

BAB V

PEMBANGUNAN DI INDONESIA

Pembangunan dalam terminologi ilmu sosial berarti upaya mewujudkan masyarakat yang lebih baik didalam citra bangsa. Citra atau *image* masyarakat yang ingin diwujudkan bersifat *culture specific* dan *time specific* (Moeljarto, 1996, 1). Pembangunan dapat juga diartikan sebagai upaya untuk melakukan (*constructs*) perbuatan yang menghasilkan sesuatu yang dapat dinikmati. Dalam terminolgi negara pembangunan diartikan penyediaan sarana dan prasarana umum bagi kepentingan masyarakat oleh negara. Pembangunan dalam konteks ini meliputi multi sektor seperti sarana dan prasarana transportasi, pendidikan, kesehatan, ekonomi dan sektor-sektor lain-lain. Paradigma pembangunan bertujuan untuk mengubah kehidupan masyarakat kearah perbaikan yang lebih maju (Rahmantyo, 2005).

Untuk itu perlu adanya sebuah perencanaan pembangunan yang tersusun, terarah dan berkesinambungan. Perencanaan pembangunan merupakan rencana kerja yang dibuat pemerintah baik secara jangka panjang, jangka menengah maupun jangka pendek. Rencana kerja jangka pendek tertuang dalam penetapan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) pada setiap tahunnya. Rencana kerja ini berisikan kebijakan pembangunan baik yang terkait dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) maupun yang diarahkan untuk mendorong partisipasi masyarakat dalam pembangunan.

Sedangkan untuk jangka menengah dan panjang biasanya rencana pembangunan disusun dalam bentuk rencana pembangunan lima tahun (REPELITA) yang tertuang dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). Rencana kerja pembangunan disusun berdasarkan sektor-sektor seperti sektor pertahanan dan keamanan, ekonomi, pendidikan, politik, agama, hukum, pembangunan daerah, sumberdaya alam dan lingkungan, sumber daya manusia, budaya, teknologi industri dan lain-lain.

Penetapan rencana kerja pembangunan menjadi penting sebagai acuan pelaksanaan pembangunan dan tolak ukur keberhasilan pembangunan itu sendiri. Sebagai contoh pembangunan dibidang pendidikan. Penyediaan prasarana pendidikan yang lengkap dan dapat dinikmati setiap kalangan menjadi satu keharusan dalam rangka mencapai tujuan pendidikan nasional yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa untuk dapat bersaing dalam pentas global.

Dalam rangka mencapai hasil yang optimal dari pembangunan, tentulah dibutuhkan pendanaan yang kuat untuk membiayai seluruh kegiatan pembangunan. Pembiayaan pembangunan adalah biaya (*cost*) yang harus dikeluarkan pemerintah/badan untuk membangun atau mengadakan prasarana yang dibutuhkan dalam pembangunan. Dalam terminologi ilmu ekonomi pembangunan dilakukan dengan pendanaan yang didapat dari penerimaan negara dari sektor pajak, migas, bagian laba dari BUMN dan pendapatan Negara bukan pajak lainnya. Namun pendanaan pemerintah dari sektor-sektor tersebut tidaklah mencukupi untuk melakukan pembangunan secara optimal mengingat belanja rutin yang harus dikeluarkan pemerintah cukup besar.

Dengan pendanaan pemerintah yang terbatas, berbagai langkah dilakukan untuk dapat meningkatkan pendanaan bagi pembangunan. Selama ini alternatif yang digunakan oleh pemerintah adalah dengan memanfaatkan hutang luar negeri (*foreign aid*). Selama 30 tahun masa pemerintahan Orde Baru, hutang luar negeri menjadi primadona untuk menutup defisit anggaran pembangunan.

Hutang luar negeri ini biasanya dalam bentuk pinjaman lunak yang diberikan oleh negara-negara maju atau lembaga-lembaga keuangan multinasional seperti *International Monetary Fund* (IMF), World Bank, IDB atau dalam bentuk kelompok negara seperti *Conculative Group of Indonesia* (CGI).

A. Philoshopi Pembangunan

Pembangunan nasional disusun berdasarkan landasan idiologi Pancasila, konstitusional Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, serta landasan operasional yang terangkum dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang ditetapkan setiap lima tahun. Pembangunan nasional adalah rangkaian upaya pembangunan yang berkesinambungan yang meliputi seluruh kehidupan masyarakat, bangsa dan negara untuk melaksanakan tugas mewujudkan tujuan nasional yang termaktub dalam pembukaan UUD 1945, yaitu melindungi segenap tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial (lihat Propenas 2005, Kantor Bappenas).

Tujuan pembangunan nasional sebagaimana ditegaskan dalam pembukaan UUD 1945 diwujudkan melalui pelaksanaan penyelenggaraan

negara yang berkedaulatan rakyat dan demokratis dengan mengutamakan persatuan dan kesatuan bangsa, serta berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Penyelenggaraan negara dilaksanakan melalui pembangunan nasional dalam segala aspek kehidupan bangsa oleh penyelenggara negara, yaitu lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara bersama-sama dengan rakyat diseluruh wilayah negara Republik Indonesia. Pembangunan nasional dilaksanakan secara berencana, menyeluruh, terpadu, bertahap, terarah dan berkelanjutan untuk memacu peningkatan kemampuan nasional dalam rangka mewujudkan kehidupan yang sejajar dan sederajat dengan bangsa lain yang lebih maju.

Visi dari pembangunan nasional adalah terwujudnya masyarakat Indonesia yang damai, demokratis, berkeadilan, berdaya saing, maju dan sejahtera dalam wadah negara kesatuan Republik Indonesia yang didukung oleh manusia Indonesia yang sehat, mandiri, beriman, bertaqwa, berakhlak mulia, cinta tanah air, berkesadaran hukum dan lingkungan, menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi, serta memiliki etos kerja yang tinggi dan berdisiplin.

Untuk mewujudkan visi bangsa Indonesia dimasa depan, maka misi yang ditetapkan untuk untuk dijadikan sasaran pencapaian adalah sebagai berikut (Propenas 2005, Bappenas, 2005):

1. Terwujudnya pengamalan Pancasila secara konsisten dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

2. Terwujudnya penegakan kedaulatan rakyat dalam segala aspek kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara.
3. Terwujudnya pengalaman ajaran beragama dalam kehidupan sehari-hari untuk mewujudkan kualitas keimanan dan ketaqwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa dalam kehidupan dan mantapnya persaudaraan umat beragama yang berakhlak mulia, toleran, rukun dan damai.
4. Terwujudnya kondisi aman, damai, tertib dan ketentraman masyarakat.
5. Terwujudnya sistem hukum nasional yang menjamin tegaknya supremasi hukum dan hak asasi manusia yang berlandaskan keadilan dan kebenaran.
6. Terwujudnya kehidupan sosial budaya yang berkepribadian, dinamis, kreatif dan berdaya tahan terhadap pengaruh globalisasi.
7. Terlaksanakannya pemberdayaan masyarakat dan seluruh kekuatan ekonomi nasional, terutama pengusaha kecil, menengah dan koperasi dengan mengembangkan sistem ekonomi kerakyatan yang bertumpu pada mekanisme pasar yang berkeadilan berbasis pada sumber daya alam dan sumber daya manusia yang produktif, mandiri, maju, berdaya saing, berwawasan lingkungan dan berkelanjutan.
8. Terwujudnya otonomi daerah dalam rangka pembangunan daerah dan pemerataan pertumbuhan dalam wadah negara kesatuan Republik Indonesia.
9. Terwujudnya kesejahteraan rakyat yang ditandai oleh peningkatan kualitas kehidupan yang layak dan bermartabat serta memberi perhatian utama

pada tercukupinya kebutuhan dasar, yaitu pangan, sandang, papa, kesehatan, pendidikan dan lapangan pekerjaan.

10. Terwujudnya aparatur negara yang berfungsi melayani masyarakat, professional, berdaya guna, produktif, transparansi dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme.
11. Terwujudnya sistem dan iklim nasional yang demokratis dan bermutu guna memperteguh akhlak mulia, kreatif, inovatif, berwawasan kebangsaan, cerdas. Sehat, berdisiplin dan bertanggungjawab, berketrampilan, serta menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi dalam rangka mengembangkan kualitas manusia Indonesia.
12. Terwujudnya politik luar negeri yang berdaulat, bermartabat, bebas dan proaktif bagi kepentingan nasional dalam menghadapi perkembangan global.

Kesemuanya akan bermuara pada terbangunnya sistem politik yang demokratis dalam negara kesatuan Republik Indonesia, terwujudnya supermasi hukum dan pemerintahan yang bersih, pulihnya sistem ekonomi yang bertumpu pada sistem ekonomi kerakyatan, meningkatnya tarap kehidupan masyarakat, kualitas kehidupan beragama dan berbudaya dan peningkatan pembangunan daerah.

B. Arah Kebijakan Pembangunan

Rencana kerja pemerintah berisikan kebijakan pembangunan baik yang terkait dengan kebijakan APBN maupun yang diarahkan untuk mendorong partisipasi masyarakat dalam pembangunan, untuk kemudian dirumuskan

dalam sasaran pembangunan yang hendak dicapai serta prioritas pembangunan yang hendak ditempuh dengan mengacu pada agenda pembangunan yang telah ditetapkan. Dengan arah kebijakan pada masing-masing bidang pembangunan, selanjutnya disusun program-program pembangunan. Program-program pembangunan yang membutuhkan pendanaan APBN adalah program pembangunan yang mencakup pembiayaan, yang sebelumnya, digolongkan sebagai pembiayaan rutin dan pembangunan.

1. Prioritas Pembangunan Nasional

Berdasarkan masalah dan tantangan pembangunan yang harus dihadapi, disusun 3 (tiga) agenda pembangunan yaitu: "*Mempercepat reformasi, meningkatkan kesejahteraan rakyat, serta memperkokoh kesatuan dan persatuan bangsa dalam kerangka negara kesatuan republik Indonesia*" (lihat Propenas 2005, Bappenas, 2005). Dalam pelaksanaannya, ketiga agenda pembangunan nasional tersebut dijabarkan dalam prioritas dan langkah-langkah kebijakan dalam berbagai bidang pembangunan dengan mempertimbangkan pengarusutamaan *gender* (*gender mainstreaming*) dan pengarusutamaan pembangunan berkelanjutan. Pada dasarnya hak asasi manusia tidak membedakan perempuan dan laki-laki.

Namun hal ini belum dapat diwujudkan karena masih kuatnya pengaruh nilai-nilai sosial budaya patriarki yang menempatkan laki-laki dan perempuan pada kedudukan dan peran yang tidak setara. Keadaan ini

ditandai dengan adanya pembakuan peran, beban ganda, subordinasi, marginalisasi, dan kekerasan terhadap perempuan.

Kesemuanya ini berawal dari diskriminasi terhadap perempuan yang menyebabkan perempuan belum memiliki akses, kesempatan dan kontrol atas pembangunan, serta manfaat dari pembangunan yang adil dan setara dengan laki-laki. Dalam kaitan itu dikembangkan strategi pengarusutamaan *gender* (*gender mainstreaming*), yang ditujukan untuk mengurangi kesenjangan *gender* di berbagai bidang kehidupan dan pembangunan. Melalui strategi ini diharapkan perempuan dan laki-laki dapat menjadi mitra sejajar, dan memiliki akses, kesempatan, dan kontrol, serta memperoleh manfaat dari pembangunan yang adil dan setara. Untuk itu, strategi pengarusutamaan *gender* perlu diterapkan ke dalam proses dan tahapan pembangunan.

Selanjutnya, sebagai basis bagi keberlanjutan pembangunan, sumber daya alam dan lingkungan hidup harus dapat memberikan manfaat bagi kehidupan di muka bumi dalam jangka panjang. Namun kondisi lingkungan dan sumber daya alam yang ada keadaannya cenderung semakin memprihatinkan akibat eksploitasi dan perilaku masyarakat atas sumber daya yang semakin tidak terkendali. Keseimbangan sistem lingkungan sudah jauh dari hukum alam sehingga fungsi lingkungan—sebagai sumber materi, ruang kehidupan, sumber kenyamanan—semakin terinduksi.

Tanpa pencegahan yang berarti, bencana alam dan krisis sumber daya alam (pangan, energi dan air) akan mempengaruhi kehidupan masyarakat. Untuk itu diperlukan pengarusutamaan pembangunan berkelanjutan agar pembangunan dapat memberikan sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat. Penerapan prinsip pembangunan berkelanjutan perlu tercermin secara nyata.

Pada sisi agenda mempercepat reformasi ditempuh terutama melalui pembangunan politik, pembangunan hukum dan penyelenggaraan negara, serta pembangunan bidang-bidang terkait lainnya. Adapun agenda meningkatkan kesejahteraan rakyat antara lain ditempuh melalui pembangunan agama, sumber daya manusia, ekonomi, daerah, infrastruktur, serta bidang-bidang lain yang terkait diarahkan untuk mendukung peningkatan kesejahteraan rakyat. Sedangkan agenda memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa ditempuh melalui pembangunan politik, pertahanan dan keamanan, agama, serta kebudayaan.

a. Bidang Politik

Pada bidang politik, pembangunan diarahkan untuk mempercepat reformasi serta memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sasaran pembangunan politik adalah terpeliharanya momentum awal bagi proses jangka panjang konsolidasi demokrasi.

Dalam rangka mempercepat reformasi, pemantapan kehidupan politik diprioritaskan pada proses penyempurnaan dan penguatan kelembagaan politik baik pada lembaga politik penyelenggara negara maupun lembaga politik kemasyarakatan termasuk hubungan antarlembaga-lembaga politik tersebut. Di samping itu, proses reformasi politik perlu mendapatkan dukungan masyarakat internasional melalui peningkatan kapasitas politik dan hubungan luar negeri melalui penguatan diplomasi Indonesia, serta peningkatan kerjasama internasional terutama untuk memperkuat posisi regional ASEAN berkaitan dengan kepentingan Indonesia dalam konstelasi dunia yang berubah.

b. Bidang Pertahan dan Keamanan

Pembanguna dibidang pertahan dan keamanan diarahkan untuk memperkokoh persatuan dan kesatuan bangsa dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sasaran pembangunan pertahanan dan keamanan adalah terselesaikannya masalah separatisme di NAD, Maluku, dan Papua secara komprehensif, tegaknya kedaulatan di wilayah perbatasan dan pulau-pulau terluar, tercapainya pemulihan dan pemantapan daerah-daerah konflik, meningkatnya dan terciptanya kondisi aman, damai, dan tertib dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, terwujudnya kekuatan pertahanan dan keamanan yang professional dan didukung oleh seluruh komponen bangsa, serta meningkatnya kondisi aman di wilayah perairan laut

Indonesia sehingga laut dapat berfungsi sebagai media: pemersatu, peningkatan kesejahteraan, transportasi, pertahanan dan keamanan, dan diplomasi.

c. Bidang Hukum

Dalam bidang hukum diarahkan untuk mempercepat reformasi dalam rangka merebut kembali kepercayaan masyarakat termasuk dunia usaha terhadap hukum terutama melalui penegakan hukum yang tegas, tidak diskriminatif, serta konsisten.

d. Bidang Agama.

Dalam bidang keberagamaan pembangunan diarahkan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Prioritas pembangunan keagamaan diarahkan pada peningkatan kualitas pelayanan kehidupan beragama bagi seluruh lapisan masyarakat, peningkatan kualitas pemahaman, penghayatan dan pengamalan ajaran agama dalam kehidupan bermasyarakat berbangsa dan bernegara, peningkatan kualitas pendidikan agama dan keagamaan, peningkatan kualitas dan kapasitas lembaga sosial keagamaan dan lembaga pendidikan keagamaan, serta peningkatan kesadaran masyarakat dalam membayar zakat, wakaf, infak, shodaqoh dan kolekte

e. Bidang Kebudayaan

Pembanguna budaya diarahkan untuk mendukung percepatan reformasi, meningkatkan kesejahteraan rakyat, serta memperkokoh persatuan dan kesatuan bangsa dalam kerangka Negara Kesatuan

Republik Indonesia. Sasaran pembangunan kebudayaan antara lain adalah terwujudnya struktur sosial, kreativitas budaya dan daya dukung lingkungan yang kondusif bagi pembentukan jati diri bangsa, tersebarluasnya pola pengembangan modal budaya dan modal sosial, terfasilitasi tumbuh dan berkembangnya budaya pembelajar yang berorientasi iptek dan kesenian, terkelolanya aset budaya yang dapat dijangkau secara adil bagi masyarakat luas, serta terselenggaranya upaya dan kebijakan pengelolaan keragaman budaya yang komprehensif, sistematis dan berkelanjutan untuk memperkokoh integrasi bangsa.

f. Bidang Sumber Daya Manusia

Dalam bidang Sumber Daya Manusia, pembangunan diarahkan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Dalam kaitan itu, prioritas pembangunan sumber daya manusia diletakkan pada upaya untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia yang dilakukan melalui peningkatan akses, pemerataan, relevansi dan mutu pelayanan sosial dasar, terutama pendidikan dan kesehatan. Upaya tersebut dilakukan seiring dengan pengendalian jumlah dan laju pertumbuhan penduduk, serta penataan persebaran dan mobilitas penduduk yang mengikuti pembangunan wilayah dan sesuai dengan daya dukung dan daya tampung lingkungan.

Prioritas pembangunan bidang sumber daya manusia tersebut dijabarkan melalui pembangunan pendidikan, ilmu pengetahuan dan

teknologi, kesehatan, kesejahteraan sosial, perlindungan anak dan perempuan, pemuda dan olah raga, dan kependudukan dan keluarga berencana.

g. Pembangunan Ekonomi

Pembangunan ekonomi yang diarahkan terutama untuk menciptakan lapangan kerja dan mengurangi kemiskinan dalam kerangka pembangunan berkelanjutan. Sasaran umum pembangunan ekonomi dalam adalah meningkatnya pertumbuhan ekonomi menjadi 5,4 % pada setiap tahunnya, terjaganya stabilitas moneter antara lain dengan terkendalinya laju inflasi sekitar 5,5 % serta meningkatnya kualitas pertumbuhan agar tercipta lapangan kerja yang memadai bagi penurunan laju pengangguran serta berkurangnya jumlah penduduk miskin (lihat Nota Keuangan dan APBN 2004-RAPBN 2005, Depkeu, 2005).

Untuk mewujudkan sasaran tersebut, prioritas pembangunan ekonomi diletakkan pada upaya-upaya pokok sebagai berikut. *Pertama*, mempercepat reformasi kelembagaan ekonomi untuk meningkatkan kepastian usaha mengarah pada terciptanya mekanisme pasar yang berkeadilan bagi terwujudnya landasan perekonomian yang berdaya saing dan berdaya tahan tinggi.

Kedua, meningkatkan investasi, mendorong peningkatan basis produksi dan ekspor nonmigas serta memperkuat ketahanan pangan dengan penggerak sektor industri yang didukung oleh pemanfaatan

potensi sumber daya alam secara berkelanjutan, termasuk industri yang berbasis sumber daya alam seperti agro, kelautan, pertambangan, dan sumber daya mineral. *Ketiga*, menjaga stabilitas moneter dan meningkatkan ketahanan sektor keuangan yang mampu mengenali dan mencegah terjadinya krisis, serta mampu mengendalikan dampak dari krisis yang terjadi. *Keempat*, meningkatkan kualitas pertumbuhan melalui pemerataan kesejahteraan dan perluasan kesempatan berusaha terutama bagi penduduk miskin.

h. Pembangunan Daerah

Pembangunan daerah yang diarahkan pada peningkatan kesejahteraan masyarakat di seluruh wilayah dengan mengurangi kesenjangan antar wilayah serta mendorong pemanfaatan potensi dan kapasitas masing-masing daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam kaitan itu, prioritas pembangunan daerah diletakkan pada upaya-upaya pokok sebagai berikut.

Pertama, meningkatkan penataan ruang dan pengelolaan pertanahan yang didukung oleh penegakan hukum yang adil dan transparan dengan mempertimbangkan hak masyarakat adat, menyempurnakan sistem pendaftaran tanah, pemberian ijin, dan status ruang yang mudah diakses oleh masyarakat, meningkatkan keserasian tata ruang dan pemanfaatan tanah dengan potensi wilayah dan ekosistemnya, serta memanfaatkan rencana tata ruang sebagai acuan dan perangkat koordinasi pembangunan antar daerah dan antar sektor.

Kedua, mendorong pengembangan wilayah strategis dan cepat tumbuh khususnya di luar Jawa terutama pada wilayah-wilayah yang mempunyai potensi sumber daya alam dan lokasi strategis untuk dikembangkan sebagai wilayah pertumbuhan antara lain dengan memfasilitasi pengembangan kawasan, mendorong industri pengolahan bahan baku di luar Jawa dengan insentif yang tepat, mengembangkan pusat-pusat pertumbuhan sebagai kawasan perdagangan bebas, serta meningkatkan kerjasama pembangunan dengan negara-negara tetangga.

Ketiga, mengembangkan perkotaan dan perdesaan melalui pengendalian pertumbuhan kota-kota besar dan metropolitan disertai dengan upaya untuk mengoreksi eksternalitas negatif yang ada, seperti kemacetan lalu lintas dan polusi yang menurunkan kualitas kawasan perkotaan, pengembangan kota-kota menengah dan kota-kota kecil, peningkatan sinergi yang saling melengkapi antara kawasan perkotaan dan perdesaan dengan fokus pada peningkatan produktivitas dan pemberdayaan masyarakat desa dan penyediaan prasarana dan sarana dasar, pengurangan kesenjangan pembangunan antara perkotaan dengan perdesaan, serta peningkatan kemandirian kota dan desa dalam upaya memenuhi kebutuhan pelayanannya.

Keempat, mendorong dan membantu Pemerintah Daerah dalam melakukan berbagai upaya guna meningkatkan ketersediaan kebutuhan dasar masyarakat di wilayah-wilayah yang masih tertinggal, termasuk

wilayah yang dihuni oleh komunitas adat terasing, terutama di Kawasan Timur Indonesia, sehingga tidak terjadi kesenjangan yang lebar antara satu bagian wilayah negara dengan bagian wilayah negara lainnya, dan dalam merehabilitasi wilayah-wilayah yang rusak akibat konflik horizontal maupun vertikal agar kehidupan sosial, politik, ekonomi dan budaya masyarakat dapat pulih kembali dan sejajar dengan masyarakat Indonesia lainnya.

Kelima, mendorong pembangunan di wilayah perbatasan agar masyarakat setempat menikmati hasil pembangunan seperti halnya masyarakat Indonesia lainnya, agar tidak terjadi kesenjangan antara wilayah perbatasan dengan wilayah negara tetangga, agar tidak terulang lepasnya wilayah Indonesia ke negara lain, agar tidak terjadi pergerakan barang dan orang secara ilegal yang merugikan masyarakat dan negara, dan agar masyarakat di wilayah perbatasan tidak berorientasi secara kebangsaan dan budaya ke negara lain.

Keenam, meningkatkan kapasitas daerah melalui: penataan kelembagaan yang ada di daerah yang meliputi lembaga eksekutif dan legislatif, peningkatan kemampuan aparatur daerah yang berbasis kompetensi pelayanan prima, pengembangan etika kepemimpinan daerah, peningkatan kemampuan keuangan daerah termasuk penguatan institusi daerah dalam mengelola dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan serta dalam menggali potensi sumber keuangan daerah, peningkatan peran serta masyarakat dan lembaga-lembaga non-

pemerintah dalam rangka mendukung penyelenggaraan otonomi daerah dan penciptaan pemerintahan yang efektif dan efisien berdasarkan prinsip-prinsip transparansi, akuntabilitas, dan partisipatif, serta penataan pembentukan daerah otonom baru.

Ketujuh, mengembangkan kerjasama pembangunan sektoral dan daerah dalam rangka pemberdayaan masyarakat daerah dengan memberdayakan masyarakat miskin dengan fokus pada pemenuhan kebutuhan pelayanan dasar seperti pendidikan, kesehatan, perumahan, mengembangkan swadaya masyarakat untuk memecahkan berbagai masalah sosial dan membantu masyarakat miskin dan rentan sosial, serta menciptakan iklim yang kondusif bagi tumbuhnya kewirausahaan di daerah. *Kedelapan*, dalam rangka mendorong percepatan pengembangan wilayah, pengembangan transmigrasi merupakan salah satu instrumen yang sangat penting untuk dilaksanakan terutama pada wilayah-wilayah yang masih memerlukan dukungan mobilitas tenaga kerja.

i. Bidang Infrastruktur

Pembangunan infrastruktur ditingkatkan. Pembangunan infrastruktur dilakukan dengan pendekatan wilayah melalui penataan ruang dengan memenuhi tuntutan kompatibilitas untuk mengintegrasikan semua lini infrastruktur yang secara sektoral meliputi transportasi, ketenagalistrikan, energi, telekomunikasi dan informatika, sumberdaya air, serta perumahan, pelayanan air minum,

dan penyehatan lingkungan, serta yang secara spasial meliputi infrastruktur nasional, regional, perkotaan dan perdesaan, baik yang dibangun oleh pemerintah maupun masyarakat dengan memperhatikan tingkat perkembangan wilayah dan daerah.

Sasaran pembangunan bidang infrastruktur diarahkan pada pulihnya fungsi sarana dan prasarana yang sudah ada agar mampu memberi dukungan yang maksimal bagi kegiatan ekonomi masyarakat dan peningkatan kesejahteraan rakyat. Dengan kemampuan keuangan pemerintah yang terbatas, kebijakan pembangunan infrastruktur diarahkan untuk meningkatkan optimalisasi penggunaan dana pemerintah untuk rehabilitasi sarana dan prasarana yang sudah ada, meningkatkan peran pemerintah daerah dalam pembinaan, pemeliharaan dan pembangunan infrastruktur, serta menyempurnakan peraturan perundangan untuk mendorong partisipasi swasta serta meningkatkan profesionalisme dalam penyediaan infrastruktur melalui pembinaan penyedia jasa, pengguna jasa, dan masyarakat.

Pembangunan transportasi diarahkan pada pemeliharaan, rehabilitasi, dan peningkatan pembangunan: jalan dan jembatan, angkutan lalu lintas jalan, angkutan kereta api, angkutan sungai, danau, dan penyeberangan, angkutan laut, serta angkutan udara.

Pembangunan jalan dan jembatan akan diprioritaskan pada pemeliharaan dan peningkatan pada jalan arteri primer yang merupakan jalur utama perekonomian seperti lintas timur Sumatera,

pantai utara Jawa, lintas selatan Kalimantan, lintas barat Sulawesi, dan jalan-jalan arteri lainnya seperti lintas tengah Jawa dan lintas tengah Sumatera, peningkatan dan pembangunan ruas-ruas jalan pada daerah terisolir seperti lintas selatan Jawa, lintas barat Sumatera, lintas timur Sulawesi, lintas Flores, lintas Seram, lintas Halmahera, dan ruas-ruas strategis Papua, peningkatan dan pembangunan ruas-ruas jalan pada daerah perbatasan dengan negara tetangga seperti Kalimantan Barat, Kalimantan Timur, Nusa Tenggara Timur, dan Papua, peningkatan dan pembangunan ruas-ruas jalan pada pulau-pulau kecil seperti Simelue, Nias, Alor, Wetar, melanjutkan pengembangan jalan tol, jalan-jalan arteri primer dan strategis di kawasan perkotaan, serta jalan-jalan poros di perdesaan. Untuk angkutan lalu lintas jalan, prioritas diletakkan pada pemulihan kondisi pelayanan armada bus terutama untuk kegiatan angkutan kota sesuai dengan standar pelayanan minimal.

Selanjutnya pembangunan angkutan perkeretaapian akan diprioritaskan pada pemulihan jasa pelayanan sarana dan prasarana kereta api ke tingkat kondisi normal yang dititikberatkan pada kegiatan rehabilitasi dan pemeliharaan dengan prioritas untuk meningkatkan keselamatan dan kelancaran operasional serta peningkatan penyediaan sarana dan prasarana angkutan kereta api, penanganan masalah backlog, pemeliharaan sarana dan prasarana kereta api, serta pengembangan sarana dan prasarana kereta api.

Pembangunan angkutan sungai, danau, dan penyeberangan akan diprioritaskan pada pengembangan armada angkutan sungai, danau, dan penyeberangan, rehabilitasi dan pemeliharaan sarana dan prasarana transportasi SDP, pengembangan sarana dan prasarana transportasi SDP, serta penyediaan sarana bantu navigasi beserta fasilitas penyeberangan di pulau-pulau kecil dan di kawasan perbatasan.

Pembangunan angkutan laut akan diprioritaskan pada pengembangan armada angkutan laut nasional, rehabilitasi dan pemeliharaan sarana dan prasarana transportasi laut, pengembangan sarana dan prasarana angkutan laut, serta penyediaan sarana bantu navigasi beserta fasilitas pelayanan angkutan laut di pulau-pulau kecil terutama di kawasan perbatasan.

Pembangunan angkutan udara diprioritaskan pada upaya melanjutkan kebijakan membuka pasar (*multi operator*) dengan meningkatkan pengawasan dan pembinaan keselamatan, keamanan dan pelayanan bagi setiap operator jasa transportasi udara, rehabilitasi dan pemeliharaan sarana dan prasarana transportasi udara, pengembangan sarana dan prasarana transportasi udara, serta penyediaan sarana navigasi udara beserta fasilitas lainnya.

Dalam rangka memenuhi kebutuhan tenaga listrik bagi kegiatan ekonomi dan rumah tangga, pembangunan kelistrikan diarahkan pada peningkatan kualitas jasa pelayanan sarana dan prasarana tenaga listrik

antara lain dengan rehabilitasi pembangkit, transmisi, dan distribusi terutama untuk sistem luar JAMALI dan pembangunan pembangkit untuk memenuhi kebutuhan listrik setempat, serta peningkatan aksesibilitas pelayanan jasa listrik baik di daerah yang jaringannya sudah terkoneksi maupun di daerah yang belum terjangkau.

Pembangunan pos dan telekomunikasi dalam akan diprioritaskan pada penyelesaian reformasi pos dan telekomunikasi, yang berkaitan dengan regulasi, pendanaan dan pembangunan yang melibatkan swasta, memperbaiki tingkat efisiensi, serta mendukung sektor-sektor lainnya.

Pembangunan sumber daya air diprioritaskan pada upaya-upaya konservasi sumber daya air melalui penanganan rehabilitasi dan pembangunan embung-embung dan waduk, upaya pendayagunaan sumber daya air melalui rehabilitasi, operasi, pemeliharaan, dan pemantapan infrastruktur irigasi dan penyediaan air baku terutama untuk mendukung ketahanan pangan dan memulihkan fungsi layanan jaringan irigasi khususnya pada 13 provinsi pusat produksi pangan andalan nasional (5 provinsi di Pulau Sumatera, 3 provinsi di Pulau Jawa, Bali, NTB, Sulawesi Selatan, Kalimantan Barat, dan Kalimantan Selatan), serta upaya pengendalian daya rusak air melalui penanganan prasarana pengendali banjir khususnya pada daerah rawan banjir, ruas sungai kritis dan rehabilitasi prasarana sumber daya air akibat bencana alam serta pengamanan pantai-pantai kritis. Sejalan dengan reformasi

kebijakan sumber daya air, peranserta masyarakat ditingkatkan terutama dalam pengelolaan infrastruktur sumber daya air guna menjamin keberlanjutan fungsinya.

Kesejahteraan rakyat ditingkatkan melalui pembangunan perumahan dan permukiman. Untuk memenuhi kebutuhan permukiman dan perumahan yang layak huni, khususnya bagi masyarakat berpenghasilan menengah dan rendah, pembangunan perumahan dan permukiman diprioritaskan pada upaya untuk melanjutkan Gerakan Nasional Pengembangan Sejuta Rumah yang meliputi: pembangunan rumah sederhana sehat, pengembangan rumah swadaya, peningkatan kualitas lingkungan permukiman kumuh dan nelayan, dukungan prasarana dan sarana untuk pembangunan rumah sederhana sehat, serta pembangunan rumah susun sederhana sewa dan milik.

Prioritas berikutnya adalah peningkatan penyediaan dan pengelolaan air minum serta akses pelayanannya untuk menjamin kualitas dan kuantitas ketersediaan air minum bagi masyarakat miskin dan rawan air minum di perkotaan dan perdesaan serta pengelolaan sanitasi lingkungan, peningkatan pengelolaan persampahan dan drainase perkotaan, serta pengembangan prasarana dan sarana kawasan yang akan direvitalisasi, kawasan agropolitan, dan desa pusat pertumbuhan.

j. Bidang Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup

Pembangunan bidang sumber daya alam dan lingkungan hidup adalah terpulihkannya kondisi sumber daya alam dan lingkungan hidup yang rusak, tercegahnya kerusakan yang lebih parah, dan terjaganya sumber daya alam dan lingkungan hidup yang masih dalam kondisi baik melalui perbaikan faktor-faktor yang memicu terjadinya kerusakan.

Sehubungan dengan itu, prioritas diletakkan pada upaya pemanfaatan potensi sumber daya alam, termasuk jasa lingkungannya, secara efisien dan optimal dalam mendukung perekonomian nasional, dan sekaligus mendorong perubahan pola produksi dan konsumsi yang mengarah pada penerapan prinsip-prinsip pembangunan yang berkelanjutan.

2. Kendala-Kendala Yang Dihadapi

a. Lambatnya Reformasi

Proses reformasi politik yang telah dilalui dalam kurun waktu lima tahun terakhir ini masih dirasakan lambat dan belum memenuhi harapan rakyat. Proses reformasi yang berjalan lambat juga terjadi dalam pembangunan hukum. Meskipun beberapa kemajuan dicapai di bidang hukum, masih banyak didapati produk hukum yang tidak sejalan satu dengan lainnya.

Meskipun reformasi birokrasi secara bertahap telah dilaksanakan, namun belum mencapai hasil seperti yang diharapkan.

Peran birokrasi yang profesional, yang mampu menciptakan kondisi yang kondusif bagi terpenuhinya kebutuhan masyarakat agar masyarakat mampu melakukan kegiatan lainnya secara mandiri belum sesuai yang diharapkan.

Ini antara lain disebabkan oleh kompleksnya permasalahan yang dihadapi dalam praktek birokrasi, belum efektifnya pengawasan dan akuntabilitas instansi pemerintah, belum diterapkannya prinsip-prinsip pemerintahan yang baik dan fungsi manajemen kinerja secara taat asas, kompleksnya permasalahan desentralisasi dan otonomi daerah, derasnya arus informasi global dan cepatnya perkembangan teknologi informasi, serta belum terbangunnya budaya kerja aparatur yang bermoral, profesional, dan bertanggung jawab.

Selain masih didapati tingginya penyalahgunaan kewenangan dalam bentuk korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) di berbagai bidang, baik di lingkungan instansi pemerintah, legislatif, yudikatif, dunia usaha, maupun di lingkungan masyarakat. Sementara itu masyarakat sangat mengharapkan pengurangan penyalahgunaan kewenangan. Tingginya KKN dapat menurunkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Oleh karena itu, penanganan KKN tidak hanya terbatas pada tanggung jawab birokrasi, tetapi juga harus menjadi komitmen dan tanggung jawab bersama seluruh unsur penyelenggara negara dan masyarakat.

Salah satu amanat agenda reformasi adalah pemberantasan terhadap semua bentuk KKN. Dalam Tap MPR Nomor IV/MPR/1999 tentang GBHN dalam salah satu arah kebijakan Penyelenggara Negara menyatakan perlunya membersihkan penyelenggara negara dari praktik KKN dengan memberikan sanksi yang seberat-beratnya sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku, meningkatkan efektivitas pengawasan internal dan fungsional serta pengawasan masyarakat, dan mengembangkan etika dan moral.

Selanjutnya UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dari KKN serta UU Nomor 31 Tahun 1999 j.o. UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Korupsi mengamanatkan dibentuknya Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Berbagai aturan tersebut perlu dijalankan secara tegas, serius, serta berkelanjutan agar berbagai masalah penyalahgunaan kewenangan dapat segera diatasi.

Merebaknya KKN juga disebabkan oleh meningkatnya budaya konsumtif yang didorong oleh pembangunan yang berorientasi materi. Perilaku hedonistis tersebut tidak didukung oleh peningkatan kemampuan yang produktif sehingga kesenjangan antara produksi dan konsumsi semakin lebar.

Budaya konsumtif yang terlampau kuat mengakibatkan tumbuhnya budaya menerabas yang pada gilirannya menyuburkan

budaya KKN dengan meminggirkan etika sosial, moral keagamaan, serta etika penyelenggaraan pemerintahan, berbangsa dan bernegara.

b. Rendahnya Kesejahteraan Rakyat

Masih rendahnya tingkat kesejahteraan rakyat tercermin dari tingkat pendapatan yang masih rendah, pengangguran yang masih luas serta biaya hidup yang tinggi dan masih sulitnya pemenuhan kebutuhan sehari-hari. Ini didorong oleh kurangnya pemahaman terhadap etos berkarya dan moral yang diajarkan oleh agama, lambatnya pembangunan sumber daya manusia, masih lemahnya daya dorong perekonomian, tingginya kesenjangan antar daerah, menurunnya penyediaan infrastruktur, serta menipisnya sumber daya alam dan menurunnya daya dukung lingkungan.

Di bidang sumber daya manusia, permasalahan dan tantangan yang dihadapi antara lain adalah masih tingginya kenaikan jumlah penduduk secara absolut yang meningkat sekitar 3 sampai 4 juta jiwa per tahun. Hal ini disebabkan karena tambahan pasangan usia subur yang dihasilkan dari ledakan kelahiran atau 'momentum demografi' yang terjadi pada tahun 1970-an. Apabila penanganan masalah kependudukan tersebut tidak ditangani dengan baik dapat berakibat pada semakin beratnya upaya pemenuhan kebutuhan dasar penduduk. Tantangan lain yang dihadapi adalah berkaitan dengan mobilitas dan persebaran penduduk.

Pembangunan ekonomi wilayah yang tidak merata mengakibatkan perpindahan penduduk ke wilayah-wilayah yang lebih maju pembangunannya, sehingga kepadatan penduduk terus meningkat terutama di Pulau Jawa dan daerah perkotaan. Sekitar 31 % penduduk Indonesia tinggal di daerah perkotaan pada tahun 1990, dan meningkat menjadi 42 % pada tahun 2000 (lihat Data Kependudukan 2000-2004, BPS, 2005).

Tantangan lainnya adalah belum tertatanya administrasi kependudukan secara nasional untuk perencanaan dan pelaksanaan pembangunan berkelanjutan, yang menyangkut data kuantitas, kualitas, dan mobilitas penduduk. Kualitas SDM Indonesia yang diukur dengan nilai Indeks Pembangunan Manusia (IPM) yang meliputi angka harapan hidup, angka melek huruf, angka partisipasi pendidikan dan PDB per kapita riil, masih jauh tertinggal jika dibandingkan dengan negara-negara ASEAN.

Berdasarkan *Human Development Report 2003*, IPM Indonesia hanya menempati urutan ke-112 dari 175 negara. Begitu pula menurut Indeks Pembangunan Gender (*gender-related Development Index, GDI*) Indonesia hanya menempati urutan ke-91 dari 144 negara. Tingkat kemajuan iptek nasional juga masih sangat rendah. Pada tahun 2001 Indeks Pencapaian Teknologi (IPT) Indonesia berada pada urutan ke 60 dari 72 negara.

Pembangunan pendidikan belum sepenuhnya mampu memberi pelayanan secara lebih merata, berkualitas dan terjangkau, yang antara lain ditunjukkan oleh masih tingginya penduduk buta aksara, rendahnya cakupan layanan pendidikan bagi anak usia dini, serta masih rendahnya partisipasi pendidikan terutama untuk jenjang pendidikan menengah pertama sampai dengan pendidikan tinggi, dengan kesenjangan yang masih cukup tinggi antarkelompok masyarakat seperti antara penduduk kaya dan penduduk miskin, antara penduduk laki-laki dan penduduk perempuan, antara penduduk di perkotaan dan perdesaan, dan antar daerah.

Sebagian penduduk tidak dapat menjangkau biaya pendidikan yang dirasakan masih mahal dan pendidikan juga dinilai belum sepenuhnya mampu memberikan nilai tambah bagi masyarakat sehingga pendidikan belum dinilai sebagai bentuk investasi. Di samping itu fasilitas pelayanan pendidikan khususnya untuk jenjang pendidikan menengah pertama ke atas belum tersedia secara merata khususnya di daerah terpencil dan kepulauan sehingga menyebabkan sulitnya anak-anak terutama anak perempuan untuk mengakses layanan pendidikan.

Fasilitas pendidikan dan layanan pendidikan khusus bagi anak-anak yang mempunyai kelainan fisik, emosional, mental, sosial, dan/atau memiliki potensi kecerdasan dan bakat istimewa juga belum tersedia secara memadai. Sementara itu kualitas pendidikan juga masih

rendah dan belum mampu memenuhi kebutuhan peserta didik dan pembangunan, yang terutama disebabkan oleh kurang dan belum meratanya pendidik dan tenaga kependidikan baik secara kuantitas maupun kualitas, belum memadainya ketersediaan fasilitas belajar terutama buku pelajaran dan peralatan peraga pendidikan, dan belum berjalannya sistem kontrol dan jaminan kualitas pendidikan.

Pembangunan iptek dihadapkan pada permasalahan berupa belum fokusnya kegiatan litbang sehingga belum dapat mencapai hasil yang signifikan. Masalah lain adalah belum tumbuhnya kegiatan litbang di industri, sehingga penelitian yang bersifat terapan dan pengembangan yang seharusnya dapat dilakukan oleh dunia industri, sebagian besar harus ditanggung oleh lembaga litbang pemerintah.

Selain itu kebijakan inovasi yang mencakup bidang pendidikan, industri dan iptek belum terintegrasi sehingga mengakibatkan kapasitas yang tidak termanfaatkan pada sisi penyedia, macetnya sistem transaksi, dan belum tumbuhnya sisi pengguna iptek domestik.

Dalam pembangunan kesehatan, permasalahan yang dihadapi adalah rendahnya kualitas kesehatan penduduk, yang antara lain terlihat dengan masih tingginya angka kematian bayi, balita, dan ibu, serta tingginya proporsi balita yang mengalami gizi kurang, tingginya angka kematian akibat penyakit menular seperti tuberkulosis dan malaria, kesenjangan kualitas kesehatan dan akses terhadap pelayanan kesehatan yang bermutu antarwilayah, gender, dan kelompok

pendapatan, belum memadainya jumlah, penyebaran, komposisi, dan mutu tenaga kesehatan, dan terbatasnya sumber pembiayaan kesehatan serta belum optimalnya alokasi pembiayaan kesehatan.

Sementara itu pembangunan sosial masih dihadapkan pada permasalahan seperti kemiskinan, konflik sosial, bencana alam, gejala disintegrasi sosial, rawan sosial ekonomi, ketunasosialan, keterlantaran, kecacatan, penyimpangan perilaku, keterpencilan, eksploitasi, dan diskriminasi, yang berakibat pada meningkatnya penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS) dan masyarakat rentan lainnya.

Dalam bidang ekonomi, meskipun terjadi peningkatan stabilitas ekonomi, kegiatan ekonomi belum tumbuh sebagaimana yang diharapkan. Dalam tahun 2001–2003, perekonomian hanya tumbuh rata-rata sekitar 4,2 % per tahun, jauh lebih rendah dibandingkan dengan sebelum krisis yang mampu tumbuh rata-rata sekitar 7 % per tahun (Propenas 2005, Bappenas, 2005).

Lambatnya pertumbuhan ekonomi ini disebabkan oleh masih rendahnya investasi serta masih lemahnya kinerja ekspor nonmigas yang pada gilirannya menekan pertumbuhan sektor industri yang selama ini menjadi penggerak pertumbuhan. Dalam tahun 2001–2003, investasi dalam pengertian pembentukan modal tetap bruto hanya tumbuh rata-rata sekitar 3,5 % per tahun, jauh di bawah pertumbuhan sebelum krisis yaitu rata-rata sekitar 10,6 % per tahun (antara tahun

1991–1997). Dalam tahun 2000–2003, ekspor nonmigas hanya tumbuh rata-rata 5,6 % per tahun, jauh di bawah sebelum krisis yaitu rata-rata sekitar 22,6 % per tahun (Nota Keuangan dan APBN 2004–RAPBN 2005, Depkeu, 2005).

Rendahnya kepastian hukum, termasuk tumpang tindih kebijakan antara pusat dan daerah serta antar sektor, iklim ketenagakerjaan yang kurang kondusif, prosedur perijinan yang panjang, administrasi pajak dan kepabeanan yang kurang menunjang, serta kondisi infrastruktur yang tidak memadai, menurunkan peringkat Indonesia sebagai negara tujuan investasi dan sekaligus melemahkan daya saing ekspor nonmigas.

Pertumbuhan ekonomi ini mengakibatkan pula rendahnya penciptaan lapangan kerja. Dalam tahun 2003, pengangguran terbuka meningkat menjadi 9,5 juta jiwa (9,5 % dari total angkatan kerja). Dalam tahun 2003, meskipun persentase penduduk miskin membaik pada tingkat sebelum krisis (17,4 %), namun masih mencakup jumlah yang besar yaitu sekitar 37,3 juta jiwa. Penurunan jumlah penduduk miskin terutama terjadi di daerah perkotaan yaitu sekitar 7,9 %, sedangkan di perdesaan relatif tidak mengalami perubahan. Pada tahun 2004 jumlah penduduk miskin menurun menjadi 36,1 juta jiwa atau sekitar 16,6 % jumlah penduduk (lihat Data Kependudukan 2000–2004, BPS, 2005).

Di samping berbagai kemajuan yang sudah dicapai, pembangunan daerah dihadapkan pada permasalahan pokok berupa meningkatnya kesenjangan antara Jawa–Luar Jawa, antara Kawasan Barat Indonesia–Kawasan Timur Indonesia, serta antara kota–desa. Pertumbuhan yang tidak seimbang antara kota-kota besar/metropolitan dengan kota-kota menengah dan kecil dengan pemusatan ekonomi di Pulau Jawa–Bali serta pertumbuhan kota-kota menengah dan kecil serta kawasan perdesaan yang berjalan lambat mengakibatkan berbagai kesenjangan tersebut di atas. Di samping itu, kemampuan masing-masing daerah tidak merata dalam kapasitas kelembagaan, sumber daya manusia aparatur, pengelolaan keuangan, dan kapasitas anggota legislatif.

Pengembangan wilayah tertinggal dan wilayah perbatasan dihadapkan pada banyaknya wilayah tertinggal yang harus ditangani yang tersebar luas di seluruh pelosok serta panjangnya garis perbatasan darat dan laut antar negara dan banyaknya pulau-pulau terluar yang tidak berpenghuni.

Sedangkan pengembangan kawasan strategis dan cepat tumbuh dihadapkan pada kurangnya kesiapan daerah dalam memanfaatkan peluang yang ada, terbatasnya sumber daya manusia, rendahnya peranan swasta dalam pembangunan, serta terbatasnya jaringan sarana dan prasarana fisik dan ekonomi di daerah. Kerjasama antardaerah harus ditingkatkan untuk meningkatkan kesatuan nasional dengan

investasi pemerintah, PT PLN, dan swasta. Hal ini diperparah dengan penurunan kemampuan pembangkit karena pengoperasian yang terus menerus dan penundaan jadwal pemeliharaan.

Sampai dengan Oktober 2002, jumlah wilayah yang mengalami defisit tenaga listrik mencakup hampir 140 kabupaten di sistem Luar JAMALI., sedangkan untuk sistem JAMALI cadangan kapasitasnya telah mencapai tingkat yang mengkuatirkan yaitu sekitar 7 %. Pembangunan energi dihadapkan pada kendala berupa lambatnya proses restrukturisasi dan reformasi.

Berbagai peraturan pelaksanaan UU Minyak dan Gas serta UU Ketenagalistrikan tidak dapat diselesaikan sesuai jadwal. Kelambatan ini berdampak pada berkurangnya investasi di sektor energi. Dalam kaitan itu Badan Pengatur Independen untuk sektor hulu (BP Migas) dan sektor hilir (BPH Migas) disiapkan untuk menghadapi iklim persaingan yang lebih sehat yang saat ini dalam tahap penyiapan perangkat peraturan serta sumber daya.

Lambatnya penyelesaian restrukturisasi menghambat pembangunan infrastruktur telekomunikasi khususnya pembangunan sambungan tetap. Sejak tahun 1999, pertumbuhan sambungan tetap setiap tahunnya sangat rendah, yaitu di bawah 5 % sehingga pada akhir tahun 2002, tingkat penetrasi sambungan tetap Indonesia masih di bawah 4 %, jauh di bawah negara-negara Asia lainnya yang telah mencapai 12 % (Propenas 2005, Bappenas, 2005).

Untuk mendorong pembangunan telekomunikasi, dilakukan terminasi dini hak eksklusivitas PT Telkom dan PT Indosat serta ditetapkan kompensasi sebagai konsekuensi dari kebijakan terminasi dini dan reposisi PT Telkom dan PT Indosat sebagai *full fixed network* and *service provider* melalui kebijakan *duopoli*. Baik pemberian kompensasi maupun penetapan kebijakan *duopoli* belum dapat meningkatkan penetrasi sambungan tetap dan menciptakan kompetisi yang sehat antara lain disebabkan oleh belum lengkapnya peraturan pendukung kompetisi, kurang tegasnya sikap terhadap penyelenggara, serta kurang jelasnya pemisahan peran pemerintah dengan Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia.

Penyediaan infrastruktur terkait dengan pendayagunaan sumberdaya air terutama untuk penyediaan air irigasi masih memerlukan perhatian besar. Lebih dari 31 % jaringan irigasi membutuhkan rehabilitasi terutama di daerah-daerah penghasil beras nasional di Pulau Jawa, Sumatera, dan Sulawesi. Sementara itu fleksibilitas pemanfaatan sumber dana sangat terbatas karena merupakan pinjaman proyek yang bersumber dari luar negeri.

Infrastruktur pengendalian daya rusak air terutama untuk pengendalian banjir juga masih belum memadai sehingga di beberapa daerah, bencana banjir menghambat kegiatan ekonomi dan menimbulkan kerusakan baik di permukiman maupun fasilitas publik. Selain itu, kapasitas tampung bangunan penampung air seperti waduk

dan bendungan semakin menurun akibat peningkatan sedimentasi sehingga keandalan penyediaan air baik untuk irigasi maupun air baku menjadi menurun. Ketersediaan air minum dipertanian dan di pedesaan masih sangat rendah, baru sekitar 34 % masyarakat yang mendapat pelayanan air minum (di pertanian baru mencapai 39 % dan di pedesaan baru 8 %) dan 75 % yang memiliki pelayanan air limbah. Upaya pemenuhan kebutuhan rumah khususnya bagi masyarakat berpenghasilan rendah masih jauh dari memadai (Propenas 2005, Bappenas, 2005).

Pada tahun 2000, jumlah rumah yang tersedia mencapai 45,6 juta unit dari total rumah tangga sebanyak 51,5 juta tetapi bila dilihat dari tingkat kelayakannya jumlah rumah yang layak huni hanya mencapai 31,4 juta unit, sehingga terdapat akumulasi *defisit/back-log* yang pada tahun 2003 telah mencapai 5,9 juta unit (Propenas 2005, Bappenas, 2005).

Sementara itu laju pertumbuhan kebutuhan perumahan baru pada saat ini mencapai 800 ribu per tahun. Rendahnya kemampuan penyediaan serta rendahnya kemampuan atau daya beli masyarakat menyebabkan upaya pemenuhan kebutuhan perumahan yang ada dipenuhi oleh masyarakat sendiri secara swadaya dengan tanpa pengaturan dan pengendalian, yang pada akhirnya berdampak terhadap penambahan luasan permukiman kumuh. Pada tahun 1996 luas kawasan kumuh mencapai 40 ribu ha dan meningkat pada tahun 2000

menjadi lebih dari 47,5 ribu ha yang tersebar di lebih 10 ribu lokasi dan dihuni oleh 17,2 juta jiwa (Porpenas 2005, Bappenas, 2005).

Meningkatnya kegiatan ekonomi menyebabkan meningkatnya permintaan terhadap barang dan jasa, terutama yang disediakan alam dan memberi dampak negatif pada ketersediaan sumber daya alam dan lingkungan hidup. Kecenderungan ini tercermin dari meningkatnya kegiatan eksplorasi dan eksploitasi sumber daya alam yang mengakibatkan tekanan terhadap keberadaan sumber daya alam. Hal ini berpengaruh pada penurunan kualitas (degradasi) dan kuantitas (*depleksi*) sumber daya alam, yang pada akhirnya menjadi ancaman bagi kelangsungan kehidupan rakyat.

Laju deforestasi meningkat pesat yaitu dari 1,6 juta ha/tahun pada awal tahun 1990-an menjadi sekitar 2,4 juta ha/tahun setelah tahun 1998, sementara kemampuan merehabilitasi jauh dari angka deforestasi tersebut. Demikian pula konversi lahan pertanian untuk penggunaan lain seperti permukiman dan industri juga semakin tidak terkendali yang setiap tahunnya diperkirakan mencapai sekitar 50 ribu ha (Propenas 2005, Bappenas, 2005).

Ditambah lagi dengan semakin meningkatnya kasus-kasus pencemaran sebagai dampak dari perkembangan transportasi dan industrialisasi yang tidak diiringi dengan penerapan teknologi bersih. Keadaan ini akan memicu terjadinya berbagai krisis kelangkaan sumber daya, khususnya krisis sumber daya pokok bagi kelangsungan

kehidupan yaitu krisis pangan, air, dan energi. Kondisi tersebut juga sangat dipengaruhi oleh pertambahan penduduk yang pesat, perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang tinggi dengan penerapan yang tidak ramah lingkungan, dan kurangnya etika dan perilaku yang berpihak pada kepentingan pelestarian lingkungan. Ketiga faktor tersebut akhirnya menyebabkan penerapan iptek lebih dimanfaatkan bagi pertumbuhan ekonomi yang tinggi melalui eksploitasi sumber daya alam yang berujung pada kerusakan lingkungan.

c. Masih Adanya Potensi Disintegrasi Bangsa

Potensi disintegrasi bangsa masih mewarnai dinamika sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Komitmen terhadap bangsa dan negara Indonesia yang belum sepenuhnya utuh, primordialisme, sikap ego etnis, ekonomi, sosial, maupun budaya, pemahaman dan pelaksanaan otonomi daerah yang sempit, serta berbagai kebijakan pemerintah yang kurang memberikan rasa kebersamaan dan rasa keadilan berpotensi sebagai faktor munculnya benih-benih disintegrasi bangsa.

Proses politik yang terjadi pada saat ini masih berpotensi untuk menimbulkan hambatan bagi tercapainya rasa aman dan tenteram bagi masyarakat, bahkan bila berkelanjutan dapat mengancam kelangsungan hidup bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kondisi ini apabila tidak dapat diantisipasi dan ditangani secara baik,

berpotensi memunculkan konflik vertikal maupun horizontal yang dapat disertai perilaku anarkhi, destruktif, dan tindakan otoritarianisme masyarakat sehingga berdampak negatif pada proses penyelenggaraan pertahanan dan keamanan negara yang pada akhirnya menghambat program pembangunan

Arus globalisasi dan berlakunya pasar bebas regional (AFTA) diperkirakan menimbulkan gangguan keamanan nasional sebagai akibat perbedaan kemampuan bersaing dalam dunia usaha maupun kesempatan bekerja. Globalisasi dan pasar bebas juga mendorong pergerakan manusia ke daerah/negara yang surplus dan meninggalkan daerah/negara yang minus yang berpotensi menimbulkan benturan budaya dan kepentingan yang dapat mengemukakan kepentingan ekonomi dan menurunkan nasionalisme, tercermin dengan menurunnya kesadaran bela negara.

Perbedaan pemahaman budaya, kondisi sosial, perbedaan kesejahteraan, tingkat pengangguran, tingkat kemiskinan, serta kepadatan penduduk merupakan kondisi yang berpotensi bagi meningkatnya tindak kejahatan konvensional. Semakin deras arus globalisasi dan pasar bebas serta semakin tinggi perbedaan tingkat kesejahteraan, pengangguran, dan kepadatan penduduk akan semakin berpotensi meningkatkan intensitas kejahatan di masyarakat.

Kondisi ini akan memperberat upaya penangkalan dan menuntut peningkatan profesionalisme fungsi kepolisian.

Perkembangan organisasi kejahatan internasional yang didukung perkembangan teknologi komunikasi dan informasi serta teknologi, menyebabkan kejahatan transnasional semakin meningkat yang pada gilirannya akan memberikan citra buruk bagi Indonesia di mata internasional jika tidak mampu mengantisipasinya secara baik.

Rendahnya kemampuan pemerintah untuk membangun dan membina daerah perbatasan, saat ini masih dirasakan oleh sebagian besar masyarakat yang tinggal di daerah perbatasan. Kurang menyentuhnya kegiatan pembangunan di daerah perbatasan yang berdampak pada rendahnya tingkat kemakmuran masyarakat, menjadikan masyarakat daerah perbatasan merasa tidak diperhatikan oleh pemerintah. Minimnya pembinaan kesadaran berbangsa dan bernegara pada daerah perbatasan, menjadikan sebagian masyarakat di daerah perbatasan merasa bukan bagian dari sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

C. Pembangunan Infrastruktur

Upaya pembangunan kembali infrastruktur di Indonesia telah mendapatkan sinyal di masa Kabinet Indonesia Bersatu. Gagasan tersebut disambut positif oleh beberapa kalangan yang terkait langsung dengan pembangunan infrastruktur. Realisasi upaya pemerintah untuk mewujudkan pembangunan infrastruktur sudah tampak dengan dibentuknya Tim Pembiayaan Pembangunan Infrastruktur (TPPI), akan dibentuknya *Infrastructure Fund*, serta diselenggarakannya *Infrastruktur Summit*, 17-18

Januari 2005. Sejauh ini (sampai tahun 2004), pembangunan infrastruktur belum menjadi fokus pembangunan. Selama ini, pemerintah masih menitikberatkan investasi pada sektorsektor yang dapat menghasilkan perputaran uang (*cash money*) yang tinggi karena diperlukan guna memulihkan perekonomian nasional. Sedangkan pembangunan infrastruktur lebih difokuskan pada usaha perbaikan dan pemeliharaan saja.

Berbagai ide dan konsep dilontarkan dan mengerucut pada suatu kesimpulan, yaitu penekanan pada perhitungan kebutuhan dana dan identifikasi sumber-sumber dana yang diperkirakan dapat dimobilisasi untuk pembangunan infrastruktur. Upaya semacam ini memang diperlukan (*necessary*), tetapi belum cukup (*not sufficient*) untuk merealisasikan agenda tersebut. Masih diperlukan upaya lain, yaitu pengelolaan risiko investasi swasta dalam proyek-proyek pembangunan infrastruktur agar proyek-proyek tersebut layak secara finansial (*finance able*). Hal ini sangat perlu dan penting untuk dilaksanakan mengingat sebagian besar dana yang soda diidentifikasi diharapkan diperoleh dari pihak swasta.

Selama ini, pembangunan infrastruktur masih dimonopoli oleh pemerintah melalui kebijakan fiskalnya. Berdasarkan kebijakan pemerintah tersebut, dana yang dihimpun dari pajak dan penerimaan lainnya sebagian dialokasikan untuk pembangunan infrastruktur. Sebagian besar infrastruktur yang dibangun pemerintah merupakan barang publik (*public good*) sehingga pemerintah bertanggung jawab terhadap pembangunan barang publik tersebut. Berdasarkan data BPS tahun 2005 menunjukkan bahwa pengeluaran

pemerintah (*government expenditure*) untuk pembiayaan pembangunan mencapai 6,26 % dari total pengeluaran pemerintah pada tahun 2005. Sedangkan pada Tahun 2004, pembiayaan pembangunan mencapai 11,55 % dari total pengeluaran pemerintah (Montty Giriana, 2005).

Selama lima tahun terakhir, pengeluaran pemerintah dalam bidang infrastruktur hampir tidak bisa mencapai tingkat pelayanan yang baik. Pada periode 1993/94, pengeluaran pemerintah dalam bidang infrastruktur mencapai 5,5 % dari GDP, tetapi sejak saat itu tingkat investasi tidak bisa dipertahankan dan turun sampai 2,2 % pada 2002 (World Bank, 2002). Hal ini bukan dikarenakan kebutuhan infrastruktur telah menurun atau telah berakhir atau adanya investasi yang tertunda akan tetapi tingkat pengeluaran/pembelajaan *public* menurun dengan beberapa alasan.

Serbuan krisis keuangan pada 1997 memberikan kontribusi yang signifikan atas rendahnya tingkat pembelajaan. Kemudian APBN telah menyusut dan adanya peningkatan persaingan kebutuhan dasar mana dulu yang harus dipenuhi oleh pemerintah. Pendidikan dan kesehatan merupakan dua sektor utama yang perlu *support* pemerintah.

Rendah tingkat pembelajaan publik dalam sektor infrastruktur menyebabkan tidak adanya perubahan (*dramatic stagnation*) baik dalam penambahan kapasitas infrastruktur maupun dalam pemeliharaan asset yang telah dibangun. Sebagai hasilnya terjadi penurunan yang dramatis pada level pelayanan pada berbagai daerah, baik di desa maupun di kota, dan dalam berbagai bidang infrastruktur. Sektor yang paling terpengaruh adalah yang

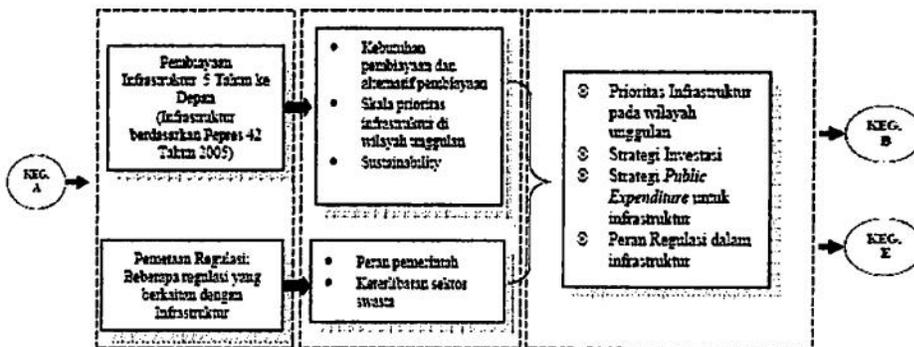
merupakan kebutuhan dasar bagi masyarakat banyak yang jalan pedesaan, air minum, listrik untuk daerah pedesaan dan lain-lain.

Sektor-sektor ini sangat tergantung dari pembelanjaan pemerintah. *Private sektor* yang diharapkan dapat membangun beberapa segi infrastruktur dan memberikan *service/pelayanan*, tidak dapat memberikan pelayanannya karena melangitnya biaya *private capital*. Oleh karena itu, untuk membangun infrastruktur diperlukan beberapa strategi khusus yang diharapkan dapat mewujudkan impian pembangunan kembali infrastruktur di Indonesia. Ada 2 (dua) strategi utama di dalam pembangunan infrastruktur, yaitu, *Pertama*, strategi penentuan prioritas pembangunan infrastruktur berdasarkan sektoral dan kewilayahan. *Kedua*, strategi pembiayaan pembangunan infrastruktur.

Adapun ilustrasi dari kerangka berpikir perumusan dan strategi pembangunan dan pembiayaan infrastruktur dapat dilihat dari skema dibawah ini:

Gambar: 5.C.29:

**Kerangka Berpikir Perumusan Strategi
Pembangunan dan Pembiayaan Infrastruktur**



Keterangan:

KEG. A: Perumusan Definisi, Strategi, dan Kerangka Pembangunan Nasional yang Berdaya Saing

KEG. B: Perumusan Strategi Peningkatan Inovasi Berbasis Pengetahuan dan Masterplan KBE

KEG. E: Perumusan Strategi dan Skenario Pembangunan Kawasan Strategis dan Berdaya Saing

Sumber: Kantor Beppenas

1. Stratedi Penentuan Preoritas Pembangunan Infrastruktur Berdasarkan Sektoral dan Wilayah

Ada beberapa hal yang harus diperhatikan di dalam pembangunan infrastruktur, yaitu faktor global yang dapat berdampak pada struktur perekonomian, kondisi geografis dan demografis, potensi dan prospek pembangunan infrastruktur di daerah, memperhatikan sektor-sektor yang menjadi unggulan di wilayah, dan memperhatikan aspek kemampuan pendanaan pemerintah.

Menurut Iwan Jaya Aziz, menyatakan bahwa perencanaan pembangunan meliputi dua hal, yaitu pembangunan sektoral dan pembangunan wilayah. Pembangunan sektoral dititikberatkan pada sektor-sektor mana yang menjadi unggulan. Berbeda dengan pendekatan sektoral, pendekatan regional lebih menitikberatkan pada daerah mana yang perlu mendapat prioritas untuk dikembangkan, baru kemudian sektor apa yang sesuai untuk dikembangkan di masing-masing daerah (lihat Kajian Perumusan Strategi Pembangunan dan Pembiayaan Infrastruktur, Bappenas, 2005).

Di dalam kenyataan, pendekatan regional sering diambil tidak dalam kerangka totalitas, melainkan hanya untuk beberapa daerah tertentu, seperti daerah terbelakang, daerah perbatasan, atau daerah yang diharapkan mempunyai posisi strategis dalam arti ekonomi-politis. Karena arah yang dituju adalah gabungan antara pendekatan sektoral dan regional, maka pembangunan daerah perlu selalu dikaitkan dimensi sektoral dengan

dimensi spasial. Begitu pula dengan pembangunan infrastruktur harus mampu mengkaitkan sektor-sektor mana dari infrastruktur yang akan dikembangkan dan wilayah mana yang menjadi pembangunan dari infrastruktur tersebut. Tentunya pembangunan infrastruktur harus memperhatikan hal-hal tersebut di atas atau dengan istilah singkatnya adalah apakah penmbangunan infrastruktur tersebut sangat dibutuhkan.

Oleh karena itu, menjadi suatu keharusan bagi pemerintah untuk melakukan pemetaan kebutuhan infrastruktur di daerah. Hasil mapping tersebut dapat menentukan mana sektor infrastruktur yang menjadi prioritas untuk dibangun. Di samping itu, pembangunan infrastruktur yang sesuai dengan kebutuhan daerah diharapkan dapat memberikan dampak yang luas (*multiplier effect*) terhadap sektor-sektor perekonomian lainnya.

2. Strategi Pembiayaan Pembangunan Infrastruktur

Dengan disusunnya *road map* dari pembangunan infrastruktur yang telah terencana dengan baik dan telah ditentukan mana sektor infrastruktur yang menjadi prioritas dan wilayah mana yang akan dibangun, maka tahap selanjutnya adalah penentuan jumlah pembiayaan yang dibutuhkan serta mencari sumber pendanaan bagi pembangunan tersebut. Sekitar 5 % dari GDP diperlukan setiap tahunnya untuk mencapai 6 % pertumbuhan ekonomi nasional.

Untuk menutupi kesenjangan yang ada, pada jangka pendek terdapat harapan-harapan yang terbatas terhadap investasi swasta, dan untuk jangka panjang yaitu terhadap *public funds*. Sehingga penting untuk

mencari sumber-sumber dana untuk meningkatkan pembelanjaan infrastruktur setidaknya untuk mencapai jumlah yang sama pada saat sebelum krisis. Untuk mendanai *deficit*, pemerintah harus memaksimalkan penggunaan donor dana yang termurah, melanjutkan pertumbuhan pasar modal lokal (*domestic capital market*) dan memelihara akses ke pasar internasional melalui manajemen makro ekonomi yang bijaksan.

Untuk jangka menengah dan panjang, *domestic funds* merupakan kunci utama untuk kesehatan dan keuangan infrastruktur. Sejumlah besar dana untuk pensiun dan karyawan yang diperlukan untuk para pekerja juga sektor asuransi diantisipasi untuk menjadi instrument penting sebagai simpanan lokal untuk keuangan infrastruktur.

Dana pensiun dan perusahaan asuransi memiliki *liabilities* jangka panjang dalam mata uang lokal, menjadikan mereka cocok untuk investasi jangka panjang dalam proyek-proyek infrastruktur lokal. Berbagai sektor membutuhkan tingkat investasi yang berbeda. Untuk lima tahun mendatang, total investasi yang dibutuhkan untuk sektor energi sekitar Rp 200-300 triliun (Giriana, 2005).

Bagian terbesar dari investasi adalah untuk jaringan listrik, yang diperkirakan mencapai setengah dari total investasi. Dimana 80% akan digunakan untuk jaringan transmisi, *sub-stations*, dan listrik pedesaan. Pengilangan gas dan minyak bumi dan jaringan transmisinya akan menghabiskan sisa dana dari sektor energi.

Adapun total dana yang diperlukan untuk pembangunan infrastruktur untuk mencapai ke *level* sebelum krisis diperlukan dana sebesar antara Rp 680 triliun (Bappenas, 2003) dan 788 triliun (World Bank, 2004). Sedangkan menurut TPPI-Tim Pembiayaan Pembangunan Infrastruktur dibutuhkan dana sebesar Rp 1.303 triliun untuk mendukung pertumbuhan ekonomi selama 5 tahun kedepan. Perkiraan TPPI ini diasumsikan secara bertahap selama 5 tahun, suatu tingkat investasi yang sangat lamban untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi (lihat Kajian Perumusan Strategi Pembangunan dan Pembiayaan Infrastruktur, Bappenas, 2005).

Kebutuhan investasi di bidang infrastruktur nasional tidak dapat dikembangkan dengan hanya bersandar pada sumber penghasilan pemerintah. Harus dicari solusi yang kreatif untuk mengerahkan dana-dana dari berbagai sumber alternatif untuk mengisi kesenjangan antara investasi yang dibutuhkan dan budget yang ada.

Ada tiga potential sumber dana lokal selain APBN untuk membiayai infrastruktur yaitu perbankan, institusi keuangan non perbankan, dan dana-dana yang berasal dari luar negeri. Dua skenario pendanaan dari berbagai macam sumber dan andil tiap-tiap sumber dana dalam pembiayaan infrastruktur. Bagian pertama adalah skenario dasar dimana semua sumber dana telah dimiliki sejak tiga tahun terakhir.

Kontribusi tiap-tiap sumber dana mengikuti batasan terendahnya, APBN berkontribusi 17 % dari total investasi, perbankan 13 % dan semua institusi keuangan non perbankan sebesar 3 %. Skenario yang kedua diasumsikan akan terjadi peningkatan pengeluaran pemerintah dengan ukuran yang melebihi pengeluaran yang telah ada (mengikuti batasan tertinggi 32 %). Sama halnya, untuk perbankan dan non-perbankan memiliki keinginan yang besar untuk mendanai infrastruktur sampai 27 %. APBN dan semua sumber penghasilan lokal diperkirakan dari Rp 330 (*basic scenario*) sampai 556 (*optimistic scenario*) triliun. Hal tersebut dapat dilihat dari tabel dibawah ini (Giriana, 2005):

Gambar. 5.C.2.30:

Sumber Pendanaan Dengan Skenario Dasar
(Tanpa alokasi penambahan pendanaan)

Sumber (dalam triliyun rupiah)	2005	2006	2007	2008	2009	2005-09
APBN	22,7	25,6	29,0	32,7	37,0	147,0
Bank (a)	15,8	18,6	21,8	26,7	31,9	144,8
Bank (b)	15,8	18,6	21,8	42,5	50,5	149,2
Ansuransi	1,8	2,8	3,2	4,0	5,0	16,8
Dana Pensiun	1,4	0,8	1,6	1,3	1,6	6,8
Reksa Dana	1,8	1,1	0,8	1,0	1,1	5,9
Dana Total (a)	43,5	48,9	56,4	65,7	76,6	291,3
Dana Total (b)	43,5	48,9	56,4	81,5	91,2	325,7

Sumber: Montty Giriana, 2005

Gambar. 4.5.2.31:

Sumber Pendanaan Dengan Skenario Dasar
(Dengan alokasi tambahan pendanaan)

Sumber (dalam triliun rupiah)	2005	2006	2007	2008	2009	2005-09
APBN	25,2	33,3	43,0	54,6	68,6	224,7
Bank (a)	24,2	31,1	42,5	56,5	74,2	229,6
Bank (b)	24,2	32,1	42,5	80,8	106,3	286,0
Ansuransi	2,5	3,4	4,0	5,0	7,0	21,9
Dana Pensiun	1,9	1,8	2,9	2,5	3,6	12,8
Reksa Dana	1,8	1,8	2,0	2,7	2,7	11,0
Dana Total (a)	55,6	72,4	94,4	121,3	156,1	500,0
Dana Total (b)	55,6	72,4	94,4	145,6	188,2	556,4

Sumber: Montty Giriana, 2005

Hal ini telah jelas bahwa pendanaan yang begitu besar tidak dapat semata-mata dipenuhi dari *public funds*. Meskipun jika sumber penghasilan lokal yang potensial (perbankan dan institusi keuangan non perbankan) digunakan untuk pembangunan infrastruktur kemungkinan tetap terjadi kesenjangan keuangan. Jika hal ini diasumsikan, maka tingkat dari investasi akan mencapai Rp 1.303 triliun, dengan mengikuti level sebelum krisis, dan sumber penghasilan lokal dapat menyediakan dana Rp 556 triliun (*optimistic scenario*).

Kesenjangan keuangan yang terjadi adalah sebesar Rp 747 triliun. Oleh karena itu untuk menutupi kekurangan tersebut diperlukan sumber pendanaan dari luar negeri untuk turut terlibat di dalam pembangunan infrastruktur. Jika diasumsikan donor luar negeri memberikan kontribusi diatas Rp 90 triliun, maka kesenjangannya menjadi Rp 657 triliun.

Pengalaman negara-negara sedang berkembang pada pembangunan proyek-proyek infrastruktur yang melibatkan swasta menunjukkan bahwa meskipun pada tahap awal kelihatannya sukses, dalam pelaksanaannya banyak mengalami hambatan, terbengkalai, dan tidak sesuai dengan yang diharapkan. Hal ini bukan karena tidak tercukupinya sumber dana pembangunan, tetapi lebih disebabkan banyak permasalahan sulit dan kompleks yang harus dihadapi oleh pihak swasta dalam pembangunan proyek infrastruktur (Montek S Ahluwalia, 1996 yang dikutip oleh Imron Bulkin, 2005)

Pembangunan infrastruktur oleh swasta memiliki "*karakter khusus*", yaitu (Imron Bulkin, 2005):

- a. Memerlukan dana investasi yang sangat besar.
- b. Memerlukan periode waktu cukup lama untuk penyelesaian konstruksi, sering di atas lima tahun.
- c. Memerlukan masa pengembalian investasi yang panjang, sering di atas 20 tahun.
- d. Sering kali timbul permasalahan yang berkaitan dengan lingkungan hidup (*environment effects and clearances*), contoh, pembebasan lahan.
- e. Harus menghadapi banyak hambatan regulasi dari pemerintah, termasuk kontrol tarif (*price control*).

Karakter khusus ini yang menyebabkan proyek-proyek infrastruktur swasta sangat rentan (*vulnerable*) terhadap banyak risiko yang membuat pihak swasta sangat enggan untuk membiayai proyek-proyek infrastruktur, terutama di negara-negara berkembang yang mempunyai sedikit pengalaman dalam bekerja sama dengan pihak swasta

untuk pembangunan infrastruktur. Untuk mengurangi risiko investasi swasta dalam pembangunan infrastruktur, diperlukan pemenggalan (*unbundling*) terhadap risiko yang mungkin dihadapi dan mendorong partisipasi dari berbagai pihak untuk secara bersama-sama dapat memikul beban risiko tersebut.

Pada proses pemenggalan risiko ini, perlu diupayakan pengurangan risiko sampai pada tahap di mana investor swasta masih mempunyai peluang keuntungan untuk mengembalikan ekuiti (*return on equity*) sehingga pemilik dana (*lenders*) merasa yakin dan aman terhadap dana yang dipinjamkan. Beberapa risiko tersebut antara lain:

4. Beberapa Proyek Pembangunan Infrastruktur Pemerintah

Sebagai gambaran rencana pembangunan dan pengembangan infrastruktur yang telah diprogramkan pemerintah pada tahun 2005 seperti tergambar dalam *List Project And Technical Assistance Proposals 2005* yang dikeluarkan kantor Kementerian Negara/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPENAS). Sebagian proyek pembangunan dan pengembangan infrastruktur dibiayai dari pinjaman luar negeri (*aid foreing*), dengan total perencanaan proyek berjumlah 84 proyek dengan total nilai pembiayaan mencapai 7,3 miliar USD. Beberapa proyek tersebut diantaranya:

a. Perbaikan Rumah Sakit H. Adam Malik Medan

Objek yang menjadi fokus proyek adalah peningkatan kapasitas rumah sakit dan perbaikan kualitas pelayanan rumah sakit dalam

rangka pelayanan kesehatan masyarakat yang optimal. Secara khusus proyek ini diarahkan untuk peningkatan sumberdaya teknologi, meningkatkan profesionalitas pengetahuan dan spesifikasi dan perbaikan administrasi dan tatakelola. Proyek ini dibawah kendali Kementerian Kesehatan Republik Indonesia.

Aktivitas pengerjaan proyek adalah bangunan dan renovasi berupa perluasan bangunan dan kontruksi baru, perbaikan kontruksi bangunan, penambahan beberapa peralatan instalasi rumah sakit dan beberapa peralatan penunjang. Total biaya yang dikeluarkan untuk proyek perbaikan 67,7 juta USD yang diambil dari dua sumber yaitu pinjaman luar negeri 41,4 juta USD dan 27,3 merupakan pendanaan lokal.

b. Bio Park Indonesia

Proyek ini diarahkan untuk menyediakan fasilitas untuk produksi bio teknologi. Proyek ini didasarkan atas tersedianya sumber daya bio teknologi di Indonesia yang berlimpah dan belum diberdayagunakan seoptimal mungkin serta memiliki pasar potensial. Beberapa bidang yang terkait dengan pemanfaatan teknologi bio adalah bidang kesehatan, farmasi, pertanian dan industri makan.

Aktivitas proyek ini menyangkut penyediaan prasarana baik berupa infrastruktur seperti pembangunan gedung, areal pengembangan, laboratorium dan peralatan pendukung lainnya. Proyek ini diperkirakan menelan biaya investasi 29,8 juta USD yang terdiri

dari 25 juta USD pinjaman dari luar negeri dan 4,8 juta USD bersumber dari pendanaan lokal. Proyek ini dibawah kendali Kementrian Negara Riset dan Teknologi (Menristek).

c. **Proyek Infrastruktur Jalan Strategis**

Proyek infrastruktur jalan diarahkan untuk memperbaiki infrastruktur jalan negara yang telah mengalami kerusakan atau pembangunan jalan baru sebagai jalan alternatif penghubung antara daerah antar propinsi. Proyek ini melingkupi seluruh infrastruktur jalan yang ada di Sumatra, Jawa, Kalimantan, Sulawesi dan Nusatenggara Timur.

Proyek infrastruktur ini menyangkut jalan perkotaan yang terdiri dari 84 km merupakan bentuk perbaikan, 78 merupakan bentuk perluasan dan 81 merupakan infrastruktur jalan baru. Sedangkan untuk jalan antar kota 354 km merupakan proyek perbaikan, 263 km merupakan perluasan jalan dan 1500 km merupakan pengerjaan jalan baru. Proyek ini dibawah kendali Kementrian Pekerjaan Umum dengan menelan biaya 364 juta USD yang terdiri dari pinjaman luar negeri 225 juta USD dan pendanaan negara 139 juta USD.

d. **Jalan Akses Tanjung Periok Tahap II**

Proyek ini diarahkan untuk menyediakan sarana penghubung langsung dari tol dalam kota dan Jakarta *Outer Ringroad* (JORR) ke Tanjung Periok yang merupakan pelabuhan internasional dengan membangun jalan sambung sepanjang 12 km. Bentuk pengerjaan

proyek ini menyangkut pembangunan Tanjung Periok mega akses barat 3,65 km dan Tanjung Periok mega akses timur 8,05 km. Proyek ini dibawah kendali Menteri Pekerjaan Umum. Dengan rincian biaya total 329 juta USD yang bersumber dari pinjaman luar negeri 284,5 juga USD dan pendanaan lokal 45 juta USD pendanaan lokal.

Selain proyek-proyek diatas, masih banyak proyek infrastruktur yang telah direncanakan untuk dikembangkan seperti, dalam bidang pendidikan, pengembangan kampus IAIN Ar-raniry Aceh Nanggroe Darussalam, pengembangan kampus universitas Hasannudin Makasar. Dalam bidang proyek kelistrikan, perencanaan konstruksi pembangkit listrik geothermal Pangalobian Sulawesi Utara dan pembangkit listrik Asahan-3 di Sumatra Utara. Dalam bidang transportasi udara pembangunan Hasanuddin *airport* di Makasar, pengadaan dan instalasi fasilitas landasan pendaratan untuk seluruh bandara di Indonesia. serta masih banyak proyek infrastruktur lainnya.