarakat

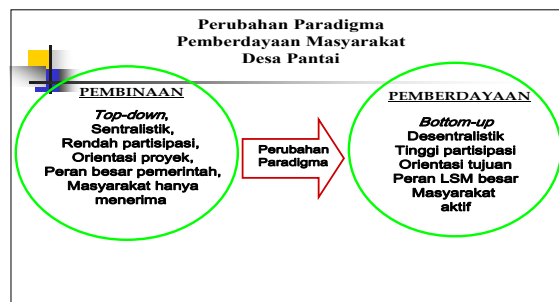
Kata kunci kedua dari kebijakan pengelolaan sumberdaya perikanan wilayah pesisir setelah aspek kelembagaan adalah *Peranserta Masyarakat*. Secara umum kata peranserta dapat diartikan sebagai keikutsertaan mengambil peran dalam kegiatan tertentu atau dalam bahasa sehari-hari sering disebut berpartisipasi. Berhasilnya program-program di bidang pengelolaan wilayah pesisir tergantung kepada peran serta masyarakat itu sendiri. Untuk itu dalam pengelolaannya masyarakat harus dilibatkan

sejak perencanaan, implementasi, pengawsan dan evaluasinya. Kebijakan pengelolaan harus berorientasi pada kebutuhan masyarakat itu sendiri, sehingga masyarakat merasa memiliki dan ikut memelihara dan mengawasinya. Hal ini juga sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 tahun 1997 pasal 6 ayat (1) mengenai hak dan kewajiban untuk berperan serta dalam pengelolaan lingkungan. Dalam pemberdayaan baik sumberdaya alam maupun manusia merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan sehingga setiap langkah selalu melibatkan masyarakat setempat karena masyarakat merupakan bagian dari ekosistem. Antar ekosistem pesisir (mangrove, padang lamun, estuaria, pantai, laut, dan daratan) dengan masyarakat merupakan satu kesatuan sistem intraksi yang saling mempengaruhi.

Dalam proses pemberdayaan masyarakat lokal yang diperlukan bukan hanya kesiapan dari aparatur dan insatnsi pemerintah lainnya sebagai institusi formal akan tetapi juga kesiapan dari seluruh komponen lokal masyarakat pesisir. Nilai tersebut antara lain adalah nilai sosial budaya (*socio cultur*), ekonomi (*economic*) dan lingkungan (*enveronment*). Sistem nilai masyarakat lokal ini merupakan konsep-konsep yang ada dalam pikiran sebagian besar masyarakat pesisir yang mencerminkan kebutuhan mereka.

Program pemberdayaan masyarakat pesisir menjadi penting dan strategis yang diharapkan dapat mengangkat keinginan serta kebutuhan masyarakat lokal. Konsep yang dapat dikembangkan melalui berbagai pendekatan yaitu :

- Upaya pemberdayaan masyarakat yang terarah (*tergetted*). Hal ini secara populer disebut sebagai *keberpihakan*. Dalam rangka pemberdayaan masyarakat pesisir maka seluruh masyarakat yang terlibat dalam pengelolaan sumberdaya ikan di ikut sertakan. Konsep yang selama ini dikenal dengan "pembinaan" seyogyanya ditinggalakan dengan paradigma baru yaitu konsep "pemberdaayaan" seperti skeme berikut ini.



- Menggunakan pendekatan kelompok untuk memecahkan permasalahan bersama karena dalam pengelolaan sumber daya wilayah pesisir yang bersifat lintas sektor dan lintas wilayah diperlukan kebersamaan dalam pengelolaannya. Masing-masing individu terdapat berbagai sumberdaya (pikiran, tenaga, biaya, sarana dan prasarana) yang dapat saling melengkapi untuk mencapai tujuan bersama.
- Adanya pendampingan terhadap masyarakat desa pantai dalam mengarahkan usaha-usaha baik usaha penangkapan, budidaya tambak maupun budidaya laut yang memiliki karakteristik masing-masing. Pendamping ini akan berfungsi sebagai fasilitator, komunikator ataupun dinamisator serta membantu mencari cara penyelesaian masalah yang tidak dapat diselesaikan masyarakat itu sendiri.

Kerjasama Antar Daerah

Kata kunci ketiga dalam pengelolan sumberdaya perikanan wilayah pesisir adalah *kerjasama antar-daerah*. Dalam pengelolaan sumberdaya perikanan di wilayah pesisir yang bersifat lintas daerah harus dicegah munculnya "daerahisme" tetapi juga tidak terbawa arus ke arah "integralisme sempit". Untuk itu dibutuhkan pendekatan dualisme yaitu: a). menekankan perencanaan antar daerah sebagai badan utama sehingga tidak terjadi persaingan antar daerah. Dalam pendekatan ini yang hendak ditekankan adalah kepentingan hubungan antar daerah dan bukan kepentingan suatu daerah. b). Menekankan pentingnya dimensi daerah sebagai salah satu kriteria penting dari seluruh skeme perencanaan. Pertimbangan hubungan antar daerah dan kepentingan suatu daerah akan memberi warna dalam

menentukan pilihan urgensi dalam skema perencanaan.

Dari permasalahan tersebut di atas maka beberapa kerjasama antar-daerah yang dapat dikembangkan dalam pengelolaan sumberdaya perikanan antara lain adalah :

- **Pengaturan Pola Tanam**

Tidak adanya koordinasai pola tanam udang antar-daerah dalam suatu kawasan pesisir di duga telah menyebabkan berbagi dampak negative. Permasalahan penyakit udang yang sering ditemukan di wilayah pesisir di duga karena kualitas air yang digunakan tidak memenuhi standar untuk budidaya udang. Bila musim kemarau tiba terjadi pengurangan debit air tawar sehingga kadar garam (salinitas) terlalu tinggi. Keterbatasan air tawar ini dapat di atasi dengan pengaturan pola tanam antar daerah. . Antar daerah berbatasan dapat membuat kerjasama dalam pengaturan pola tanam sehingga walaupun jumlah air tawar terbatas penggunaannya dapat digilir sesuai kebutuhan. Sistem pola tanam ini juga akan berguna dalam pengendalian harga udang di mana kebutuhan akan komoditi ini disesuaikan dengan musim panennya. Dengan demikian produksi yang dihasilkan tetap berkesinambungan sesuai dengan kebutuhan pasar dan kalupun ada perbedaan harga tidak terlalu menyolok.

- **Pengadaan Bibit dan Pakan**

Permasalahan pengadaan bibit udang dan pakan juga sering menimbulkan permasalahan apabila antar daerah tidak ada kerja sama dalam pengawasan peredarannya. Sering kali bibit yang sudah di tolak di suatu daerah ditawarkan ke desa lain dan tidak ada kontrol sehingga menimbulkan kerugian. Seyogianya masyarakat pesisir memiliki wadah bersama dalam pengadaan bibit dan pakan udang. Wadah ini dapat dalam bentuk koperasi unit yang khusus menangani sarana produksi udang. Sistem yang diterapkan adalah koperasi siap menanggung biaya transport bibit dan pakan ke daerah dengan catatan biaya tersebut sudah dibebankan ke biaya bersama.

- **Harga Udang**

Masalah harga udang yang berfluktuasi tidak dapat diselesaikan di tingkat produsen, akan tetapi dalam mengantisipasi permainan

pedagang yang sering berspekulasi dalam harga, setidaknya kerjasama antar-daerah dapat meminimalkan peran dari sekulan. Dalam hal ini antar daerah perlu menjalin hubungan informasi sesama petani tambak. Informasi ini tentunya dapat diakses dengan bantuan lembaga instansi terkait seperti instansi perdagangan yang ada di daerah.

- **Kerjasama Usaha Penangkapan**

Beberapa kerjasama yang dapat dilakukan antar-daerah dalam usaha penangkapan ini adalah:

- a. **Lokasi Penangkapan**

Masalah ini sering kali mencuat di era otonomi daerah di mana sering kali pengelolaan laut untuk penangkapan ikan diartikan secara sempit sehingga hak yang diberikan itu menjadi kewenangan bukan hak pengelolaan. Pada Undang-Undang No. 31 tahun 2004 tentang Perikanan jelas dinyatakan bahwa hak nelayan kecil tidak dibatasi berdasarkan wilayah perairan. Dengan demikian sebenarnya nelayan kecil tersebut dapat memanfaatkan semua perairan untuk menangkap ikan. Antar-daerah dalam satu kawasan dapat membuat suatu kerjasama dalam pemanfaatan daerah penangkapan (fishing ground).

- b. **Prasarana Pangkalan Pendaratan Ikan**

Prasaran perikanan seperti tempat pelelangan dan Pelabuhan Perikanan tidak terdapat pada semua daerah karena kemampuan keuangan daerah yang berbeda-beda. Dalam hal prasarana yang tersedia dapat juga digunakan oleh daerah lain melalui suatu kerjasama oprasional.

Hasil-hasil perikanan termasuk komoditi yang mudah rusak sehingga untuk mempertahankan mutunya diperlukan penanganan yang sering juga di sebut pengolahan hasil perikanan. Sesuai dengan karakteristik sumber daya ikan yang lintas administrasi maka pengelolaannya juga tidak dapat dilakukan berdasarkan batasan administrasi wilayah suatu daerah akan tetapi secara terpadu dalam rangka menciptakan efisiensi dan efektivitas. Efisiensi dan efektivitas juga harus tercermin dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antar pemerintahan, antar warga masyarakat, antar dunia usaha sehingga potensi dan keanekaragaman daerah, peluang

dan tantangan dapat di atasi secara bersama-sama juga.

c. Pengawasan Perairan

Hal yang mendesak di kawasan pesisir pantai adalah pengawasan terhadap jalur-jalur penangkapan ikan di mana sesuai SK. Menteri Pertanian Nomor 972 tentang Jalur Penangkapan Ikan terbagi atas 3 (tiga) wilayah di mana batas kearah laut diukur dari permukaan air laut pada saat surut terendah yaitu Jalur Penangkapan Ikan I (0 sampai 6 mil), Jalur Penangkapan II (6 sampai 12 mil) dan Jalur Penangkapan III (12 mil sampai batas terluar Zona Ekonomi Eksklusiv Indonesia). Permasalahan sering muncul akibat nelayan khususnya yang menggunakan alat tangkap modern memasuki perairan yang seharusnya menjadi jalur penangkapan nelayan kecil. Kerjasama pengawasan antar daerah diharapkan dapat meminimalkan pelanggaran jalur-jalur ini.

d. Pengawasan Hutan Mangrove

Undang-undang RI Nomor 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup antara lain menyatakan :

- (1) Setiap orang mempunyai hak yang sama atas lingkungan hidup yang baik dan sehat (Pasal 5 ayat 1).
- (2) Setiap orang berkewajiban memelihara kelestarian fungsi lingkungan hidup serta mencegah dan menanggulangi pencemaran dan perusakan lingkungan hidup (Pasal 6 ayat 1). Dalam penjelasannya dinyatakan bahwa kewajiban setiap orang sebagaimana dimaksud dalam pada ayat ini tidak terlepas dari kedudukannya sebagai anggota masyarakat yang mencerminkan harkat manusia sebagai individu dan makhluk sosial. Kewajiban tersebut mengandung makna bahwa setiap orang turut berperan serta dalam upaya memelihara lingkungan hidup.
- (3) Masyarakat mempunyai kesempatan yang sama dan seluas-luasnya untuk berperan dalam pengelolaan lingkungan hidup,

Dari ketentuan di atas maka masyarakat pesisir juga wajib dalam memelihara dan mengawasi hutan mangrove tersebut. Karena hutan mangrove ini juga bersifat lintas

daerah maka diperlukan kerjasama antar daerah khususnya pengawasan di perbatasan daerah tersebut.

Penutup

Dari uraian tersebut di atas 3 (tiga) kata kunci yaitu kebijakan kelembagaan, peranserta masyarakat, dan kerjasama antar daerah mutlak diperlukan dalam pengelolaan sumberdaya perikanan di wilayah pesisir. Melalui ke-3 aspek tersebut di atas diharapkan permasalahan di wilayah pesisir menyangkut kelebihan tangkap, konflik antar nelayan, tumpang tindih lahan, konversi lahan mangrove, kurangnya peranserta masyarakat dan faktor musim penangkapan ikan dapat diminimalkan dalam rangka pemanfaatan yang optimal dan berkelanjutan.

Daftar Pustaka

- Kabupaten Langkat, 2002. *Pemetaan Potensi Sumberdaya Pesisir dan Kelautan Kabupaten Langkat*, Pemerintah Kabupaten Langkat Dinas Perikanan dan Kelautan, Lembaga Studi dan Kajian Geographika, Langkat.
- Departemen Kehutanan, 1997. *Stratagi Nasional Pengelolaan Kawasan Mangrove di Indonesia*, Jakarta.
- Adinul, Yakin, 1997. *Ekonomi Sumberdaya dan Lingkungan, Teori dan Kebijaksanaan Pembangunan Berkelanjutan*, Penerbit Akademika Presindo, Jakarta.
- Anwar, Jazanul, 1984. *Ekologi Ekosistem Sumatera*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta.
- Nawawi M., Soedarmanto, 1995. *Kerusakan Lingkungan Pantai di Kabupaten Probolinggo dan Upaya Rehabilitasi*, dalam Jurnal Pusat Studi Lingkungan Perguruan tinggi Seluruh Indonesia, Volume 15.
- Purwoko dan Onrizal, 2002. *Identifikasi Potensi Sosial Ekonomi Hutan Mangrove di SM KGLTL*, Makalah Seminar Nasional Hasil-hasil Penelitian Dosen Muda dan Kajian Wanita, Ditjend DIKTI. Jakarta.

STRATEGI KEBIJAKAN DAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH MENUJU OTONOMI DAERAH

Abdul Kadir

Abstrak

Kebijakan publik yang terbaik adalah kebijakan yang mendorong setiap warga masyarakat untuk membangun daya saingnya masing-masing dan bukan semakin menjerumuskan ke dalam ketergantungan. Kebijakan publik merupakan manajemen pencapaian tujuan nasional. Prinsip-prinsip yang perlu dijadikan acuan dalam membuat kebijakan. Pembangunan adalah proses perubahan berbagai dimensi kehidupan manusia yang berlangsung terus menerus. perencanaan pembangunan daerah adalah suatu proses perencanaan pembangunan yang dimaksudkan untuk melakukan perubahan menuju arah perkembangan yang lebih baik bagi suatu komunitas masyarakat, pemerintah, dan lingkungannya dalam wilayah/daerah tertentu, dengan memanfaatkan atau mendayagunakan berbagai sumberdaya yang ada, dan harus memiliki orientasi yang bersifat menyeluruh, lengkap, tapi tetap terpegang pada azas prioritas.

Kata kunci: Strategi kebijakan, Perencanaan pembangunan dan Otonomi daerah

Pendahuluan

Sejalan dengan pelaksanaan otonomi, sebagaimana diamanatkan dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maka setiap daerah mempunyai kewenangan yang lebih luas dalam merencanakan dan mengelola pembangunan daerahnya sendiri sesuai dengan keinginan dan aspirasi masyarakat serta kemampuan daerah.

Otonomi daerah ini merupakan fenomena politis yang sangat dibutuhkan dalam era globalisasi dan demokrasi, apalagi jika dikaitkan dengan tantangan masa depan memasuki era perdagangan bebas yang antara lain ditandai dengan tumbuhnya berbagai bentuk kerja sama regional, perubahan pola atau sistem informasi global.

Oleh karena itu, melalui otonomi daerah diharapkan Daerah akan lebih mandiri dalam menentukan seluruh kegiatannya dan Pemerintah Pusat diharapkan tidak terlalu aktif mengatur Daerah. Pemerintahan Daerah diharapkan mampu memainkan peranannya dalam membuka peluang memajukan Daerah dengan melakukan identifikasi potensi sumber-sumber pendapatannya dan mampu menetapkan belanja daerah secara ekonomi yang wajar, efisien, dan efektif.

Otonomi daerah pada masa lalu hanya merupakan terminologi yang dikenal di

kalangan masyarakat secara terbatas, sedangkan saat ini sudah menjadi pembicaraan umum dan berkembang di kalangan masyarakat yang lebih luas lagi, khususnya di tingkat daerah, di seluruh Indonesia. Kondisi ini telah memberikan suatu kesadaran baru bagi kalangan pemerintah maupun masyarakat, bahwa kita tidak bisa saja tanpa upaya untuk mengarahkan dan mengisinya dengan berbagai tindakan nyata yang lebih proaktif. Salah satunya yang harus dilakukan dan sudah menjadi kebutuhan secara tuntutan umum adalah adanya upaya untuk mempersiapkan diri, khususnya masyarakat dan aparat pemerintah daerah untuk meningkatkan kualitas, baik kualitas sumber daya manusia maupun kualitas sumber daya lain, yang akan berdampak bagi terciptanya kualitas program pembangunan di daerah.

Berkenaan dengan peningkatan kualitas program pembangunan ini, banyak hal yang harus diperhatikan oleh pemerintah dan masyarakat daerah khususnya. Di antaranya harus mampu menciptakan suatu sistem yang kondusif bagi terlaksananya proses pembangunan daerah sejak dari langkah awal (perencanaan) hingga proses evaluasinya, sehingga apa yang diharapkan dari setiap program pembangunan di daerah dapat terwujud. Dengan kata lain tujuan dan

dampak yang ditimbulkan dari program pembangunan benar-benar dapat bermanfaat bagi masyarakat.

A. Kebijakan Publik

Istilah kebijaksanaan atau kebijakan yang diterjemahkan dari kata *policy* biasanya dikaitkan dengan keputusan pemerintah, karena pemerintahlah yang mempunyai wewenang atau kekuasaan untuk mengarahkan masyarakat, dan bertanggung jawab melayani kepentingan umum. Hal ini sejalan dengan pengertian *public* itu sendiri dalam bahasa Indonesia yang berarti pemerintah, masyarakat atau umum.

Dye dalam Abidin (2002) menyebutkan kebijakan sebagai pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu (*whatever government chooses to do or not to do*). Friederich mengatakan bahwa yang paling pokok bagi suatu kebijakan adalah adanya tujuan (*goal*), sasaran (*objective*) atau kehendak (*purpose*). Dan Heglo menyebutkan kebijakan sebagai “*a course of action intended to accomplish some end*” atau sebagai suatu tindakan yang bermaksud untuk mencapai tujuan tertentu.

Sebagai suatu keputusan publik, proses kebijakan tidak saja berkenaan dengan pemilihan yang terbaik di antara berbagai alternatif, akan tetapi juga berhubungan dengan aksi kebijakan atau penerapan dari keputusan itu. Karena itu pengambilan keputusan publik perlu menggunakan kriteria yang sama berat antara pertimbangan yang bersifat konseptual dengan pertimbangan yang bersifat operasional.

Untuk menghasilkan kebijakan yang efektif, benar atau tidaknya proses pembuatan kebijakan sangat menentukan. Adapun prinsip-prinsip yang perlu dijadikan acuan dalam membuat kebijakan adalah:

1. Prinsip Konsistensi, artinya substansi peraturan perundangan yang dibuat harus konsisten baik antar pasal dan ayat maupun dengan peraturan perundangan lain yang berlaku dan sebaliknya. Selama ini masalah pokok perencanaan adalah inkonsistensi dengan kebijakan yang disusun.
2. Prinsip Konsistensi dengan Desentralisasi dan Keadilan Sosial, artinya seluruh peraturan perundangan yang berlaku harus konsisten dalam hal manajemen daerah otonom dan

pelaksanaan tanggung jawab utamanya dalam meningkatkan keadilan sosial. Karena masih banyak kebijakan yang inkonsisten dengan semangat desentralisasi dan keadilan sosial.

3. Prinsip Legislasi Kebijakan, artinya di negara yang menganut hukum tertulis seperti Indonesia, seluruh kebijakan yang diambil harus disahkan dalam bentuk peraturan perundangan supaya memiliki landasan hukum yang kuat. Hal ini juga diperlukan ketetapan tulus dalam penetapan kebijakan.
4. Prinsip Interpretasi Kebijakan yang Berhati-hati (*Careful Craftmanship*), artinya seluruh peraturan perundangan yang berlaku harus dapat diinterpretasikan sama oleh seluruh *stakeholders* terkait sehingga tidak menimbulkan kontroversi di lapangan. Kebijakan perlu ditetapkan secara seksama dan disepakati antara Pemda dan DPRD.
5. Prinsip Amendemen Jika Dibutuhkan, artinya ketika suatu peraturan perundangan dinilai sudah tidak efektif lagi, merupakan alasan yang kuat untuk melakukan amendemen. Adanya dinamika dari aspirasi yang berkembang, juga memerlukan pembahasan dari kebijakan yang ada.
6. Prinsip Tanggung Jawab *Political Appointee* dalam Perancangan Kebijakan, yang menyebutkan bahwa setiap *political appointee* di daerah (gubernur, bupati, walikota, dan DPRD) bertanggung jawab untuk merancang agenda pembuatan kebijakannya sendiri, termasuk pembentukan tim perancang dan mengarahkan tim tersebut. Namun keterwakilan masyarakat dalam legislatif perlu dicerminkan dalam kebijakan yang disusun.
7. Prinsip Tanggung Jawab dalam Menjamin Konsistensi Kebijakan, artinya setiap *political appointee* bertanggung jawab untuk menjamin bahwa rancangan peraturan perundangan yang diusulkannya konsisten terhadap peraturan perundangan yang lebih tinggi, dan juga peraturan perundangan terkait lainnya, termasuk peraturan perundangan yang berpotensi untuk menimbulkan konflik.

- Akuntabilitas perlu dijaga bersama untuk efektifnya suatu kebijakan.
8. Prinsip Perencanaan Strategis dalam Pembuatan Kebijakan, artinya Prolegnas (Program Legislatif Nasional) atau Prolegda (Program Legislatif Daerah) semestinya menjadi dokumen strategis, bukan sekedar daftar keinginan untuk memasukkan daftar peraturan perundangan. Proses ini hendaknya didukung oleh strategi dan penjadwalan yang matang dari proses pembahasan hingga pengesahan. Renstra sebagai pedoman 5 (lima) tahun dari satuan kerja dalam penyusunan kebijakan.
 9. Prinsip Partisipasi Publik dalam Pembuatan Kebijakan, artinya dalam proses perancangan kebijakan, konsep kebijakan harus dipresentasikan di depan seluruh *stakeholders* yang terkait sehingga seluruh pandangan, kebutuhan dan keinginan *stakeholders* dapat dipertimbangkan dengan baik. Proses partisipatif perlu ditekankan sebagai kunci dalam penyusunan kebijakan.

Sebagai sebuah sistem yang terdiri atas sub-sistem atau elemen, komposisi dari kebijakan dapat dinilai dari dua perspektif yaitu dari proses kebijakan dan dari struktur kebijakan. Dari sisi proses kebijakan, terdapat tahap-tahap sebagai berikut : identifikasi masalah dan tujuan, formulasi kebijakan, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan. Dilihat dari segi struktur terdapat lima unsur kebijakan Abidin (2002) yaitu :

1. Tujuan kebijakan.
Suatu kebijakan dibuat karena ada tujuan yang ingin dicapai. Tanpa ada tujuan tidak perlu ada kebijakan. Kebijakan yang baik mempunyai tujuan yang baik. Tujuan yang baik sekurang-kurangnya memenuhi empat kriteria: diinginkan untuk dicapai, rasional atau realistis (*rational or realistic*), jelas (*clear*) dan berorientasi ke depan (*future oriented*). Tujuan yang diinginkan berarti pertama-tama dapat diterima banyak pihak karena kandungan isinya tidak bertentangan dengan nilai-nilai yang dianut banyak pihak dan kedua mewakili kepentingan mayoritas atau didukung golongan yang kuat dalam masyarakat.

2. Masalah.
Masalah merupakan unsur yang sangat penting dalam kebijakan. Kesalahan dalam menentukan masalah secara tepat dapat menimbulkan kegagalan total dalam seluruh proses kebijakan. Tak ada artinya suatu cara atau metode yang baik untuk pemecahan suatu masalah kebijakan kalau pemecahannya dilakukan bagi masalah yang tidak benar.
3. Tuntutan (*demand*).
Sudah diketahui bahwa partisipasi merupakan indikasi dari masyarakat maju. Partisipasi itu dapat berbentuk dukungan, tuntutan dan tantangan atau kritik. Seperti halnya partisipasi pada umumnya, tuntutan dapat bersifat moderat atau radikal Nelson (1990).
4. Dampak atau *outcomes*.
Dampak merupakan tujuan lanjutan yang timbul sebagai pengaruh dari tercapainya suatu tujuan.
5. Sarana atau alat kebijakan (*policy instruments*).
Suatu kebijakan dilaksanakan dengan menggunakan sarana dimaksud. Beberapa dari sarana ini antara lain adalah kekuasaan, insentif, pengembangan kemampuan, simbolis dan perubahan kebijakan itu sendiri.

B. Perencanaan Pembangunan Daerah

Pembangunan adalah proses perubahan berbagai dimensi kehidupan manusia yang berlangsung terus menerus. Perubahan ini bisa terjadi dengan sendirinya (*self sustaining process*) bisa juga dengan pengaruh atau arahan dari pemerintah (Tjokroamidjojo & Mustopadidjaja, 1990).

Perencanaan pembangunan merupakan suatu tahapan awal dalam proses pembangunan. Sebagai tahapan awal, perencanaan pembangunan akan menjadi bahan/pedoman/acuan dasar bagi pelaksanaan kegiatan pembangunan (*action plan*). Karena itu, perencanaan pembangunan hendaknya bersifat *implementatif* (dapat dilaksanakan) dan *aplikatif* (dapat diterapkan).

Kegiatan perencanaan pembangunan pada dasarnya merupakan kegiatan riset/penelitian, karena proses pelaksanaannya akan banyak menggunakan metode-metode riset, mulai dari teknik pengumpulan data,

analisis data, hingga studi lapangan/kelayakan dalam rangka mendapatkan data-data yang akurat, baik yang dilakukan secara konseptual/dokumentasi maupun eksperimental. Perencanaan pembangunan tidak mungkin hanya dilakukan di atas meja, tanpa melihat realita di lapangan. Data-data real lapangan sebagai data primer merupakan ornamen-ornamen penting yang harus ada dan digunakan menjadi bahan dalam kegiatan perencanaan pembangunan.

Dengan demikian, perencanaan pembangunan dapat diartikan sebagai suatu proses perumusan alternatif-alternatif atau keputusan-keputusan yang didasarkan pada data-data dan fakta-fakta yang akan digunakan sebagai bahan untuk melaksanakan suatu rangkaian kegiatan/aktivitas kemasyarakatan, baik yang bersifat fisik (material) maupun nonfisik (mental dan spiritual) dalam rangka mencapai tujuan yang lebih baik.

Dalam hubungannya dengan suatu daerah sebagai area (wilayah) pembangunan di mana terbentuk konsep perencanaan pembangunan daerah, dapat dinyatakan bahwa perencanaan pembangunan daerah adalah suatu proses perencanaan pembangunan yang dimaksudkan untuk melakukan perubahan menuju arah perkembangan yang lebih baik bagi suatu komunitas masyarakat, pemerintah, dan lingkungannya dalam wilayah/daerah tertentu, dengan memanfaatkan atau mendayagunakan berbagai sumberdaya yang ada, dan harus memiliki orientasi yang bersifat menyeluruh, lengkap, tapi tetap berpegang pada azas prioritas.

Berarti, perencanaan pembangunan daerah (PPD) akan membentuk tiga hal pokok yang meliputi: *perencanaan komunitas*, menyangkut suatu *area (daerah)* dan *sumber daya yang ada* di dalamnya. Pentingnya orientasi holistik dalam PPD, karena dengan tingkat kompleksitas yang besar tidak mungkin kita mengabaikan masalah-masalah yang muncul sebagai tuntutan kebutuhan sosial yang tak terelakkan (*conditio sine quo non*). Tetapi di pihak lain, adanya keterbatasan sumberdaya yang dimiliki, tidak memungkinkan pula untuk melakukan proses pembangunan yang langsung menyentuh atau mengatasi seluruh permasalahan dan tuntutan secara sekaligus. Dalam hal inilah penentuan prioritas perlu

dilakukan, yang dalam prakteknya dilakukan melalui proses perencanaan (Riyadi dan Deddy Supriady Bratakusumah, 2004).

Jenssen (1995) merekomendasikan bahwa perencanaan pembangunan daerah harus memperhatikan hal-hal yang bersifat kompleks tadi, sehingga prosesnya harus memperhitungkan kemampuan sumberdaya yang ada, baik sumberdaya manusia, sumberdaya fisik, sumberdaya alam, keuangan serta sumberdaya lainnya. Dalam konteks ini ia menyebutnya dengan istilah pembangunan endogen, atau dengan kata lain pembangunan yang berbasis potensi.

Selain itu, perencanaan yang mempertimbangkan kondisi *spatial* suatu daerah juga menjadi hal penting dalam proses PPD. Pembangunan daerah akan mencakup suatu ruang tertentu, sehingga diperlukan adanya penataan ruang yang efektif. Tata ruang akan mempengaruhi proses pembangunan beserta implikasinya.

Ciri-ciri PPD dalam hal ini meliputi hal-hal sebagai berikut :

1. Menghasilkan program-program yang bersifat umum.
2. Analisis perencanaan bersifat makro/luas.
3. Lebih efektif dan efisien digunakan untuk perencanaan jangka menengah dan panjang.
4. Memerlukan pengetahuan secara interdisipliner, general dan universal, namun tetap memiliki spesifikasi masing-masing yang jelas.
5. Fleksibel dan mudah untuk dijadikan sebagai acuan perencanaan pembangunan jangka pendek (1 tahunan).

Melalui perencanaan pembangunan ekonomi daerah, suatu daerah dilihat secara keseluruhan sebagai suatu unit ekonomi (*economic entity*) yang di dalamnya terdapat berbagai unsur yang berinteraksi satu sama lain.

Setidaknya ada 3 (tiga) unsur dasar dari perencanaan pembangunan ekonomi daerah jika dikaitkan dengan hubungan pusat dan daerah, yaitu:

1. Perencanaan pembangunan ekonomi daerah yang realistik memerlukan pemahaman tentang hubungan antara daerah dengan lingkungan nasional di mana daerah tersebut merupakan bagian darinya, keterkaitan secara mendasar

- antara keduanya, dan konsekuensi akhir dari interaksi tersebut.
2. Sesuatu yang tampaknya baik secara nasional belum tentu baik untuk daerah, dan sebaliknya yang baik bagi daerah belum tentu baik secara nasional.
 3. Perangkat kelembagaan yang tersedia untuk pembangunan daerah, misalnya administrasi, proses pengambilan keputusan, otoritas, biasanya sangat berbeda pada tingkat daerah dengan yang tersedia pada tingkat pusat. Selain itu, derajat pengendalian kebijakan sangat berbeda pada dua tingkat tersebut. Oleh karena itu, perencanaan daerah yang efektif harus dapat membedakan apa yang seyogianya dilakukan dan apa yang dapat dilakukan dengan menggunakan berbagai sumber daya pembangunan sebaik mungkin yang benar-benar dapat dicapai, dan mengambil manfaat dari informasi yang lengkap dan tersedia pada tingkat daerah karena kedekatan pada perencanaannya dengan objek perencanaan (Kuncoro, 2004).

Menurut Blakely, ada 6 tahap dalam proses perencanaan pembangunan ekonomi daerah, yang meliputi:

1. Pengumpulan dan analisis data;
2. Pemilihan strategi pembangunan daerah;
3. Pemilihan proyek-proyek pembangunan;
4. Pembuatan rencana tindakan;
5. Penentuan rincian proyek;
6. Persiapan perencanaan secara keseluruhan dan implementasi (Blakely, 1989).

Beberapa ahli menganjurkan bahwa pembangunan suatu daerah haruslah mencakup tiga inti nilai, yaitu:

1. Ketahanan (*sustenance*) : kemampuan untuk memenuhi kebutuhan pokok (pangan, papan, kesehatan dan proteksi) untuk mempertahankan hidup.
2. harga diri (*self esteem*) : pembangunan haruslah memanusiakan orang. Dalam arti luas pembangunan suatu daerah haruslah meningkatkan kebanggaan sebagai manusia yang berada di daerah itu.
3. *freedom from servitude* : kebebasan bagi setiap individu suatu negara untuk berpikir, berkembang, berperilaku, dan berusaha untuk berpartisipasi dalam pembangunan (Kuncoro, 2000).

Perencanaan pembangunan ekonomi daerah bukanlah perencanaan dari suatu daerah, tetapi perencanaan untuk suatu

daerah. Perencanaan pembangunan ekonomi daerah bisa dianggap sebagai perencanaan untuk memperbaiki penggunaan berbagai sumber daya publik yang tersedia di daerah tersebut dan untuk memperbaiki kapasitas sektor swasta dalam menciptakan nilai sumber-sumber daya swasta secara bertanggung jawab.

Perencanaan pembangunan daerah otonom erat terkait dengan pemberdayaan masyarakat dan peningkatan kualitas manusia Indonesia itu sendiri. Melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, bangsa Indonesia secara tegas menghendaki agar di tengah euphoria reformasi sistem pemerintahan sentralistik menuju desentralistik, pemerintah daerah dan masyarakat serta seluruh elemen *stakeholder* pemerintahan daerah harus mengarahkan berbagai kebijakan dalam kerangka implementasi kebijakan otonomi daerah pada percepatan perwujudan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan kualitas pelayanan publik, keberdayaan masyarakat dan optimalisasi peran serta masyarakat dalam proses pemerintahan. Dengan demikian, perencanaan pembangunan manusia Indonesia yang lebih berkualitas melalui kebijakan otonomi daerah dimulai dengan meningkatkan keberdayaan masyarakat sehingga dapat berperan aktif menjadi subjek otonomi daerah itu sendiri menuju suatu daerah otonom yang berdaya, mandiri dan sejahtera.

Pencapaian tujuan otonomi daerah yang demikian diarahkan melalui penerapan prinsip, asas, tujuan dan mekanisme perencanaan pembangunan daerah otonom yang konsisten dan didasarkan pada potensi sumber daya dan perkembangan masyarakat desa dan kelurahan masing-masing.

Pendanaan usaha-usaha pencapaian tujuan yang direncanakan juga perlu turut direncanakan. Sumber dananya harus sesuai dengan kondisi masyarakatnya. Pada tahap permulaan, daerah-daerah kaya dan telah mampu mendanai investasi, pengembangan sumber daya manusia dan teknologi tentu saja akan lebih leluasa bergerak dan pencapaian tujuan bisa berlangsung lebih cepat.

Bagi daerah-daerah dengan tingkat kemakmuran menengah ke bawah, cara pendanaannya harus dimulai dengan

pengusahaan pendanaan dari luar. Bahkan kalau perlu pemerintah daerah harus meningkatkan kehati-hatiannya dalam melakukan pengeluaran. Hanya pengeluaran yang dekat dengan pencapaian tujuan jangka pendek yang dilakukan. Bahkan meminjam dari pihak luar, apabila peraturan mengizinkan, harus ditempuh. Peminjaman ini adalah untuk mendanai usaha-usaha awal pemerintah mendatangkan investor, mendatangkan sumber daya manusia berkualitas tinggi dan sebagainya. Tentu hal ini harus dilakukan dengan kehati-hatian yang tinggi pula. Semuanya harus tertuang dalam rencana induk pembangunan daerah, berdampingan dengan rencana langkah-langkah dalam tiap tahap.

Di samping perencanaan langkah-langkah dan pendanaan, kesadaran tentang perlunya rencana yang fleksibel harus dimiliki oleh setiap pengelola daerah. Hal ini memungkinkan peran serta masyarakat yang sebesar-besarnya dalam menyumbangkan pikirannya tentang sisi-sisi yang ada dalam rencana.

Pencapaian tujuan yang baik ditandai oleh perencanaan yang baik dan pelaksanaan fungsi-fungsi yang lain secara optimal. Rencana yang baik belum merupakan jaminan bahwa pencapaian tujuan akan optimal pula. Semua fungsi harus saling menunjang dan menguatkan. Karena itu hambatan-hambatan yang ada terdiri dari hambatan yang menghadang perencanaan itu sendiri dan hambatan yang menghadang proses manajemen secara keseluruhan. Hambatan yang menghadang perencanaan bisa berupa kekurangan yang dimiliki oleh para perencana, kurangnya kesadaran yang tepat tentang filosofi dari otonomisasi daerah itu sendiri, resistensi terhadap perubahan haluan pembangunan daerah karena masih bercokolnya pihak-pihak hasil didikan sistem pra otonomisasi daerah, dan bahkan mentalitas menyepelkan rencana untuk mencapai tujuan.

Ada 2 (dua) kondisi yang mempengaruhi proses perencanaan pembangunan daerah, yaitu:

1. tekanan yang berasal dari lingkungan dalam negeri maupun luar negeri yang mempengaruhi kebutuhan daerah dalam proses pembangunan perekonomiannya;
2. kenyataan bahwa perekonomian daerah dalam suatu negara dipengaruhi oleh

setiap sektor secara berbeda-beda, misalkan beberapa daerah mengalami pertumbuhan pada sektor industrinya sedangkan daerah lain mengalami penurunan. Inilah yang menjelaskan perbedaan perspektif masyarakat daerah mengenai arah dan makna pembangunan daerah.

C. Otonomi dan Kewenangan Pembangunan Daerah

Otonomi daerah, pada dasarnya memberikan kebebasan berkarya kepada daerah dalam batas kewenangan dan fungsi sebagai yang diserahkan dan kebebasan itu dapat dijalankan tidak melampaui batas fungsi lembaga pemerintahan yang lebih tinggi, atau peraturan sesuatu instansi daerah dan tidak melampaui kewenangan atau tidak bertentangan dengan peraturan lembaga wewenang yang lebih tinggi. Disinilah pentingnya aspek perencanaan dalam membina serta mengembangkan otonomi daerah, yang apabila akan diperinci adalah sebagai berikut (Maskun, 1994):

Pertama, melalui perencanaan harus dapat dibedakan antara fungsi wewenang daerah yang otonom, dan fungsi-fungsi dekonsentrasi yang masih direncanakan dan dibiayai oleh Pusat, dalam proses membangun daerah. Tanpa melalui perencanaan, maka dapat terjadi tumpang tindih antara fungsi-fungsi dan tanggung jawab perencanaan pembangunan daerah dan duplikasi sasaran-sasaran perencanaan.

Kedua, bahwa melalui perencanaan, dapat diperhitungkan potensi dan kapasitas daerah dalam menumbuhkan kelembagaan pemerintahan dan potensi Sumber Daya Alam (SDA) dan Sumber Daya Manusia (SDM)-nya secara lebih tepat dalam selangkah demi selangkah menggiatkan pelaksanaan pembangunan daerah.

Ketiga, bahwa melalui perencanaan otonomi daerah mendapatkan dukungan kekuatan (*power*) yaitu *planning power* sebagai jaminan bagi daerah untuk membangun sarana dan prasarana fisik pembangunan untuk masa datang. Otonomi yang berlangsung sekarang pada dasarnya masih lemah dan dalam segi-segi tertentu belum kelihatan, karena belum ada sarana yang dapat tahap demi tahap mengkonkritkan fungsi dan kewenangan otonomi itu dalam bentuk-bentuk kegiatan

dan konfigurasi pembangunan wilayah yang tertata melalui proses perencanaan. Konstalasi pertumbuhan wilayah belum nampak, dan kalaupun ada tanpa didukung oleh data dan informasi yang akurat, sehingga kurang menarik inisiatif pihak manapun untuk turut membangun daerah.

Keempat, bahwa melalui perencanaan akan tumbuh secara imajinatif masa depan dan cara-cara dan ciri-ciri apa saja yang dapat dimanfaatkan dalam proses melakukan kegiatan inovatif dan eksploratif yang dilakukan untuk landasan pembangunan daerah.

Kelima, bahwa melalui perencanaan pembangunan sosial, maka jauh sebelum terjadi perwujudan pembangunan, masyarakat lebih banyak mengerti tentang situasi tentang daerah dan peranannya untuk berpartisipasi. Dengan demikian maka perencanaan akan merupakan katalisator pembangunan daerah yang didukung oleh masyarakat setempat. Masyarakat menjadi jelas tentang kebijaksanaan pemerintahannya dan dapat memperhitungkan kemampuannya dalam mendukung pembangunan daerah atas dasar otonomi yang dimilikinya.

Adapun ciri-ciri pembangunan daerah dengan memanfaatkan kewenangan otonomi adalah:

- a. Bahwa pembangunan itu berasal dari idea, aspirasi dan inspirasi masyarakat yang dicetuskan melalui lembaga-lembaga legislatif setempat, sebagai aspek politis.
- b. Bahwa pembangunan direncanakan secara relatif tepat dengan kebutuhan dan potensi daerah yang umumnya untuk jangka waktu sedang dan pendek.
- c. Proses pembangunan akan banyak berorientasi dengan mekanisme kedaerahan, baik secara fisik maupun secara sosial budaya.
- d. Proses pembangunan dilandaskan kepada Peraturan Daerah sebagai aspek legalitas dan berlandaskan aspek hubungan Pusat dan Daerah sebagai aspek unitoris.

Dalam kerangka pembangunan nasional, pembangunan daerah diarahkan untuk memacu pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, secara adil dan merata menggalakkan prakarsa dan peran serta masyarakat serta meningkatkan pendayagunaan potensi daerah secara

optimal dan terpadu dalam mengisi otonomi daerah yang nyata, dinamis, serasi dan bertanggung jawab serta memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa.

Sesuai dengan prinsip otonomi daerah yang nyata, dinamis dan bertanggung jawab, penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah secara bertahap akan semakin banyak dilimpahkan pada daerah. Hal ini berarti bahwa dengan semakin meningkatnya wewenang pemerintahan pusat yang diberikan kepada pemerintah daerah, peranan keuangan daerah juga akan semakin penting karena daerah dituntut untuk dapat lebih aktif lagi dalam memobilisasi sumber dananya sendiri di samping mengelola dana yang diterimanya dari pemerintah pusat secara efisien.

Otonomi daerah membawa konsekuensi bagi daerah, bahwa daerah harus mampu menggali dan mengembangkan potensi ekonomi secara optimal sebagai prioritas utama. Masalah kemampuan keuangan daerah merupakan masalah utama bagi banyak daerah-daerah dalam melaksanakan otonomi daerah, karena luasnya kewenangan yang diemban oleh pemerintah daerah.

Faktor keuangan menjadi masalah salah satu faktor yang merupakan sumber daya kapital bagi pembiayaan penyelenggaraan roda pemerintah daerah. Keuangan daerah adalah keseluruhan tatanan, perangkat kelembagaan dan kebijakan penyelenggaraan yang meliputi Pendapatan dan Belanja Daerah. Dalam UU Nomor 34 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, disebutkan dengan jelas bahwa perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah adalah suatu sistem pembiayaan pemerintahan dalam kerangka negara kesatuan yang mencakup pembagian keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah serta pemerataan antar daerah secara proporsional, demokratis, adil dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi dan kebutuhan daerah, sejalan dengan kewajiban dan pembagian kewenangan tersebut, termasuk pengelolaan dan pengawasan keuangannya.

Dalam hubungan dengan keuangan daerah ini, dalam UU Nomor 34 Tahun 2004 yang termasuk dalam sumber-sumber penerimaan daerah adalah PAD, Dana Perimbangan, Pinjaman Daerah, dan lain-lain

penerimaan yang sah (Pasal 3). Berikut ini sumber-sumber penerimaan daerah :

1. Pendapatan Asli Daerah (PAD); merupakan pendapatan daerah dari hasil pajak, hasil retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan, serta lain-lain PAD yang sah (Pasal 4);
2. Dana Perimbangan; dana ini merupakan penerimaan daerah yang diperoleh dari: penerimaan dari PBB, bea perolehan hak atas tanah dan bangunan, dan penerimaan dari sumber daya alam, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus.

Sumber pembiayaan pembangunan daerah pada hakekatnya bermacam-macam yang masing-masing mempunyai mekanisme sendiri-sendiri. Sumber yang terpenting adalah yang berasal dari daerah itu sendiri, baik dari pemerintah maupun dari sumber daya masyarakat. Sumber yang lain adalah yang berasal dari luar daerah, baik yang berasal dari pemerintah pusat maupun dari pemerintah daerah yang lebih tinggi, maupun dari investasi swasta dari luar daerah yang bersangkutan. Dengan demikian sumber-sumber pendapatan daerah terdiri dari:

- a. Pembiayaan yang bersumber dari pemerintah pusat (APBN);
- b. Pembiayaan yang bersumber dari pemerintah daerah (APBD);
- c. Pembiayaan yang bersumber dari masyarakat dan dunia usaha/swasta.

Upaya mobilisasi sumber-sumber keuangan daerah yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah bertumpu pada mobilisasi sumber-sumber dana PDS, yaitu PAD dan PBB. Mobilisasi sumber dana PAD di masa mendatang memerlukan dukungan berupa penataan hubungan keuangan antara pusat dan daerah. Upaya yang dapat dilakukan oleh daerah antara lain adalah mengadakan intensifikasi terhadap berbagai jenis pungutan potensial yang ada sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku, antara lain pajak kendaraan bermotor, bea balik nama atas kendaraan bermotor, bagi pemerintah daerah tingkat I dan pajak pembangunan I, pajak hiburan, pajak penerangan jalan, retribusi ijin mendirikan bangunan (DM), retribusi pasar, retribusi parkir, bagi pemerintah daerah tingkat II.

Selain itu mobilisasi dana PAD hendaknya tetap berpegang pada prinsip-prinsip umum pengelolaan pajak dan retribusi daerah. Prinsip tersebut secara garis besar adalah mengupayakan agar PAD dapat diperoleh dengan cara sentral mungkin, dengan menegakkan hubungan yang jelas antara manfaat dan biaya riil dari suatu pungutan, meminimalkan biaya pungutan dan meningkatkan ketaatan wajib pajak/retribusi daerah.

D. Kesimpulan

1. Dengan Otonomi Daerah maka setiap daerah mempunyai kewenangan yang lebih luas dalam merencanakan dan mengelola pembangunan daerahnya sendiri sesuai dengan keinginan dan aspirasi masyarakat serta kemampuan daerah.
2. Perencanaan pembangunan daerah otonom erat terkait dengan pemberdayaan masyarakat dan peningkatan kualitas manusia Indonesia itu sendiri. Melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, bangsa Indonesia secara tegas menghendaki agar di tengah euphoria reformasi sistem pemerintahan sentralistik menuju desentralistik, pemerintah daerah dan masyarakat serta seluruh elemen *stakeholder* pemerintahan daerah harus mengarahkan berbagai kebijakan dalam kerangka implementasi kebijakan otonomi daerah pada percepatan perwujudan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan kualitas pelayanan publik, keberdayaan masyarakat dan optimalisasi peran serta masyarakat dalam proses pemerintahan.

Daftar Pustaka

- Abidin, Said Zainal. 2002. *Kebijakan Publik*. Jakarta : Yayasan Pancur Siwah.
- Anwar, Affandi & Setia Hadi. 1996. "Perencanaan Pembangunan Wilayah dan Pedesaan". *Majalah Prisma*. Jakarta
- Blakely, E.J. 1989. "*Planning Local Economic Development : Theory dan Practice*". California SAGE Publication, Inc.

- Direktorat Pengembangan Otonomi Daerah. 2004. *Pengelolaan Kesenjangan Antar Daerah, Reorientasi Prioritas Perencanaan dan Penganggaran Keadilan Sosial*. Jakarta: BPPN
- Huntington, Samuel P. & Joan Nelson., 1990. *Partisipasi Politik di Negara Berkembang*. (Terj). Jakarta : Rineka Cipta.
- Kuncoro, Mudrajat. 2004. *Otonomi dan Pembangunan Daerah: Reformasi, Perencanaan, Strategi, dan Peluang*. Jakarta : Erlangga.
- Maskun, H. Sumitro. 1994. "Aspek Perencanaan Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah", *Seminar Nasional Perencanaan Pengembangan Wilayah Kabupaten Daerah Tingkat II dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia*. 6-7 Desember 1994. Bandung : FTSP-ITB.
- Nugroho, Riant. 2003. *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*, Jakarta : PT Elex Media Komputindo.
- Riyadi & Deddy Supriady Bratakusumah. 2004. *Perencanaan Pembangunan Daerah, Strategi Menggali Potensi dalam Mewujudkan Otonomi Daerah*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Sumaryadi. Nyoman. 2005. *Perencanaan Pembangunan Daerah Otonom & Pemberdayaan Masyarakat*. Jakarta : Citra Utama.
- Tjokroamidjojo, Bintoro & Mustopadidjaja A. R.. 1990. *Teori dan Strategi Pembangunan Nasional*. Jakarta : Haji Masagung.