



UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA

NOMOR 25 TAHUN 2000

TENTANG

PROGRAM PEMBANGUNAN NASIONAL (PROPENAS)

TAHUN 2000-2004

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Menimbang:

- a. bahwa Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004 mengamanatkan dalam pelaksanaannya dituangkan dalam Program Pembangunan Nasional lima tahun (PROPENAS);
- b. bahwa Program Pembangunan Nasional lima tahun (PROPENAS) yang memuat kebijakan secara terinci dan terukur dimaksudkan untuk mewujudkan tujuan pembangunan nasional;
- c. bahwa sehubungan dengan hal tersebut, dipandang perlu menetapkan Undang-undang tentang Program Pembangunan Nasional (PROPENAS) Tahun 2000-2004;

Mengingat:

1. Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 sebagaimana telah diubah dengan Perubahan Kedua Undang-undang Dasar 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004;

Dengan persetujuan bersama antara

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA

dan

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

MEMUTUSKAN:

Menetapkan:

**UNDANG-UNDANG TENTANG PROGRAM PEMBANGUNAN NASIONAL (PROPENAS)
TAHUN 2000-2004.**

Pasal 1

Program Pembangunan Nasional (PROPENAS) Tahun 2000-2004 merupakan landasan dan pedoman bagi Pemerintah dan penyelenggara negara lainnya dalam melaksanakan pembangunan lima tahun.

Pasal 2

Sistematika Program Pembangunan Nasional (PROPENAS) Tahun 2000-2004 disusun sebagai berikut :

BAB I	:PENDAHULUAN
BAB II	:PRIORITAS PEMBANGUNAN NASIONAL
BAB III	:PEMBANGUNAN HUKUM
BAB IV	:PEMBANGUNAN EKONOMI
BAB V	:PEMBANGUNAN POLITIK
BAB VI	:PEMBANGUNAN AGAMA
BAB VII	:PEMBANGUNAN PENDIDIKAN
BAB VIII	:PEMBANGUNAN SOSIAL DAN BUDAYA
BAB IX	:PEMBANGUNAN DAERAH
BAB X	:PEMBANGUNAN SUMBER DAYA ALAM DAN LINGKUNGAN HIDUP
BAB XI	:PEMBANGUNAN PERTAHANAN DAN KEAMANAN
BAB XII	:PENUTUP

Pasal 3

Program Pembangunan Nasional (PROPENAS) Tahun 2000-2004 sebagaimana tercantum dalam lampiran Undang-undang ini merupakan satu kesatuan dan bagian yang tidak terpisahkan dari Undang-undang ini.

Pasal 4

Pelaksanaan lebih lanjut Program Pembangunan Nasional (PROPENAS) Tahun 2000-2004, dituangkan dalam Rencana Pembangunan Tahunan (REPETA) yang memuat Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Pasal 5

Undang-undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Undang-undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Disahkan di Jakarta
pada tanggal 20 November 2000
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,
ttt

ABDURRAHMAN WAHID

Diundangkan di Jakarta
pada tanggal 20 November 2000
SEKRETARIS NEGARA REPUBLIK INDONESIA,
ttt

DJOHAN EFFENDI

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 2000 NOMOR 206

LAMIPRAN

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 25 TAHUN 2000 TENTANG PROGRAM PEMBANGUNAN NASIONAL (PROPENAS) TAHUN 2000-2004

BAB I

U M U M

A. PENDAHULUAN

Sesuai amanat konstitusi, Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR) mempunyai tugas menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang merupakan arah penyelenggaraan negara dalam waktu lima tahun mendatang. Dalam rangka melaksanakan tugas tersebut, MPR pada Rapat Paripurna ke-12 tanggal 19 Oktober 1999, Sidang Umum MPR tahun 1999 menetapkan GBHN tahun 1999-2004. GBHN tersebut memuat konsepsi penyelenggaraan negara untuk menjadi pedoman bagi penyelenggaraan negara dan seluruh rakyat Indonesia, dalam melaksanakan penyelenggaraan negara dan melakukan langkah-langkah penyelamatan, pemulihan, pemantapan dan pengembangan pembangunan, selama lima tahun ke depan guna mewujudkan kemajuan di segala bidang.

Arah penyelenggaraan negara ini perlu dituangkan dalam rencana pembangunan nasional yang bersifat strategis. Sesuai dengan amanat GBHN 1999, penyelenggaraan negara tersebut dituangkan dalam Program Pembangunan Nasional (Propenas) yang ditetapkan oleh Presiden bersama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Selanjutnya, Propenas dijabarkan dalam Rencana Pembangunan Tahunan (Repeta) yang memuat Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang ditetapkan oleh Presiden bersama DPR.

Untuk tahun pertama pelaksanaan GBHN 1999, kepada Presiden diberi kesempatan untuk melakukan langkah-langkah persiapan, penyesuaian guna menyusun Propenas dan Repeta dengan tetap memelihara kelancaran penyelenggaraan pemerintah negara. Selama belum ditetapkan rencana pembangunan tahunan berdasarkan GBHN 1999, pemerintah dapat menggunakan rencana anggaran pendapatan dan belanja negara yang telah dipersiapkan sebelumnya. Berdasarkan pertimbangan tersebut, untuk tahun 2000 digunakan APBN yang telah disusun sebelumnya, karena acuan yang baru tengah dipersiapkan. Guna menghindari kekosongan acuan seperti sekarang ini, Propenas disusun untuk kurun waktu tahun 2001-2005.

Berbeda dengan Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita) yang bersifat rinci, Propenas menggunakan pendekatan yang bersifat strategis. Jika Repelita menguraikan rencana yang akan dilakukan oleh seluruh sektor dan daerah, maka Propenas hanya memuat program-program pembangunan yang pokok, penting, mendasar, serta mendesak untuk dilaksanakan.

Propenas adalah rencana pembangunan yang berskala nasional serta merupakan konsensus dan komitmen bersama seluruh masyarakat mengenai prioritas pembangunan nasional yang akan dilaksanakan selama kurun lima tahun ke depan. Dengan demikian Propenas bukanlah rencana pembangunan pemerintah pusat, tetapi merupakan rencana pembangunan untuk seluruh lapisan masyarakat.

Sejalan dengan penyusunan Propenas, masing-masing departemen dan pemerintah daerah perlu menyusun Rencana Strategis (Renstra) dan Program Pembangunan Daerah (Propeda). Renstra harus mengacu pada Propenas. Sedangkan untuk Propeda, sejauh menyangkut komitmen nasional, Propeda tersebut perlu mengacu pada Propenas sebagai komitmen nasional meskipun dimungkinkan adanya penekanan prioritas yang berbeda-beda. Di samping itu daerah juga dapat

menyusun program-program pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan masing-masing.

Dalam rangka mencapai tujuan pembangunan GBHN 1999 memberikan gambaran kondisi umum kehidupan bernegara pada saat ini, serta visi dan misi pembangunan sebagai acuan penyelenggaraan pembangunan selama lima tahun ke depan. Kondisi umum, visi, serta misi yang diuraikan dalam GBHN merupakan landasan penyusunan Propenas.

B. KONDISI UMUM

Permasalahan yang dihadapi oleh bangsa Indonesia saat ini sangat kompleks serta bersifat multidimensional sehingga membutuhkan penanganan yang serius dan bersungguh-sungguh. GBHN 1999 mengidentifikasi permasalahan pokok yang dihadapi oleh bangsa Indonesia sebagai berikut:

1. Munculnya Gejala Disintegrasi Bangsa dan Merebaknya Konflik Sosial

Sekalipun seluruh rakyat dan penyelenggara negara serta segenap potensi bangsa telah berusaha menegakkan dan melestarikan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), namun masih terdapat ancaman, hambatan dan gangguan terhadap keutuhan NKRI.

Kemajemukan yang rentan konflik, otonomi daerah yang belum terwujud, kebijakan yang terkesan masih terpusat, otoriter, serta tindakan ketidakadilan pemerintah yang dipicu oleh hasutan serta pengaruh gejolak politik internasional dapat mendorong terjadinya disintegrasi bangsa.

Munculnya gejala disintegrasi bangsa dan merebaknya berbagai konflik sosial di berbagai daerah seperti yang terjadi di Maluku, dapat menjadi gangguan bagi keutuhan NKRI. Apabila tidak segera ditanggulangi, gejala ini dapat mengancam keberadaan dan kelangsungan hidup bangsa dan negara. Sementara itu di Daerah Istimewa Aceh dan Irian Jaya gejolak yang timbul lebih merupakan ketidakpuasan terhadap kebijakan pemerintah pusat yang perlu segera dikoreksi dengan cepat dan tepat.

Gerakan reformasi yang menumbangkan rezim orde baru mendorong terjadinya kemajuan-kemajuan di bidang politik, usaha penegakan kedaulatan rakyat, peningkatan peran masyarakat disertai dengan pengurangan dominasi peran pemerintah dalam kehidupan politik. Hal ini tercermin antara lain dari terselenggaranya Sidang Istimewa MPR 1998; pemilu 1999 yang diikuti banyak partai; netralitas pegawai negeri sipil (PNS), serta TNI dan Polri; peningkatan partisipasi politik, pers yang bebas; serta Sidang Umum MPR 1999. Namun, perkembangan demokrasi belum terarah secara baik dan aspirasi masyarakat belum terpenuhi secara maksimal.

2. Lemahnya Penegakan Hukum dan Hak Asasi Manusia

Lemahnya penegakan hukum dan hak asasi manusia (HAM) antara lain disebabkan oleh belum dilaksanakannya pembangunan hukum yang komprehensif. Intensitas peningkatan produk peraturan perundang-undangan, dan peningkatan kapasitas aparat penegak hukum serta sarana dan prasarana hukum pada kenyataannya tidak diimbangi dengan peningkatan integritas moral dan profesionalitas aparat penegak hukum, kesadaran, dan mutu pelayanan publik di bidang hukum kepada masyarakat. Akibatnya kepastian keadilan dan jaminan hukum tidak tercipta yang akhirnya melemahkan penegakan supremasi hukum.

Tekad untuk memberantas praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) di berbagai bidang pemerintahan umum dan pembangunan pada kenyataannya belum diikuti oleh langkah-langkah nyata dan kesungguhan pemerintah termasuk aparat penegak hukum untuk menerapkan dan menegakan hukum. Adanya intervensi dan atau pengaruh pihak lain dalam penyelesaian proses peradilan, semakin melemahkan upaya mewujudkan pemerintahan yang bersih.

Kondisi demikian mengakibatkan penegakan dan perlindungan hukum serta penghormatan HAM masih memprihatinkan yang tercermin dari terjadinya berbagai pelanggaran HAM, antara lain dalam bentuk kekerasan, diskriminasi dan penyalahgunaan kewenangan.

3. Lambatnya Pemulihan Ekonomi

Meskipun telah dilakukan upaya untuk mengatasi krisis ekonomi melalui program reformasi di bidang ekonomi, tetapi hasilnya belum memadai. Lambatnya proses pemulihan ekonomi ini terutama disebabkan oleh dua faktor. Pertama, penyelenggaraan negara di bidang ekonomi yang selama ini dilakukan atas dasar kekuasaan yang terpusat dengan campur tangan pemerintah yang terlalu besar telah mengakibatkan kedaulatan ekonomi tidak berada di tangan rakyat dan mekanisme pasar tidak berfungsi secara efektif. Kedua, kesenjangan ekonomi yang meliputi kesenjangan antara pusat dan daerah, antardaerah, antarpelaku, dan antargolongan pendapatan, telah meluas ke seluruh aspek kehidupan sehingga struktur ekonomi tidak mampu menopangnya. Ini ditandai dengan masih berkembangnya monopoli serta pemusatan kekuatan ekonomi di tangan sekelompok kecil masyarakat dan daerah tertentu.

Lambatnya pemulihan ekonomi mengakibatkan pengangguran meningkat, hak dan perlindungan tenaga kerja tidak terjamin, jumlah penduduk miskin membengkak, dan derajat kesehatan masyarakat menurun. Bahkan terdapat indikasi meningkatnya kasus kurang gizi di kalangan kelompok penduduk usia bawah lima tahun yang pada gilirannya dapat menurunkan kualitas fisik dan intelektual generasi mendatang.

Pemulihan ekonomi bertujuan mengembalikan tingkat pertumbuhan dan pemerataan yang memadai serta tercapainya pembangunan berkelanjutan. Tujuan tersebut hanya dapat dicapai dengan pengelolaan sumberdaya alam yang menjamin daya dukung lingkungan dan pelestarian alam. Sejauh ini sumberdaya alam dikelola dengan tidak terkendali yang mengakibatkan kerusakan lingkungan serta mengganggu kelestarian alam yang akhirnya mengurangi daya dukung dalam melaksanakan pembangunan yang berkelanjutan.

4. Rendahnya Kesejahteraan Rakyat dan Lemahnya Ketahanan Budaya Nasional

Tingkat kesejahteraan belum memadai baik secara material maupun spiritual. Krisis ekonomi menyebabkan tingkat pendapatan masyarakat menurun dan meningkatnya jumlah orang yang hidup di bawah garis kemiskinan. Selain itu kualitas pendidikan dan kesehatan yang menurun selama krisis memerlukan berbagai penanganan yang sungguh-sungguh. Berbagai permasalahan sosial yang selama ini tidak terlihat muncul kepermukaan. Berbagai ketidakpuasan pada sebagian masyarakat kadangkala mengakibatkan kerusuhan serta tindakan main hakim sendiri.

Di bidang pendidikan, masalah yang dihadapi adalah kurang efektifnya pendidikan dalam mengembangkan pribadi dan watak peserta didik yang berakibat pada hilangnya kepribadian dan kesadaran akan makna hakiki kehidupan. Mata pelajaran yang berorientasi akhlak dan moralitas serta pendidikan agama kurang diberikan dalam bentuk latihan-latihan pengamalan sehingga tidak tercermin dalam perilaku kehidupan sehari-hari. Akibatnya masyarakat cenderung tidak memiliki kepekaan yang cukup untuk membangun toleransi, kebersamaan, khususnya dengan menyadari keberadaan masyarakat yang majemuk.

Kehidupan beragama belum memberikan jaminan akan peningkatan kualitas keimanan dan ketakwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa bagi masyarakat. Merebaknya penyakit sosial antara lain berupa korupsi dan sejenisnya, kriminalitas, pemakaian obat terlarang, perilaku menyimpang yang

melanggar moralitas, serta etika dan kepatutan, memberikan gambaran adanya kesenjangan yang lebar antara perilaku formal kehidupan keagamaan dengan perilaku realitas nyata kehidupan sehari-hari.

Status dan peranan perempuan dalam masyarakat masih bersifat subordinatif dan belum sebagai mitra sejajar dengan laki-laki, yang tercermin pada sedikitnya jumlah perempuan yang menempati posisi penting dalam pemerintahan, dalam badan legislatif dan yudikatif, serta dalam masyarakat.

5. **Kurang Berkembangnya Kapasitas Pembangunan Daerah dan Masyarakat**

Salah satu faktor utama yang mengakibatkan daerah tidak berkembang adalah tidak diberikannya kesempatan yang memadai bagi daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Hal ini didorong oleh kuatnya sentralisasi kekuasaan terutama di bidang politik dan ekonomi. Akibat dari sentralisasi yang berlebihan tersebut tidak saja mengakibatkan kesenjangan hubungan pemerintah pusat dan daerah yang lebar tetapi juga mengusik rasa keadilan masyarakat di daerah karena pemerintah pusat dianggap terlalu banyak mencampuri urusan daerah dan juga menutup kesempatan bagi masyarakat untuk mengembangkan kreativitas serta mendapatkan hak-hak ekonomi, sosial dan politiknya. Dalam rangka mendorong pembangunan daerah telah mulai dikembangkan otonomi daerah secara luas, nyata, dan bertanggung jawab serta peningkatan upaya pemberdayaan masyarakat.

Masalah pokok dalam pengembangan otonomi daerah adalah luasnya ruang lingkup pembangunan daerah terutama dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah yang belum didukung oleh kesiapan dan kemampuan aparatur pemerintahan daerah secara memadai serta perangkat peraturan bagi pengelolaan sumberdaya pembangunan di daerah.

Krisis ekonomi memberikan dampak yang berbeda terhadap daerah meskipun pada dasarnya menurunkan perekonomian di semua daerah. Pengembangan perekonomian daerah dan pengembangan wilayah sebagai upaya peningkatan pembangunan daerah dan pemerataan pertumbuhan antardaerah mengalami hambatan keterbatasan dalam pemanfaatan sumberdaya alam, ketersediaan modal, kemitraan pemerintah, masyarakat, dan dunia usaha. Masalah lain yang menghambat adalah ketidaktertiban pemanfaatan ruang yang didasarkan pada penataan ruang, dan pemilikan dan pemanfaatan tanah yang mengakibatkan degradasi lingkungan. Pengembangan wilayah juga dibatasi oleh kondisi dan ketersediaan prasarana dan sarana yang ada yang ditentukan oleh luasnya wilayah yang harus dijangkau dan keterbatasan dana. Hal itu mengakibatkan perlunya perhatian khusus untuk membangun daerah perbatasan dan wilayah tertinggal lainnya termasuk kawasan timur Indonesia.

Sedangkan dalam pemberdayaan masyarakat masalah pokok yang dihadapi adalah kemampuan masyarakat mendapat akses sumberdaya pelayanan pemerintah dan belum tumbuhnya kesadaran birokrasi pemerintah untuk memberikan cara pelayanan yang memihak kepada masyarakat khususnya kepada kelompok masyarakat bawah.

Keseluruhan gambaran dari kelima permasalahan pokok tersebut menunjukkan kecenderungan menurunnya kualitas kehidupan, memudarnya jati diri bangsa, serta kurangnya prakarsa daerah dalam pembangunan. Kondisi itu menuntut bangsa Indonesia, terutama penyelenggara negara, para elite politik dan pemuka masyarakat, agar bersatu dan bekerja keras melaksanakan reformasi dalam segala bidang kehidupan untuk meningkatkan harkat, martabat, dan kesejahteraan bangsa Indonesia.

C. VISI DAN MISI PEMBANGUNAN NASIONAL

Dari kondisi umum tersebut, GBHN 1999 menetapkan visi sebagai gambaran keadaan yang ingin dicapai, yaitu terwujudnya masyarakat Indonesia yang damai, demokratis, berkeadilan, berdaya saing, maju dan sejahtera, dalam wadah NKRI yang didukung oleh manusia Indonesia yang sehat, mandiri, beriman, bertakwa, berakhlak mulia, cinta tanah air, berkesadaran hukum dan lingkungan, menguasai ilmu pengetahuan teknologi, memiliki etos kerja yang tinggi serta berdisiplin.

1. Untuk mewujudkan visi bangsa Indonesia masa depan, GBHN 1999 menetapkan misi sebagai berikut:
2. Pengamalan Pancasila secara konsisten dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
3. Penegakan kedaulatan rakyat dalam segala aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
4. Peningkatan pengamalan ajaran agama dalam kehidupan sehari-hari untuk mewujudkan kualitas keimanan dan ketakwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa dalam kehidupan dan mantapnya persaudaraan umat beragama yang berakhlak mulia, toleran, rukun dan damai.
5. Penjaminan kondisi aman, damai, tertib dan ketentraman masyarakat.
6. Pewujudan sistem hukum nasional, yang menjamin tegaknya supremasi hukum dan HAM berlandaskan keadilan dan kebenaran.
7. Pewujudan kehidupan sosial budaya yang berkepribadian, dinamis, kreatif dan berdaya tahan terhadap pengaruh globalisasi.
8. 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 sumberdaya alam dan sumberdaya manusia yang produktif, mandiri, maju, berdaya saing, berwawasan lingkungan, dan berkelanjutan.
9. Pewujudan otonomi daerah dalam rangka pembangunan daerah dan pemerataan pertumbuhan dalam wadah NKRI.
10. Pewujudan kesejahteraan rakyat yang ditandai oleh meningkatnya kualitas kehidupan yang layak dan bermartabat serta memberi perhatian utama pada tercukupinya kebutuhan dasar yaitu pangan, sandang, papan, kesehatan, pendidikan dan lapangan kerja.
11. Pewujudan aparatur negara yang berfungsi melayani masyarakat, profesional, berdaya guna, produktif, transparan, bebas dari KKN.
12. Pewujudan sistem dan iklim pendidikan nasional yang demokratis dan bermutu guna memperteguh akhlak mulia, kreatif, inovatif, berwawasan kebangsaan, cerdas, sehat, berdisiplin dan bertanggung jawab, berketerampilan serta menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi dalam rangka mengembangkan kualitas manusia Indonesia.
13. Pewujudan politik luar negeri yang berdaulat, bermartabat, bebas dan proaktif bagi kepentingan nasional dalam menghadapi perkembangan global.

D. AGENDA PEMBANGUNAN

Agenda pembangunan nasional disusun untuk melaksanakan berbagai misi yang telah digariskan GBHN guna mewujudkan visi pembangunan nasional. Agenda tersebut disusun dengan mempertimbangkan pengalaman membangun di masa lalu dan berbagai kemungkinan perkembangan keadaan di masa depan.

Kelemahan pelaksanaan pembangunan di masa lalu, seperti yang diuraikan di bagian kondisi umum, telah melahirkan 5 (lima) masalah utama pembangunan, yaitu: munculnya gejala disintegrasi bangsa dan merebaknya konflik sosial;

lemahnya penegakan hukum dan HAM; lambatnya pemulihan ekonomi; rendahnya kesejahteraan rakyat dan ketahanan budaya nasional; serta kurang berkembangnya kapasitas pembangunan daerah dan masyarakat. Ke depan, upaya mengatasi masalah tersebut harus seiring dengan langkah-langkah memanfaatkan arus globalisasi dan mewujudkan desentralisasi secara nyata.

Keadaan menunjukkan bahwa berbagai kelemahan dalam praktik bernegara dan praktik pemerintahan selama ini muncul kepermukaan secara serentak dan meliputi segala sendi kehidupan masyarakat yang menuntut penanganan dengan segera. Penanganan berbagai permasalahan yang saling terkait tadi menjadi semakin sulit dengan adanya krisis ekonomi. Sebaliknya permasalahan ekonomi tidak dapat terselesaikan bila permasalahan di bidang lainnya belum tertangani, terutama tanpa pulihnya keamanan dan ketertiban. Langkah memulihkan keamanan dan ketertiban hanya dapat dicapai kalau masyarakat dilibatkan dalam pembangunan, baik itu dalam menetapkan keputusan-keputusan politik, ekonomi, maupun berbagai keputusan bangsa yang lainnya. Upaya mengikutsertakan masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan ini dapat diwujudkan bila kehidupan berdemokrasi dapat berjalan dengan baik.

Proses demokratisasi dapat dilaksanakan kalau tercipta supremasi hukum yang didukung oleh pemerintahan yang bersih (*good governance*). Pengalaman masa lalu menunjukkan bahwa tidak adanya kepastian hukum menyebabkan rendahnya tingkat kepercayaan masyarakat kepada penyelenggara pemerintahan yang dianggap korup dan tidak peka terhadap kebutuhan rakyat yang pada akhirnya memperlambat proses untuk keluar dari krisis yang berkepanjangan.

Tumbuhnya demokrasi, supremasi hukum, dan pemerintahan yang bersih akan mengurangi berbagai ketidakpuasan yang akan mengembalikan suasana aman dan tertib dalam kehidupan masyarakat. Kembalinya keamanan dan ketertiban merupakan prasyarat untuk memulihkan kepercayaan, baik itu kepercayaan pelaku ekonomi dalam negeri maupun pelaku ekonomi luar negeri. Kepercayaan ini mutlak dibutuhkan untuk memulihkan perekonomian nasional.

Pemulihan ekonomi harus disertai dengan pemberdayaan masyarakat, baik selaku konsumen, angkatan kerja, maupun pengusaha. Masyarakat pelaku ekonomi kecil merasa ditinggalkan, karena perhatian pemerintah dianggap hanya membela kepentingan pelaku ekonomi besar. Sedangkan masyarakat di daerah merasa ditinggalkan karena pemerintah dianggap tidak peka terhadap prakarsa yang diajukan daerah. Keadaan seperti ini berlangsung cukup lama yang makin lama berakibat pada hilangnya prakarsa dari masyarakat bawah baik dalam merencanakan maupun dalam melaksanakan pembangunan, apalagi dalam mengawasi pembangunan. Oleh karena itu, pembangunan ekonomi perlu ditata ulang agar sistem ekonomi kerakyatan yang diamanatkan oleh MPR dapat terlaksana.

Dalam sistem ekonomi kerakyatan semua lapisan masyarakat, termasuk usaha kecil dan menengah, mendapat kesempatan bekerja dan berusaha yang sama. Dalam proses globalisasi, yang utamanya adalah mengurangi berbagai hambatan perdagangan, pembangunan yang mengedepankan prakarsa masyarakat secara luas tersebut menjadi semakin penting karena akan meningkatkan daya saing bangsa. Di sisi lain upaya peningkatan ketahanan budaya menjadi sangat vital agar masyarakat dapat mengambil manfaat dan mampu mencegah sisi buruk budaya asing.

Upaya meningkatkan ketahanan budaya dan membangun kesejahteraan rakyat merupakan tujuan dan sekaligus sarana untuk membangun manusia yang sehat, terdidik tanpa membedakan jender, dan hidup dalam budaya yang sesuai dengan dirinya sehingga dapat menikmati kehidupannya. Ini merupakan wujud dari kesejahteraan batiniah. Di samping itu, orang yang sehat, terdidik dan mempunyai budaya kerja yang tangguh akan mampu meningkatkan kesejahteraan lahiriahnya. Hal ini sekaligus mencerminkan keterkaitan yang erat antara

membangun perekonomian dengan membangun kesejahteraan rakyat dan meningkatkan ketahanan budaya.

Langkah-langkah membangun bangsa juga perlu mempertimbangkan pelestarian sumberdaya alam dan lingkungan hidup. Pemanfaatan sumberdaya alam yang melebihi kemampuan pelestariannya akan merugikan karena secara ekonomis berarti berkurangnya sumberdaya yang dapat diolah, meningkatnya biaya pelayanan dasar seperti biaya pengeboran dan penyediaan air minum, dan menurunnya produktivitas kerja. Di samping itu fungsi lingkungan hidup sebagai sumber kesejahteraan batiniah juga akan menurun.

Dengan mempertimbangkan latar belakang masalah dan tantangan seperti diuraikan di atas, Propenas merumuskan 5 (lima) agenda pokok pembangunan, sebagai berikut:

1. Membangun Sistem Politik yang Demokratis serta Mempertahankan Persatuan dan Kesatuan

Dalam rangka membangun sistem politik yang demokratis serta mempertahankan persatuan dan kesatuan secara bersamaan, agenda ini mencakup tiga upaya penting. Pertama, diperlukan upaya untuk melakukan reposisi lembaga-lembaga legislatif, eksekutif (termasuk TNI, Polri, dan PNS), serta mewujudkan keadilan dan kesetaraan jender melalui penyempurnaan terhadap konstitusi dan perundang-undangan. Kedua, diperlukan upaya untuk melakukan penguatan kelembagaan pada lembaga tertinggi dan tinggi negara serta lembaga-lembaga negara di bawahnya (termasuk TNI, Polri, dan PNS) sesuai dengan peran dan fungsinya, partai politik, organisasi kemasyarakatan dan organisasi sosial serta penyempurnaan mekanisme politik dengan lebih memberikan prioritas kepada pemuda sebagai pewaris masa depan bangsa. Dalam kaitan ini, diperlukan pula upaya untuk mengembangkan sistem kepartaian dan pemilu yang aspiratif, jujur, dan adil. Ketiga, diperlukan peningkatan profesionalisme pada aparatur negara serta pengembangan budaya dan etika politik yang demokratis pada aparatur negara dan masyarakat, termasuk di dalamnya pengembangan budaya toleransi antarkelompok masyarakat, serta mengusahakan kesetaraan jender, dan makin memberikan perhatian pada generasi muda.

2. Mewujudkan Supremasi Hukum dan Pemerintahan yang Bersih

Untuk mewujudkan agenda ini diupayakan melalui penegakan kembali supremasi hukum dengan prioritas kebijakan yang meliputi: penyempurnaan dan pembaharuan peraturan perundang-undangan dan pengembangan budaya hukum; pemberdayaan lembaga peradilan, lembaga penegak hukum lainnya; serta penegakan hukum dan HAM melalui penuntasan berbagai kasus KKN serta pelanggaran HAM.

Kemudian untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih ditempuh prioritas kebijakan yang meliputi pemberantasan praktik KKN, pembenahan kelembagaan dan ketatalaksanaan, serta meningkatkan kapasitas sumberdaya manusia penyelenggara negara.

3. Mempercepat Pemulihan Ekonomi dan Memperkuat Landasan Pembangunan Berkelanjutan dan Berkeadilan

Agenda mempercepat pemulihan ekonomi dan memperkuat landasan pembangunan berkelanjutan dan berkeadilan diwujudkan melalui pengembangan sistem ekonomi kerakyatan berdasarkan pasar berkeadilan dengan tetap memperhatikan pemanfaatan sumberdaya alam yang optimal dan pelestarian lingkungan hidup. Agenda ini terdiri dari dua bidang pokok, yaitu ekonomi serta sumberdaya alam dan lingkungan hidup.

Pertama adalah langkah-langkah strategis jangka pendek dalam rangka mempercepat pemulihan ekonomi dengan tujuan untuk memperoleh hasil sesegera mungkin, antara lain meliputi upaya untuk mempertahankan stabilitas ekonomi, menuntaskan restrukturisasi perbankan, mempercepat restrukturisasi utang perusahaan, dan mempercepat realokasi sumberdaya pembangunan. Langkah-langkah ini selain diperlukan untuk mempercepat pemulihan ekonomi, pada dasarnya juga ditujukan untuk meletakkan landasan pembangunan ekonomi yang berkelanjutan.

Kedua adalah langkah-langkah jangka menengah yang di samping perlu untuk menunjang pemulihan ekonomi juga diarahkan untuk mewujudkan landasan pembangunan ekonomi yang berkelanjutan. Termasuk di dalam langkah-langkah tersebut adalah penanggulangan kemiskinan, pemberdayaan usaha kecil, menengah, dan koperasi, pengembangan ketenagakerjaan, peningkatan kemampuan iptek, penguatan institusi pasar, penguatan sistem ketahanan pangan, dan pengembangan industri berdasarkan keunggulan kompetitif.

Ketiga adalah pengembangan sarana dan prasarana pembangunan yang diperlukan untuk mempercepat pemulihan ekonomi yang meliputi langkah strategis untuk mempertahankan fungsi pelayanan prasarana, melanjutkan restrukturisasi dan reformasi bidang prasarana, meningkatkan aksesibilitas masyarakat terhadap pelayanan prasarana, serta meningkatkan peranserta swasta dan masyarakat dalam pembangunan prasarana.

Keempat adalah pengelolaan sumberdaya alam dan lingkungan hidup dengan kebijakan strategis berupa penerapan prinsip antar generasi dalam pengelolaan sumberdaya alam, optimasi pemanfaatan sumberdaya alam, peningkatan potensi sumberdaya alam dan fungsi lingkungan hidup, serta pemberdayaan kemampuan pemerintah daerah dan masyarakat dalam pengelolaan sumberdaya alam.

4. Membangun Kesejahteraan Rakyat dan Ketahanan Budaya

Agenda ini mencakup pembangunan bidang kependudukan, keluarga berencana, kesehatan, agama, pendidikan, pemuda, olahraga, kesejahteraan sosial, dan pemberdayaan perempuan, serta kebudayaan dan iptek.

Dalam pembangunan kependudukan ditempuh strategi kebijakan lintas-sektoral yang mengarah pada peningkatan kualitas penduduk yang dicerminkan oleh tingkat pendidikan, derajat kesehatan, dan kesejahteraan sosial termasuk peningkatan kualitas keluarga serta penyeimbangan kuantitatif persebaran dan mobilitas penduduk yang sesuai dengan daya dukung lingkungan.

Sedangkan dalam bidang kesehatan untuk mendukung penerapan paradigma sehat ditempuh empat kebijakan strategis yaitu: penerapan wawasan kesehatan dalam pembangunan nasional, peningkatan profesionalisme tenaga kesehatan, penataan sistem pembiayaan kesehatan, pelaksanaan desentralisasi dalam pengelolaan pembangunan kesehatan.

Dalam pembangunan pendidikan ditempuh strategi kebijakan yang antara lain meliputi: perluasan dan pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan yang semakin bermutu bagi seluruh rakyat Indonesia; pembaharuan sistem pendidikan terutama kurikulum pendidikan; peningkatan kemampuan akademik dan profesionalitas tenaga pendidik; pemberdayaan lembaga pendidikan melalui prinsip desentralisasi dan otonomi keilmuan dan manajemen; serta peningkatan kualitas lembaga pendidikan dalam menghadapi dinamika ilmu pengetahuan, teknologi, dan budaya yang semakin cepat.

Pokok-pokok strategi kebijakan pembangunan agama meliputi antara lain: pemantapan fungsi, peranan, dan kedudukan agama dalam pembangunan; pembinaan dan peningkatan kerukunan umat beragama; peningkatan pelayanan

dan mutu pendidikan agama; serta peningkatan sarana dan prasarana kehidupan beragama.

Dalam pembangunan kepemudaan ditempuh strategi kebijakan antara lain dengan pemberdayaan organisasi pemuda serta peningkatan kualitas kepemimpinan pemuda agar mampu menjadi kader pemimpin bangsa yang beriman dan bertakwa, patriotis, demokratis, serta tanggap terhadap aspirasi rakyat.

Untuk memberdayakan perempuan ditempuh strategi kebijakan berupa pengarusutamaan jender (*gender mainstreaming*) dalam segala aspek pembangunan dengan melibatkan institusi pemerintah dan organisasi masyarakat.

Strategi pokok dalam bidang pembangunan kesejahteraan rakyat dilakukan dengan melibatkan berbagai potensi dalam masyarakat untuk bersama-sama menangani masyarakat lanjut usia, penyandang cacat, tunasosial, serta anak jalanan.

Strategi pokok pembangunan ketahanan budaya adalah mengembangkan dan membina kebudayaan nasional bangsa Indonesia yang bersumber dari warisan budaya leluhur bangsa serta budaya nasional yang mengandung nilai-nilai universal dalam rangka memelihara kerukunan nasional. Termasuk didalamnya adalah perumusan nilai-nilai kebudayaan Indonesia sehingga mampu memberikan rujukan sistem nilai terhadap perilaku kehidupan bernegara.

Strategi pokok pembangunan ilmu pengetahuan dan teknologi adalah mengembangkan interaksi antarlembaga-lembaga penelitian dan masyarakat melalui jasa-jasa pelayanan teknologi. Dengan interaksi ini diharapkan dapat diciptakan pola *supply-demand* yang saling menguntungkan, dinamis, produktif, dan inovatif antarpelaku dan pengguna iptek dalam suatu sistem inovasi yang efektif dan efisien.

5. Meningkatkan Pembangunan Daerah

Tuntutan desentralisasi yang semakin tinggi membutuhkan penanganan yang tepat agar keutuhan bangsa secara sosial, ekonomi, politik, dan hukum dapat dipertahankan bersendikan kekayaan dan keragaman budaya dalam wadah NKRI.

Agenda ini mencakup pengembangan otonomi daerah; pengembangan wilayah untuk mendayagunakan potensi dan kemampuan daerah dengan berbagai alat kebijakan yang mendukung perkembangan perekonomian daerah, berkembangnya permukiman, perkotaan, perdesaan, wilayah cepat tumbuh, perbatasan dan wilayah tertinggal; dan pemberdayaan masyarakat untuk meningkatkan kapasitas masyarakat meningkatkan hidup dan kehidupannya. Di samping itu mencakup juga agenda penanganan khusus Aceh, Irian Jaya, dan Maluku.

Strategi pokok pengembangan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab mencakup peningkatan kapasitas pemerintahan daerah melalui pengembangan profesionalisme sumberdaya manusia aparatur pemerintah daerah dan anggota badan legislatif dengan mengembangkan komunikasi dan konsultasi dengan masyarakat dan antarpelaku pembangunan; peningkatan kapasitas kelembagaan pemerintahan daerah meliputi organisasi dan manajemen; dan peningkatan kemampuan keuangan pemerintahan daerah melalui pewujudan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah secara adil dan proporsional, serta pemberian kewenangan yang lebih luas bagi daerah untuk menggali sumber-sumber pendapatan daerah dengan memperhatikan kemampuan masyarakat, potensi dan kelestarian sumberdaya alam dan lingkungan hidup.

Strategi pokok pengembangan wilayah adalah mewujudkan pemerataan pembangunan ke seluruh daerah melalui pemanfaatan keunggulan komparatif dan kompetitif masing-masing daerah untuk meningkatkan kesempatan kerja dan berusaha, serta keterkaitan dan kerjasama ekonomi antarpelaku, antara desa dan kota, antardaerah dan antarwilayah yang saling menguntungkan, dengan mendayagunakan penataan ruang dan pertanahan sebagai alat kebijakan, serta dengan memperhatikan kemampuan daya dukung dan kelestarian lingkungan.

Strategi pokok pemberdayaan masyarakat adalah memperkuat lembaga dan organisasi masyarakat dengan membuka ruang yang seluas-luasnya bagi inisiatif masyarakat, mengurangi berbagai aturan yang menghambat, mengembangkan budaya kemandirian, keswadayaan, dan kesetiakawanan, serta mengembangkan jaringan kerja masyarakat guna meningkatkan kapasitas masyarakat dalam mendayagunakan sumberdaya, lingkungan alam dan sosial-budaya setempat dalam rangka meningkatkan kesejahteraan, harkat dan martabat masyarakat.

E. SISTEMATIKA PENULISAN

Untuk dapat secara sistematis menjabarkan kelima agenda kebijakan tersebut, sistematika penulisan Propenas disusun dalam enam bab sebagai berikut:

- BAB I Umum
- BAB II Membangun sistem politik yang demokratis serta mempertahankan persatuan dan kesatuan
- BAB III Mewujudkan supremasi hukum dan pemerintahan yang bersih
- BAB IV Mempercepat pemulihan ekonomi dan memperkuat landasan pembangunan berkelanjutan dan berkeadilan
- BAB V Membangun kesejahteraan rakyat dan ketahanan budaya
- BAB VI Meningkatkan pembangunan daerah

Lampiran A Matriks kebijakan

Lampiran B Kerangka ekonomi makro

Matriks kebijakan menyajikan secara rinci masalah dan arah kebijakan, program nasional, dan indikator kinerjanya. Sedangkan kerangka ekonomi makro memberikan gambaran mengenai besaran-besaran ekonomi makro yang akan dicapai bila seluruh agenda pembangunan berhasil dilaksanakan

BAB II
MEMBANGUN SISTEM POLITIK YANG DEMOKRATIS
SERTA MEMPERTAHANKAN PERSATUAN DAN KESATUAN

A. PENDAHULUAN

B. KEADAAN DEWASA INI

C. TUJUAN DAN SASARAN PEMBANGUNAN

1. Tujuan Pembangunan
2. Sasaran Pembangunan

D. MASALAH DAN TANTANGAN

E. STRATEGI KEBIJAKAN

1. Perubahan dan Penyempurnaan Konstitusi dan Perundang-undangan
2. Pemberdayaan Institusi Politik dan Lembaga-lembaga Negara
3. Mengembangkan Budaya dan Etika Politik

F. PROGRAM PEMBANGUNAN

1. Program Penyesuaian Struktur Politik
2. Program Peningkatan Kualitas Proses Politik
3. Program Pengembangan Budaya Politik
4. Program Pengembangan Infrastruktur Demokrasi
 - a. Pembangunan Keamanan Nasional
 - b. Pembangunan Pertahanan Nasional
 - c. Pembangunan Pendukung Pertahanan
5. Program Peningkatan Hubungan Luar Negeri

BAB II

MEMBANGUN SISTEM POLITIK YANG DEMOKRATIS SERTA MEMPERTAHANKAN PERSATUAN DAN KESATUAN

A. PENDAHULUAN

Persatuan Indonesia merupakan amanat yang secara eksplisit dinyatakan di dalam sila ketiga dari dasar negara Pancasila. Sedangkan demokrasi adalah jiwa dan semangat yang terkandung dalam sila keempat Pancasila yang merupakan sarana utama bagi perwujudan kedaulatan rakyat. Karena sama-sama memiliki posisi yang penting dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, dua amanat ini harus dikembangkan secara bersama-sama. Pengembangan sistem politik yang demokratis diarahkan untuk mampu mempertahankan dan makin mempererat rasa persatuan dan kesatuan. Sebaliknya, rasa persatuan dan kesatuan diharapkan mampu memberikan koridor yang makin luas bagi perkembangan demokrasi.

Persatuan dan kesatuan nasional tidak semata-mata dipengaruhi oleh sistem politik yang dianut. Dengan konstelasi geografis sebagai negara kepulauan, upaya untuk mempererat persatuan dan kesatuan nasional juga sangat tergantung pada terciptanya sistem dan kemampuan operasional pertahanan dan keamanan nasional dalam tingkatan yang memadai. Dalam konstelasi geografis seperti itu, harus disadari bahwa memelihara keamanan wilayah dan menjaga kedaulatan negara, serta manajemen pembangunan dan konsolidasi politik, mempunyai tingkat kesulitan dan kerumitan yang berbeda dengan konstelasi geografis negara daratan. Mengalir dari dasar pemikiran tersebut, pertahanan dan keamanan merupakan bagian integral dalam upaya menjaga persatuan dan kesatuan, dan sekaligus harus menopang pengembangan sistem politik yang demokratis. Terjaganya kondisi persatuan nasional tidak hanya tergantung pada kondisi obyektif dalam negeri, melainkan juga oleh berbagai konstelasi politik internasional.

Di masa orde baru, persatuan nasional Indonesia telah mampu dipertahankan dengan baik. Namun demikian, persatuan nasional yang telah dibangun tersebut lebih bersifat semu dan ada kecenderungan untuk tidak berkelanjutan. Hal ini terutama diakibatkan oleh eksekusi negatif dari cara-cara yang dipergunakan untuk mempertahankan persatuan nasional yang pada gilirannya justru berdampak negatif terhadap persatuan nasional itu sendiri. Pemerintahan orde baru telah banyak melakukan cara-cara terkesan kurang memberikan penghargaan kepada nilai-nilai kemanusiaan dan hak-hak sipil warganegara. Dalam menjaga persatuan dan kesatuan, tidak jarang mendahulukan berbagai tindakan represif kepada penduduk warga negara yang dianggap terlibat dan/atau mendukung gerakan pemberontakan, serta gerakan separatisme. Hal lain yang pernah dilakukan dalam rangka menjaga persatuan dan kesatuan ini adalah sentralisasi dan penyeragaman dalam hampir semua aspek kehidupan. Pendek kata, persatuan Indonesia dipertahankan dengan cara-cara yang seringkali kurang demokratis, yang tidak saja memperburuk keadaan dalam negeri, namun juga mempersulit posisi Indonesia dalam pergaulan internasional. Dalam perspektif waktu, persatuan dan kesatuan nasional serta pengembangan demokrasi harus dilihat sebagai satu kesatuan arah kebijakan dan dilakukan secara simultan.

Upaya bangsa Indonesia dalam mengembangkan persatuan nasional dan demokrasi ini diharapkan mampu memberikan kontribusi dan berinteraksi secara positif-konstruktif bagi pencapaian arah-arah kebijakan bidang-bidang utama seperti ekonomi, politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, hukum, agama dan sosial budaya serta bidang-bidang lain yang menjadi urusan daerah. Tidak pula dapat dipungkiri bahwa pengembangan demokrasi tidak hanya melalui

pengembangan sistem politik, tetapi juga harus diikuti dan disertai dengan pembangunan ekonomi, pencerdasan rakyat, hukum, dan keamanan nasional. Namun bab ini lebih mengkonsentrasikan pada pembahasan sistem politik dan keamanan nasional, sementara bidang-bidang lain akan dibahas pada bab-bab tersendiri secara lebih mendalam. Sebagai suatu ilustrasi betapa eratnya kaitan antara politik dan ekonomi, dapat dilihat dari pengalaman dalam zaman orde baru dimana pengembangan demokrasi yang kurang sepadan dengan/atau relatif tertinggal dari intensitas pembangunan bidang ekonomi telah memberikan pengaruh negatif, baik terhadap kehidupan politik maupun terhadap kehidupan ekonomi. Kondisi seperti itu telah mengakibatkan pembangunan berada pada titik krisis karena ketidakmampuan sistem politik memberikan dukungan yang memadai pada dinamika ekonomi nasional. Kehidupan politik yang kurang mampu menampung dinamika kehidupan ekonomi rakyat dan mencegah terjadinya ketimpangan serta ketidakadilan tersebut, menyebabkan banyak ketidakpuasan yang menghasilkan kerawanan-kerawanan sosial yang meluas, termasuk berbagai tindakan anarkis yang berkembang akhir-akhir ini.

Apabila dipahami dari strategi pembangunan nasional secara menyeluruh, pembangunan nasional dewasa ini, ternyata kembali berada pada langkah awal, yaitu tahap pemulihan. Apabila tahap pemulihan ini berhasil dilalui, akan memberikan peluang kepada bangsa Indonesia untuk memasuki tahap konsolidasi, tahap pengembangan, dan pada akhirnya tahap pematapan. Walaupun upaya pengentasan kemiskinan dan peningkatan kesejahteraan menempati posisi penting dalam pembangunan nasional, namun pembangunan aspek politik dan keamanan nasional juga harus mendapatkan prioritas yang memadai. Saat ini mutlak diperlukan kondisi keamanan dan demokrasi yang berada pada tingkatan yang mampu mendukung dan membawa kemajuan aspek kesejahteraan masyarakat.

B. KEADAAN DEWASA INI

Selama dua tahun terakhir ini, yakni semenjak turunnya pemerintahan orde baru dari kekuasaan politik di Indonesia, kehidupan demokrasi di Indonesia mengalami beberapa perkembangan. Hal-hal positif yang bisa dicatat antara lain mencakup telah dilakukannya pemilu pada 1999 yang jujur dan adil dan terbentuknya MPR/DPR sebagai produk dan perwujudan hasil pemilu, serta terpilihnya presiden dan wakil presiden secara demokratis dan transparan oleh MPR.

Beberapa upaya awal pengembangan demokrasi juga ditandai dengan penyempurnaan dan pembenahan kelembagaan politik, yang antara lain berupa pembuatan berbagai produk perundang-undangan yang mendukung proses demokratisasi serta pencabutan beberapa perundangan yang dianggap bertentangan dengan nilai-nilai demokrasi. Beberapa produk perundangan penting bidang politik yang telah disahkan antara lain adalah UU No. 2/1999 tentang partai politik, UU No. 3/1999 tentang pemilihan umum, UU No. 4/1999 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, dan DPRD. Pada tingkat daerah, juga telah ditetapkan UU No. 22/1999 yang memberikan dasar bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah yang demokratis. Beberapa UU yang lain yang diharapkan menopang demokrasi mencakup UU No. 6/1999 tentang referendum sebagai pengganti UU No. 5/1985, dan UU No. 5/1999 tentang peningkatan kinerja, profesionalisme, dan netralitas PNS.

Pada tataran politik praktis, gejala demokratisasi juga terlihat dari aktivitas politik masyarakat yang meningkat. Menghadapi pemilu 1999, politik Indonesia telah ditandai dengan semaraknya kemunculan partai-partai politik baru sebagai cerminan keinginan berbagai kelompok masyarakat untuk mengartikulasikan aspirasi politiknya yang diberi peluang oleh UU No. 2/1999. Oleh karena itu, tiga buah partai politik yang ada pada masa orde baru berubah cepat menjadi sistem multipartai, yaitu 48 partai yang memenuhi persyaratan mengikuti proses pemilu 1999. Hal itu semua adalah merupakan

indikator-indikator penting dari perkembangan positif kehidupan politik dalam menuju suasana kehidupan demokrasi.

Namun sebaliknya, kondisi persatuan dan kesatuan bangsa mengalami gerak menurun dan menuju ke arah yang memiliki tendensi negatif. Hal ini ditandai dengan adanya kecenderungan penampakan gejala-gejala disintegrasi bangsa. Gejala yang cukup jelas adalah munculnya berbagai eskalasi tuntutan untuk memisahkan diri dari negara kesatuan, seperti tuntutan merdeka di Aceh, dan Irian Jaya. Selain itu, beberapa kasus disintegrasi sosial di beberapa daerah juga bisa mengarah kepada disintegrasi bangsa, seperti konflik antarkelompok agama dan etnis di Maluku dan Kalimantan Barat. Gerakan politik ke arah separatisme ini hampir selalu ditandai dengan berbagai tindak kekerasan, baik kekerasan antar kelompok masyarakat, maupun kekerasan antara aparaturnya pertahanan dan keamanan dengan kelompok pemberontak.

Selain itu, tumbuh dan berkembangnya partai politik dan organisasi massa yang berorientasi pada penonjolan agama, etnis, dan kedaerahan merupakan tantangan cukup berat dalam mewujudkan sistem politik yang stabil, transparan, demokratis, dan tetap dalam bingkai persatuan dan kesatuan. Banyaknya kasus yang lebih mengedepankan dan bahkan memenangkan kepentingan politik daripada penghargaan atas hukum, hak asasi manusia, serta persatuan dan kesatuan, merupakan contoh betapa kerasnya usaha yang harus diperjuangkan dalam menegakkan demokrasi dan mempercepat proses demokratisasi sejalan dengan perjalanan bangsa dan negara.

Hal yang perlu mendapatkan perhatian khusus, pembangunan di berbagai bidang dewasa ini juga belum terlalu mampu mengangkat kualitas perempuan. Indikatornya bisa dilihat dari masih rendahnya nilai *Gender-Related Development Index* (GDI) Indonesia. Nilai GDI Indonesia adalah 0,675 dan berada pada ranking ke-88, jauh tertinggal dibandingkan dengan negara-negara ASEAN lainnya, seperti Malaysia dan Thailand (laporan *Human Development Index*, 1999). Demikian pula halnya dengan nilai *Gender Empowerment Measurement* (GEM) yang mengukur partisipasi perempuan dalam kegiatan-kegiatan politik dan ekonomi, termasuk dalam bidang pengambilan keputusan, Indonesia berada pada ranking ke-71 dengan nilai 0,362.

Permasalahan yang erat berkaitan dengan jender adalah masalah kepemudaan, yaitu kalangan usia produktif yang masih mempunyai masa depan yang panjang, serta harus segera mandiri dalam mengambil keputusan pada pilihan-pilihan hidupnya. Pemuda harus menjadi bagian kelas menengah yang memiliki kesadaran demokrasi tinggi. Pada kenyataannya, krisis ekonomi dan politik telah menyebabkan rawannya masa depan pendidikan dan lapangan kerja bagi kalangan pemuda ini. Angka pengangguran dan putus sekolah yang besar ini bisa menjadi beban yang tidak ringan bagi pengembangan sistem politik demokratis, karena rentannya kalangan pemuda yang sedang berada di masa-masa produktif ini terhadap manipulasi politik, agitasi, serta pemanfaatan politik uang untuk tujuan-tujuan politik kelompok primordial, partisan dari para petualang politik.

Erat kaitannya dengan persoalan di atas, yakni munculnya gejala merebaknya kekerasan, yang telah memicu perdebatan tentang strategi pemerintah dalam membangun demokrasi dan upaya untuk meredam gejala disintegrasi bangsa. Perdebatan terutama terfokus pada batas-batas penggunaan pendekatan keamanan dalam mengatasi gejolak yang ada. Orientasi yang berlebihan pada pendekatan keamanan dan pemberian kekuasaan yang terlalu besar kepada institusi militer telah memberikan ruang yang terlalu luas bagi penggunaan cara-cara represif oleh pemerintah. Oleh karena itu, muncul banyak ungkapan keprihatinan terhadap produk kebijakan politik pertahanan dan keamanan di masa lalu yang memberikan peluang bagi perilaku berlebihan dari beberapa kalangan militer di berbagai wilayah tanah air. Hal ini pula yang antara lain telah menimbulkan makin gencarnya tuntutan untuk mengakhiri dwifungsi ABRI yang

diduga telah menyebabkan berbagai tindakan berlebihan dari militer dan kepolisian di masa lalu.

Uraian di atas menunjukkan adanya dua perkembangan politik yang berlainan arah, yaitu proses demokratisasi telah menunjukkan beberapa gejala yang positif, namun persatuan dan kesatuan nasional menunjukkan beberapa gejala yang negatif. Oleh karena itu, pendapat umum cenderung mengaitkan dua gejala itu sebagai sebab dan akibat. Dengan kata lain, awal demokratisasi dianggap sebagai penyebab bagi maraknya gejala disintegrasi bangsa. Meskipun pendapat itu, dalam batas tertentu, mengandung kebenaran, namun perlu pula diperhatikan pemikiran yang menyatakan bahwa banyaknya permasalahan dan munculnya gejolak di berbagai daerah tersebut bukan diakibatkan oleh dibukanya keran demokrasi, melainkan karena warisan politik pengelolaan konflik era orde baru yang cenderung bersifat represif.

Di masa pemerintahan orde baru selama kurang lebih 32 tahun, telah terjadi penyalahgunaan kekuatan TNI dan Polri (di masa lalu digabung dengan nama ABRI) sebagai kekuatan bersenjata bagi pertahanan dan keamanan nasional. Penyalahgunaan tersebut telah melunturkan kepercayaan rakyat kepada TNI sebagai institusi pertahanan nasional dan Polri sebagai korps pelindung masyarakat. Di dalam tubuh TNI dan Polri sendiri, penyalahgunaan kekuasaan yang sudah berlangsung cukup lama tersebut telah mengaburkan sikap dan loyalitas TNI dan Polri. Keadaan seperti itu lebih diperburuk oleh pelaksanaan fungsi sosial politik TNI dan Polri yang berlebihan. Implikasi dari semua ini antara lain adalah tidak tepatnya pembangunan, penempatan, dan pembinaan satuan-satuan TNI dan Polri sehingga tingkat profesionalisme personil kurang memadai dan kesiapan operasional satuan-satuan juga tidak optimal. Hal ini mempersulit penanganan terhadap masalah-masalah keamanan dan integrasi nasional.

Kondisi stabilitas politik serta keamanan yang kurang menggembirakan tersebut telah memberikan dampak negatif terhadap citra Indonesia di dunia internasional. Politik luar negeri merupakan refleksi dari politik dalam negeri, maka setiap dinamika dalam negeri akan mempengaruhi diplomasi sebagai manifestasi politik luar negeri. Karenanya, tidaklah berlebihan bila kerusuhan sosial dan etnis, serta pelanggaran hukum dan hak asasi manusia telah mengakibatkan penundaan dukungan internasional terhadap upaya pemulihan ekonomi, sosial, dan politik bagi Indonesia. Dalam kondisi ekonomi yang sedang terpuruk, banyaknya permasalahan sosial, politik, dan keamanan yang belum terselesaikan, mengakibatkan dukungan, bantuan, dan pinjaman luar negeri menjadi tumpuan yang signifikan dalam proses pemulihan ekonomi, sosial, politik, serta keamanan Indonesia. Oleh karena itu, mengembangkan hubungan luar negeri yang kondusif bagi kepentingan bangsa, negara, dan peningkatan kesejahteraan rakyat merupakan satu agenda yang harus dipikirkan secara serius.

Dengan tingkat ketergantungan yang tinggi terhadap tingkat kepentingan untuk mendapatkan dukungan, bantuan, dan pinjaman luar negeri, telah menempatkan posisi Indonesia pada kondisi yang cukup rawan untuk tidak berpihak pada salah satu kekuatan dan/atau kepentingan politik negara-negara yang berpengaruh kuat dalam hubungan internasional. Sementara itu, kawasan Asia Pasifik, khususnya Asia Tenggara, akan tetap menjadi panggung utama bagi pelaksanaan politik luar negeri Indonesia. Negara-negara ASEAN selalu menjadi lini terdepan dalam memperlihatkan solidaritas dan dukungannya terhadap berbagai masalah diplomatik Indonesia. Sehubungan dengan itu, mempertahankan arah politik luar negeri Indonesia yang bebas aktif dalam kondisi seperti sekarang ini bisa mempersulit upaya untuk memperkuat hubungan luar negeri yang dapat mendukung kepentingan nasional. Kesemuanya itu, merupakan tantangan kuat yang harus dihadapi dalam melaksanakan hubungan luar negeri.

C. TUJUAN DAN SASARAN PEMBANGUNAN

1. Tujuan Pembangunan

Tujuan dalam membangun sistem politik yang demokratis serta mempertahankan persatuan dan kesatuan adalah terciptanya keutuhan NKRI yang kukuh dan terwujudnya masyarakat Indonesia yang damai dan demokratis serta mampu menghadapi tantangan pesatnya perkembangan teknologi maupun perkembangan dinamika masyarakat yang secara keseluruhan dapat menjadi dasar dilaksanakannya pembangunan di segala bidang. Di tengah suasana semakin menguatnya gejala disintegrasi bangsa serta timbulnya berbagai kerusuhan sosial, maka pembangunan di bidang politik serta pertahanan dan keamanan nasional perlu dijadikan salah satu agenda utama dalam rangka pencapaian tujuan tersebut.

Tujuan pembangunan politik adalah terciptanya suasana kondusif bagi terselenggaranya pembangunan di segala bidang, namun kehidupan politik itu sendiri harus bersifat dinamis sehingga mampu mengakomodasikan secara maksimal setiap perubahan kepentingan dan/atau kebutuhan rakyat serta perkembangan lingkungan strategis baik dalam lingkup daerah, nasional, maupun internasional. Dalam hubungan antarbangsa, politik luar negeri RI bertujuan menegakkan kemerdekaan, perdamaian serta keadilan di dunia, melalui pembangunan bangsa-bangsa, pembinaan persahabatan dan kerjasama regional dan internasional, tanpa membeda-bedakan ideologi, sistem politik ataupun sistem sosial masing-masing negara yang kesemuanya didedikasikan pada kepentingan nasional dan peningkatan kesejahteraan rakyat.

Pembangunan keamanan nasional, pada hakikatnya adalah untuk membangun kekuatan dan kemampuan keamanan serta mewujudkan penyelenggaraan sistem keamanan yang mampu melindungi seluruh rakyat Indonesia dari gangguan ketertiban dan keamanan masyarakat serta gangguan keamanan dalam negeri, dengan mendayagunakan secara optimal dan terpadu segenap komponen kekuatan keamanan nasional. Dalam hal keamanan dalam negeri telah mencapai intensitas yang tinggi, maka terdapat interseksi antara wilayah keamanan dan wilayah pertahanan. Wilayah interseksi itu terjadi manakala intensitas gangguan keamanan sudah berada pada eskalasi yang membahayakan persatuan bangsa dan integritas wilayah. Di dalam wilayah itulah TNI dimungkinkan untuk berperan menjalankan fungsinya sebagai kekuatan pertahanan.

Tujuan pembangunan pertahanan nasional adalah membangun kekuatan dan kemajuan pertahanan yang mampu menghadapi setiap ancaman terhadap kedaulatan wilayah, integritas bangsa, dan berbagai jenis pelanggaran hukum. Pada hakikatnya, pembangunan di bidang pertahanan nasional adalah untuk membangun kekuatan dan kemampuan pertahanan serta mewujudkan penyelenggaraan sistem pertahanan yang melindungi seluruh wilayah dan rakyat dalam menghadapi segala ancaman dalam berbagai bentuk dan manifestasinya, dengan mendayagunakan secara optimal dan terpadu segenap komponen kekuatan pertahanan nasional.

2. Sasaran Pembangunan

Sasaran dalam membangun sistem politik yang demokratis serta mempertahankan persatuan dan kesatuan diwujudkan dalam sasaran-sasaran pembangunan politik serta pertahanan nasional dan keamanan nasional sebagai agenda utama.

Sasaran-sasaran dalam pembangunan sistem politik yang demokratis antara lain adalah: (1) terwujudnya bangunan politik yang kapabel, kredibel, dan memiliki kepekaan yang tinggi dalam menampung dan menyalurkan aspirasi dan/atau kepentingan rakyat; (2) terselenggaranya proses

politik yang demokratis dan transparan dalam rangka penegakan kedaulatan rakyat dalam segala aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara; (3) terbangunnya budaya politik yang berlandaskan etika dan moral yang menjunjung tinggi kebenaran, kejujuran, dan keadilan; (4) terbangunnya wawasan dan watak kebangsaan bagi seluruh rakyat Indonesia; (5) terpeliharanya persatuan dan kesatuan bangsa serta keutuhan wilayah negara; dan (6) terselenggaranya hubungan luar negeri yang dapat mendukung kepentingan nasional baik bagi percepatan pemulihan ekonomi dan pembangunan nasional, maupun peningkatan kesiapan Indonesia dalam menghadapi perdagangan bebas dan upaya memelihara stabilitas kawasan.

Sasaran pembangunan keamanan nasional antara lain untuk mewujudkan: (1) Polri yang profesional sebagai penanggung jawab dan pelaksana inti fungsi keamanan nasional yang mampu mendukung segenap komitmen/kesepakatan nasional serta mampu menyesuaikan diri terhadap tuntutan yang berkembang sesuai dengan perubahan lingkungan strategis; (2) terciptanya rasa aman, ketenteraman dan terasakannya keadilan bagi seluruh rakyat sehingga mereka mampu secara aktif dan efektif untuk berpartisipasi dalam segera aspek pembangunan; (3) sosialisasi dan pembudayaan rakyat ke arah terbentuknya masyarakat sadar hukum dan memiliki toleransi yang tinggi dalam kehidupan sosial; (4) citra positif dan tingkat kemandirian Polri sebagai alat keamanan yang netral dari kepentingan politik, penguasa dan golongan tertentu; dan (5) menyiapkan kekuatan dan kemampuan pertahanan dalam kapasitas yang cukup untuk mendukung penyelenggaraan fungsi keamanan dalam negeri pada saat diperlukan, yaitu pada saat intensitas gangguan keamanan sudah bergeser menjadi ancaman pemberontakan atau membahayakan kedaulatan negara dan menjurus ke arah disintegrasi bangsa dan negara.

Sasaran pembangunan pertahanan nasional antara lain untuk mewujudkan: (1) TNI yang profesional sebagai penanggung jawab dan pelaksana inti fungsi pertahanan nasional yang mampu menghadapi setiap ancaman terhadap kedaulatan dan hukum serta mampu menyesuaikan diri terhadap perkembangan lingkungan strategis; (2) tertata dan terbangunnya sumberdaya manusia (SDM), sumberdaya alam (SDA), sumberdaya buatan untuk mendukung penyelenggaraan pertahanan nasional; (3) proses sosialisasi dan pembudayaan bagi rakyat agar memiliki rasa satu bangsa, satu bahasa, dan satu tanah air sebagai modal dasar dalam mempererat persatuan nasional; (4) proses sosialiasi dan pembudayaan bagi rakyat untuk mengembangkan kesadaran dan tindakannya dalam menggunakan hak dan memenuhi kewajiban dalam setiap upaya pembelaan negara; (5) pengembangan sistem pertahanan nasional ke arah yang lebih kondusif baik untuk pengembangan kekuatan dan kemampuan pertahanan di satu sisi, maupun untuk pengembangan sistem politik yang demokratis di sisi lain; (6) terjaganya kedaulatan negara, integritas wilayah, dan tegaknya hukum di seluruh wilayah negara RI; dan (7) terciptanya dampak penangkal baik untuk mendukung penegakan kedaulatan negara dan penegakan hukum maupun untuk mendukung setiap upaya diplomasi luar negeri.

D. MASALAH DAN TANTANGAN

Kondisi perekonomian yang sangat memprihatinkan pada awal orde baru, dengan inflasi melebihi 600 persen, membuat fokus pembangunan pemerintahan orde baru hampir tertuju sepenuhnya pada aspek ekonomi nasional. Untuk keperluan itu, menurut pemahaman waktu itu diperlukan kondisi stabilitas nasional yang mantap dan terkendali. Dalam kaitan ini, perpolitikan nasional dibatasi dinamikanya dan berada dalam pengendalian kekuasaan secara ketat, ditambah lagi dengan dilibatkannya militer secara aktif dalam kehidupan sosial politik melalui dwifungsi. Sejalan dengan itu, para perancang pembangunan

nasional juga menganggap bahwa yang dibutuhkan adalah stabilitas politik dan keamanan guna mendukung dinamika pertumbuhan ekonomi. Namun demikian, terbukti di kemudian hari bahwa kinerja pembangunan yang diharapkan tidak sepenuhnya terwujud, karena pertumbuhan ekonomi tidak diikuti dengan pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya. Sebaliknya yang terjadi justru munculnya kesenjangan yang makin lama makin tajam, serta tumbuhnya kemiskinan dan ketidakadilan struktural, fungsional, dan spasial, tumbuhnya konglomerasi secara tidak wajar karena berjalan tanpa kontrol politik yang semestinya, serta tumbuh-suburnya praktik-praktik KKN dalam kalangan birokrasi pemerintahan yang kemudian meluas hampir ke seluruh lapisan masyarakat.

Di pihak lain, upaya pencapaian stabilitas politik telah berjalan eksekutif, sehingga yang kemudian berkembang adalah eksekutif-eksekutif yang bersifat destruktif dari penggunaan dwifungsi ABRI dan keterlibatan politisi sipil serta birokrat dalam mendukung pola-pola operasional dalam mewujudkan stabilitas nasional tersebut. Eksekutif-eksekutif yang nyata antara lain berupa kecenderungan otoritarianisme di dalam manajemen pembangunan nasional secara umum. Demokrasi kurang mendapatkan tempat untuk berkembang, ditandai dengan melemahnya fungsi kontrol lembaga legislatif, terkooptasinya lembaga-lembaga hukum, tersumbatnya saluran aspirasi rakyat karena sistem kepartaian yang berada dalam kendali pemerintah, serta seringnya terjadi pelanggaran HAM oleh aparat pemerintah, dan juga dari kalangan angkatan bersenjata.

Proses pembangunan ekonomi mengalami puncak distorsi dan telah berkembang di luar perkiraan para perancangannya sendiri, antara lain karena stabilitas politik yang pada awalnya ditujukan untuk mensukseskan pembangunan ekonomi, justru telah memukul pembangunan ekonomi menuju titik balik. Kesenjangan struktural yang cukup tajam dan kemiskinan yang makin meluas, diperberat dengan jatuhnya secara drastis nilai tukar rupiah di pasar uang internasional, terutama terhadap dolar AS, pada gilirannya telah menjadi pemicu huru-hara dan menghancurkan stabilitas nasional. Faktor yang memperkuat proses "pengikisan" sistem politik orde baru adalah lingkungan politik dan ekonomi internasional, yang memandang Indonesia sebagai negara yang tidak demokratis dan pembangunan ekonominya makin tidak efisien. Ujung dari seluruh proses-proses di dalam negeri dan pengaruh internasional itulah yang menjadi sebab dari krisis multidimensi yang meliputi politik, sosial, dan ekonomi. Krisis multidimensi itu akhirnya memukul kredibilitas pemerintahan orde baru dan kemudian memunculkan gerakan reformasi politik nasional, untuk memulai pembangunan nasional melalui cara-cara yang lebih demokratis, mencapai keadilan dan kesejahteraan rakyat secara lebih merata.

Berakhirnya kekuasaan orde baru memberikan pelajaran penting tentang berbagai hal prinsip dalam penyelenggaraan sistem politik dan kenegaraan di Indonesia. Pertama, adanya keperluan yang mendesak bagi penyempurnaan dan perubahan UUD 1945 sebagai dasar negara. Selain itu, perlu adanya jaminan bahwa konstitusi mampu memberikan pedoman pengurangan dominasi lembaga eksekutif dalam sistem politik tanpa harus kehilangan kewenangan yang diperlukan untuk menjalankan pemerintahan. Konstitusi yang terlalu lentur yang membuka terlalu banyak kemungkinan penafsiran subyektif telah membawa perjalanan politik bangsa Indonesia makin jauh dari demokrasi dan cita-cita kemerdekaan. Salah satu indikasi yang dapat dirasakan adalah berlangsungnya sistem kekuasaan eksekutif yang cenderung bercorak absolut. Kekuasaan yang demikian itu disebabkan oleh karena wewenang dan kekuasaan Presiden telah melebihi batas kewajaran sehingga menggeser wewenang kekuasaan lembaga tinggi lainnya. Implikasi lebih lanjut adalah terbentuknya budaya KKN, karena mekanisme kontrol tidak berjalan secara efektif, bahkan cenderung lemah.

Keadaan krisis seperti tersebut di atas dan diperburuk dengan ketidakpekaan penyelenggara negara dan penyelenggara pemerintahan terhadap kondisi dan situasi yang berkembang dalam masyarakat serta tuntutan kebutuhan rakyat secara luas, telah membangkitkan gerakan reformasi hampir di seluruh wilayah tanah air. Gerakan reformasi telah berhasil menumbangkan pemerintahan orde baru dan telah mendorong terjadinya kemajuan-kemajuan di bidang politik, usaha penegakan kedaulatan rakyat, dan peningkatan peran serta masyarakat. Bersamaan dengan itu telah terjadi pula pengurangan dominasi peran pemerintah dalam kehidupan politik, sehingga organisasi politik dan organisasi massa bisa lebih berperan secara signifikan. Kemajuan-kemajuan tersebut antara lain ditandai dengan terselenggaranya Sidang Istimewa MPR 1998; Pemilu 1999 yang diikuti banyak partai; netralitas TNI, Polri, dan PNS; peningkatan partisipasi politik; pers yang bebas; serta Sidang Umum MPR 1999.

Meskipun kekuasaan orde baru telah berakhir dan keran demokrasi telah dibuka, sejalan dengan bergulirnya proses reformasi, namun perkembangan demokrasi belum terarah secara baik dan aspirasi masyarakat belum terpenuhi secara maksimal. Aspirasi rakyat belum tertangkap, terartikulasi, dan teragregasikan secara transparan dan konsisten. Distorsi terhadap aspirasi, kepentingan, dan kekuasaan rakyat masih sangat terasa dalam kehidupan politik, baik distorsi yang datang dari elit politik, penyelenggara negara, pemerintah, maupun kelompok-kelompok kepentingan. Di pihak lain, institusi pemerintah dan negara tidak jarang berada pada posisi yang seolah tidak berdaya menghadapi aksi massa yang seringkali melebihi batas kepatutan dan bahkan muncul kecenderungan yang mengarah anarki walaupun polanya tidak melembaga dan lebih banyak bersifat kontekstual.

Kemajemukan masyarakat Indonesia merupakan potensi konstruktif, tetapi apabila tidak dikelola dengan terbuka dan toleran, akan berpotensi memunculkan konflik yang merugikan. Otonomi daerah yang belum terwujud, kebijakan yang terkesan masih relatif terpusat, serta berbagai tindakan ketidakadilan yang belum terselesaikan dapat mendorong terjadinya disintegrasi bangsa. Konflik sosial di berbagai daerah seperti di Maluku merupakan gangguan bagi keutuhan NKRI. Apabila hal tersebut tidak segera ditanggulangi akan dapat mengancam keberadaan dan kelangsungan kehidupan bangsa dan negara. Tuntutan kemerdekaan dari sebagian masyarakat Daerah Istimewa Aceh, Papua, dan Riau merupakan ekspresi ketidakpuasan masyarakat daerah tersebut terhadap kebijakan pemerintah pusat. Berbagai hal tersebut merupakan tantangan yang harus dikelola dan ditindaklanjuti dengan cepat, tepat, dan menyentuh substansi permasalahannya secara nyata. Bila tidak dapat dikelola dengan baik akan sangat berbahaya bagi kelangsungan integrasi bangsa dan negara.

Selain itu, gerakan reformasi telah membawa tantangan lain, yakni berupa munculnya kebebasan pers dan media massa dalam menyampaikan informasi kepada seluruh masyarakat tanpa adanya kekhawatiran terhadap ancaman pembredelan. Namun demikian, kebebasan dalam menyampaikan informasi dewasa ini, belum didukung secara proporsional oleh kemampuan profesional secara merata oleh semua kalangan pers dan media massa nasional. Pers belum mampu sepenuhnya bertanggung jawab dalam mengelola kebebasannya, sedangkan masyarakat masih belum mampu menerima kebebasan berpendapat secara proporsional dan toleran. Ditambah lagi dengan belum berfungsinya lembaga-lembaga hukum yang diharapkan mampu menampung sengketa-sengketa perdata dalam bidang informasi. Selain itu, kemampuan masyarakat untuk mengapresiasi munculnya kebebasan pers belumlah memadai. Proses penyesuaian antara munculnya kebebasan dan penyempurnaan dukungan infrastruktur informasi, banyak menimbulkan gesekan-gesekan dan konflik, baik konflik horisontal maupun vertikal.

Permasalahan utama dalam upaya mempertahankan persatuan dan kesatuan adalah membangun perekat dan komitmen yang kuat untuk menjaga tetap tegaknya NKRI di tengah timbulnya gejala perpecahan dan rasa ketidakpuasan di kalangan rakyat di berbagai daerah. Gejala tersebut terutama disebabkan oleh pelaksanaan pembangunan nasional yang lebih berorientasi pada pertumbuhan ekonomi dan dilaksanakan secara terpusat tetapi kurang diimbangi dengan perhatian yang cukup pada masalah keadilan dan pemerataan pembangunan. Hal tersebut kemudian menjadi penyebab krisis berkepanjangan yang membahayakan persatuan dan kesatuan, serta mengancam kelangsungan kehidupan berbangsa dan bernegara. Salah satu indikator tetap tegaknya persatuan serta kesatuan bangsa dan negara adalah penghargaan setiap warganegara atas kebutuhan kolektifnya, karena manfaat yang diperolehnya dari kebutuhan tersebut dalam kehidupan bersama, termasuk didalamnya adalah kebutuhan di bidang pertahanan nasional dan keamanan nasional. Kebutuhan akan diperolehnya kemanfaatan itulah yang kemudian menimbulkan semangat bersama untuk mendayagunakan kemampuan dan kekuatan yang ada untuk menjaga kedaulatan, keamanan dan persatuan nasional. Oleh sebab itu, tanpa mengecilkan arti peran dan fungsi aspek-aspek lainnya, pembahasan dalam upaya mempertahankan persatuan dan kesatuan akan lebih dititikberatkan pada masalah pembangunan sistem politik yang demokratis serta pertahanan dan keamanan nasional yang dapat diandalkan.

Dalam konteks pembangunan pertahanan dan keamanan, permasalahan yang timbul bermula dari kurang mantapnya formulasi dan persepsi peran TNI dalam menghadapi ancaman yang datang dari luar negeri yang membahayakan kedaulatan dan keamanan nasional Indonesia. Asumsi mengenai tidak adanya potensi ancaman dari luar negeri itulah yang antara lain menyebabkan terjadinya penonjolan peran ABRI sebagai kekuatan sospol, yang berimplikasi pada melemahnya peran TNI sebagai kekuatan pertahanan dan keamanan, menurunnya tingkat profesionalisme prajurit TNI, sehingga kemampuan nyata menjadi rendah dan efek penangkalan sangat lemah, serta timpangnya komposisi pengembangan kekuatan personil TNI serta alat utama dan sistem senjata TNI dikaitkan dengan konfigurasi geografis wilayah Indonesia. Kurang tepatnya persepsi ancaman di masa lalu itu pula yang menjadi sebab penting keterlibatan TNI yang terlalu jauh dalam tugas-tugas keamanan dalam negeri serta keamanan dan ketertiban masyarakat. Keterlibatan TNI tersebut berakibat pada terdistorsinya peran dan fungsi Polri, sehingga berakibat kurang menguntungkan bagi profesionalisme Polri dalam menyelesaikan persoalan-persoalan kriminal serta berkurangnya jaminan rasa keamanan dan ketenteraman masyarakat.

Meskipun permasalahan ini tidak boleh ditimpakan hanya sebagai kesalahan TNI dan Polri baik secara institusi maupun secara perorangan sebagai aparat pertahanan dan keamanan dalam menjalankan tugas dan kewajibannya, namun keadaan itu ternyata telah melunturkan kepercayaan rakyat kepada TNI sebagai institusi pertahanan negara dan Polri sebagai korps penjaga keamanan nasional dan pelindung masyarakat. Di dalam tubuh TNI dan Polri sendiri, penyalahgunaan kekuasaan yang berlangsung cukup lama tersebut telah mengaburkan sikap dan loyalitas TNI dan Polri. Pelaksanaan fungsi sosial politik telah dilakukan secara berlebihan dan bahkan jauh melebihi tugas dan fungsinya sebagai kekuatan pertahanan dan keamanan. Hal ini antara lain disebabkan oleh tidak terpenuhinya kebutuhan minimal untuk menjalankan fungsinya di bidang pertahanan dan keamanan. Implikasi dari pada itu, antara lain adalah tidak tepatnya pembangunan, penempatan, dan pembinaan satuan-satuan TNI dan Polri sehingga tingkat profesionalisme personil kurang memadai dan kesiapan operasional satuan-satuan juga tidak optimal sebagaimana yang seharusnya.

Dampak selanjutnya dari keadaan seperti itu, dalam suasana pembangunan ekonomi yang masih menyisakan permasalahan kemiskinan, kesenjangan dan ketidakadilan secara cukup signifikan yang juga dipicu oleh gerakan-gerakan sekelompok orang yang tidak bertanggung jawab, berujung pada timbulnya kerusuhan massal dan terjadinya berbagai pelanggaran hukum dan HAM yang dilakukan baik oleh aparat keamanan maupun oleh anggota masyarakat. Kerusuhan dan gangguan keamanan yang tidak dapat segera diatasi secara menyeluruh antara lain juga disebabkan oleh belum adanya kepastian landasan hukum yang dibutuhkan sebagai dasar pelaksanaan tugas TNI dan Polri di lapangan serta masih rendahnya partisipasi dan kesadaran masyarakat dalam hal bela negara dan penciptaan kamtibmas. Landasan pemikiran operasional TNI dan Polri seringkali hanya mengacu pada persepsi dan penafsiran subyektif dari sekelompok elit TNI pada masa orde baru atas sejarah keberhasilan perjuangan TNI dan Polri, menjadikannya kurang tanggap dalam merespons dinamika perkembangan masyarakat di tingkat nasional maupun internasional.

Di luar berbagai hal yang disebutkan di atas, pembangunan pertahanan dan keamanan nasional menghadapi tantangan yang cukup berat terutama dalam hal pemulihan kredibilitas serta citra baik TNI dan Polri di dalam maupun di luar negeri, dalam menunaikan tugas dan fungsi kerja yang baru dalam menghadapi berbagai ancaman terhadap kedaulatan negara, dan menghadapi dinamika perkembangan masyarakat. Sebagai institusi pertahanan negara, TNI harus mampu menjangkau seluruh luas wilayah kepulauan Indonesia, dengan kondisi geografis yang sangat beraneka ragam. Padahal kuantitas maupun kualitas personil maupun alat utama dan sistem senjata TNI sangat tidak memadai dalam memikul tugas yang demikian itu. Selain itu, dari jumlah yang ada, perlu diperhitungkan secara akurat penyebaran kekuatan TNI dengan memperhitungkan daya dukung fasilitas peralatan dan dukungan masyarakat setempat dalam memberikan peluang dan penghargaan yang memadai bagi perjuangan personil TNI yang berdedikasi tinggi.

Tantangan yang tidak kurang pentingnya adalah mengubah sikap dan mental personil TNI sendiri untuk kembali pada posisinya yaitu mengemban peran dan fungsinya sebagai penjaga kedaulatan negara dan bangsa. Ke dalam tubuh TNI perlu dibangkitkan kembali kesadaran secara terus-menerus atas kemungkinan ancaman yang riil terhadap kedaulatan negara terutama yang datang dari kekuatan asing. Tantangan lain adalah penanaman nilai-nilai kebanggaan dan kewibawaan pada TNI, baik bagi masyarakat sipil maupun bagi prajurit TNI. Hal ini kiranya bisa dicapai dengan terus mengembangkan kekuatan TNI yang tidak hanya mampu melaksanakan peran dan fungsinya secara minimal, namun lebih dari itu diharapkan juga mampu dibangun suatu institusi TNI yang mempunyai efek penggentar (*deterrence effects*) terhadap musuh, menimbulkan image bahwa TNI berkemampuan tempur tinggi dengan daya pukul yang efektif. Hal ini menjadi salah satu faktor yang teramat penting dalam mendukung keberhasilan upaya menjaga kedaulatan dan keamanan serta diplomasi dalam hubungan luar negeri.

Dalam kaitan ini maka, tantangan tugas ke depan bagi Polri, - dalam hal tertentu juga bagi TNI - adalah menghadapi ancaman dalam negeri, dengan segenap daya dan kekuatan untuk mencegah dan menanggulangi berbagai gangguan keamanan dan gejolak sosial. Di lain pihak, tantangan TNI yang utama adalah dalam menghadapi ancaman yang mungkin datang dari luar negeri berupa invasi, pelanggaran wilayah, sengketa perbatasan, eksploitasi kekayaan alam laut secara ilegal, infiltrasi dan subversi, serta terorisme internasional dengan segala dampak negatifnya bagi eksistensi negara RI. Dukungan TNI terhadap Polri dalam menjaga keamanan dalam negeri berguna selain untuk memperkuat kekuatan dan kemampuan dalam menjamin keamanan dalam negeri, juga diharapkan berimplikasi pada terbentuknya saling pengertian, toleransi, dan tereliminasi egoisme TNI dan Polri.

Dalam era transparansi dan proses demokratisasi, serta dengan tingkat kemajuan masyarakat yang makin tinggi, maka segala bentuk ketidakadilan, kesenjangan, dan distorsi dapat segera diketahui oleh masyarakat. Bila tuntutan masyarakat atas dihapusnya ketidakadilan, kesenjangan, dan distorsi itu tidak dapat tersalurkan dan terselesaikan secara memadai, dapat diduga bahwa pada klimaksnya rakyat akan menggunakan caranya sendiri yang justru kontraproduktif dengan penegakan nilai-nilai hukum dan keadilan. Hal itu, berarti akan mengundang terjadinya akumulasi kerusuhan sosial, dan gangguan keamanan, sehingga cara-cara penanganannya oleh aparat TNI dan Polri semaksimal mungkin tidak lagi dilakukan dengan menggunakan kekerasan, tetapi dengan metodologi, taktik, dan teknik yang canggih untuk dapat mengatasi permasalahannya di atas landasan hukum dan hak asasi manusia. Hal itu tentu saja menuntut tingkat profesionalisme yang tinggi bagi setiap anggota Polri dan harus didukung dengan tingkat fleksibilitas dan daya inovasi yang tinggi untuk dapat memberdayakan strategi, taktik, dan teknik operasional pengamanan yang handal.

E. STRATEGI KEBIJAKAN

Dalam upaya untuk mengembangkan sistem politik yang demokratis serta mempertahankan persatuan dan kesatuan nasional, disusun tiga strategi utama, yaitu pada tataran konstitusi dan perundang-undangan penguatan lembaga-lembaga terkait, serta pengembangan budaya politik dan etika politik.

1. Perubahan dan Penyempurnaan Konstitusi dan Perundang-undangan

Strategi kebijakan ini ditujukan untuk melakukan amandemen UUD 1945, sehingga diharapkan mampu menjadi referensi utama dalam upaya membangun sistem politik yang demokratis, yang berintikan pemisahan kekuasaan yang tegas dan kesetaraan kekuasaan antara eksekutif, legislatif dan yudikatif, penegasan adanya supremasi hukum atas kekuasaan politik, persamaan di muka hukum, tanpa diskriminasi atas hak-hak dan kewajiban warga negara, reposisi peran dan fungsi TNI dalam politik, jaminan yang eksplisit terhadap kebebasan berserikat dan berkumpul, netralitas Polri dan PNS dalam kehidupan politik, serta perhatian yang lebih besar mengenai kesetaraan gender dalam kehidupan politik.

2. Pemberdayaan Institusi Politik dan Lembaga-lembaga Negara

Strategi kebijakan ini ditujukan untuk melakukan pemberdayaan dan peningkatan kapasitas lembaga tertinggi dan lembaga-lembaga tinggi negara dalam rangka meningkatkan kemampuan melakukan check and balances terhadap kekuasaan politik. Untuk itu diperlukan upaya penguatan struktur lembaga dan pengembangan mekanisme rekrutmen politik pada masing-masing lembaga, baik pada tataran suprastruktur politik, birokrasi sipil, militer dan kepolisian, maupun pada infrastruktur politik, termasuk upaya kemandirian partai-partai politik dan ormas, mekanisme resolusi konflik, organisasi profesi serta lembaga swadaya masyarakat (LSM). Dalam lima tahun ke depan merupakan masa transisi demokrasi pada sistem politik yang belum mapan, militer dimungkinkan untuk memainkan peran keseimbangan sesuai dengan fungsinya sebagai penegak kedaulatan nasional agar demokrasi berjalan secara terbuka, tetapi tidak menjurus ke arah anarki.

3. Mengembangkan Budaya dan Etika Politik

Strategi kebijakan ini ditujukan untuk meningkatkan profesionalitas yang mendukung pengembangan sistem politik yang demokratis dan mempertahankan persatuan dan kesatuan. Peningkatan profesionalitas ditekankan pada aparatur negara, yang mencakup anggota lembaga tinggi negara, birokrasi sipil, militer, dan kepolisian. Sedangkan pengembangan budaya dan etika politik yang demokratis serta peningkatan nilai kebangsaan serta upaya

bela negara, diarahkan pada semua komponen bangsa, baik yang berada pada suprastruktur, infrastruktur politik, maupun pada masyarakat secara luas. Selain itu, diperlukan adanya peningkatan partisipasi politik rakyat, pengembangan budaya politik demokratis, peningkatan budaya komunikasi politik dan saluran informasi politik yang mendorong demokratisasi, serta mempertebal rasa persatuan dan kesatuan bangsa.

F. PROGRAM PEMBANGUNAN

Dalam rangka mengatasi berbagai masalah dan tantangan, guna mencapai tujuan dan sasaran pembangunan yang ada, serta untuk mengimplementasikan jабaran strategi kebijakan pembangunan dalam meningkatkan kehidupan demokrasi, maka disusun program-program pembangunan politik yang mencakup program penyesuaian struktur politik, peningkatan kualitas proses politik, pengembangan budaya politik, pengembangan infrastruktur demokrasi, dan peningkatan hubungan luar negeri. Pembangunan keamanan nasional dan pertahanan nasional sebagai bagian integral dari program pembangunan infrastruktur demokrasi, mencakup pembangunan keamanan nasional, pembangunan pertahanan nasional, dan pembangunan pendukung pertahanan.

1. Program Penyesuaian Struktur Politik

Program ini memiliki beberapa tujuan. *Pertama*, menyempurnakan konstitusi dalam rangka mengakomodasikan dan mengikuti perubahan aspirasi, kepentingan, dan kebutuhan rakyat, serta mampu pula mengadopsi perkembangan lingkungan internasional. Dengan demikian, konstitusi dapat menjadi pijakan yang kuat dan kondusif bagi terwujudnya sistem politik yang sehat dan dinamis, serta makin memantapkan mekanisme demokrasi dan suksesi kepemimpinan nasional secara damai. Untuk mencapai tujuan itu, maka perlu dilakukan upaya-upaya untuk: (1) mengkaji, menelaah, dan melakukan uji coba (dan/atau simulasi) terhadap materi-materi yang terkandung dalam UUD 1945 dalam rangka mengembangkan struktur politik, proses-proses politik, dan budaya politik yang demokratis dan aspiratif terhadap tuntutan perubahan kebutuhan rakyat; (2) merumuskan penyempurnaan materi konstitusi, untuk menjadi landasan yang kokoh bagi berkembangnya sistem politik yang demokratis, aspiratif, dan makin memperkuat kapasitas dan kredibilitasnya baik dalam percaturan politik nasional maupun internasional; (3) implementasi substansi konstitusi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara guna menjamin makin kokohnya persatuan dan kesatuan bangsa dan negara; serta makin tingginya posisi tawar bangsa Indonesia dalam percaturan politik internasional; dan (4) melakukan penguatan konstitusional secara khusus untuk meningkatkan kedudukan dan peran perempuan sebagai makhluk individu yang dilahirkan merdeka dan sebagai makhluk sosial dengan hak-hak dan kewajiban politik yang setara dengan laki-laki.

Kedua, program ini juga bertujuan untuk mengembangkan institusi politik yang mampu mawadahi aspirasi rakyat, terciptanya mekanisme kontrol yang efektif, mendorong proses demokratisasi, serta menciptakan iklim yang mendukung terwujudnya sikap keterbukaan dan tanggung jawab; sehingga terwujud tata hubungan dan tata kerja yang efektif, efisien, dan konstruktif antar lembaga, antar institusi, dan antar daerah baik dalam hubungan vertikal maupun horisontal. Untuk melakukan penyesuaian secara sistematis dan berkesinambungan, perlu dilakukan upaya-upaya yang mendorong institusi politik yang ada agar mampu mawadahi dan mencerminkan terjadinya: (1) kesetaraan kekuasaan antara eksekutif, legislatif, dan yudikatif; (2) kesetaraan kewenangan dan tanggung jawab antara negara, pemerintah, dan masyarakat; (3) kesetaraan kewenangan dan tanggung jawab antar pusat dan daerah serta antar daerah di seluruh wilayah Indonesia; (4) membangun keterkaitan yang makin kuat antar

daerah berdasarkan potensi dan prospek pengembangan masing-masing daerah atas dasar hubungan yang saling menguntungkan dan saling memperkuat; (5) komunikasi, informasi, dan edukasi dan advokasi mengenai kesetaraan jender di lingkungan lembaga-lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif, termasuk TNI dan Polri, serta masyarakat secara keseluruhan.

Ketiga, mewujudkan netralitas TNI, Polri dan PNS dalam sistem politik nasional. Memposisikan TNI, Polri, dan PNS pada kedudukan yang bersifat netral, tidak terpengaruh dan mempengaruhi kepentingan kelompok, suku, golongan, maupun kepentingan politik tertentu. Kemandirian TNI, Polri, dan PNS juga harus tercermin pada keteguhannya untuk saling berinteraksi sesuai dengan fungsi, tugas, dan peran formalnya masing-masing dan harus dapat menciptakan sinergi dalam hubungan kerja yang mengabdikan kepentingan negara, bangsa, dan masyarakat. Kegiatan yang dapat dilakukan antara lain: (1) penyesuaian organisasi TNI-Polri secara bertahap dan sistematis agar kedudukannya makin lama makin independent dan memiliki kewenangan yang cukup memadai untuk berperan sebagai abdi negara serta terlepas dari kekuasaan politik dan pemerintahan; (2) pemisahan secara sistematis Polri dari jajaran TNI agar masing-masing dapat melakukan peran dan fungsinya secara maksimal; (3) pengurangan secara bertahap keterlibatan TNI dalam bidang di luar fungsi utamanya agar makin fokus dan makin profesional; (4) mengambil langkah-langkah konkrit untuk membenahi organisasi, personil, material, dan pengaturannya dalam mengimplementasikan redefinisi, reposisi, dan reaktualisasi peran TNI-Polri; dan (5) mengembangkan sistem birokrasi pemerintahan yang terlepas dari pengaruh kepentingan kelompok, golongan, agama, suku, dan kepentingan politik tertentu, serta pengembangan jabatan-jabatan dalam struktur birokrasi pemerintahan sebagai jalur karier birokrat dan bukan jalur karier politik.

2. Program Peningkatan Kualitas Proses Politik

Program ini memiliki beberapa tujuan. *Pertama*, meningkatkan penyelenggaraan pemilihan umum dengan memberikan peran yang lebih efektif kepada organisasi peserta pemilihan umum, baik dalam perencanaan, pelaksanaan maupun pengawasan dari tingkat pusat sampai dengan daerah. Untuk mencapai tujuan ini dilakukan upaya-upaya untuk mengkaji, menelaah, dan melakukan uji coba (dan/atau simulasi) secara berkelanjutan terhadap model penyelenggaraan pemilu serta menyelenggarakan Pemilu agar makin meningkat kualitasnya, dalam hal: (1) transparansi penyelenggaraannya; (2) kejujuran dan keadilan dalam hal prosesnya; (3) keabsahan para peserta pemilu dan para calon wakil rakyat dengan mengacu pada perundangan yang berlaku; (4) makin mantapnya kapasitas, kapabilitas, kredibilitas, dan reliabilitas lembaga penyelenggara pemilu; dan (5) memantapkan akuntabilitas publik lembaga penyelenggara pemilu.

Kedua, mewujudkan sistem kaderisasi dan mekanisme kepemimpinan nasional yang jelas, transparan, demokratis, dan berkualitas yang menjunjung tinggi kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat. Tujuan ini dapat dicapai melalui upaya-upaya pengkajian, penelaahan, dan melakukan uji coba (dan/atau simulasi) terhadap model pengembangan kepemimpinan nasional serta mendukung terlaksananya seleksi dan suksesi kepemimpinan nasional secara demokratis. Target utama dalam penciptaan sistem kaderisasi dan mekanisme kepemimpinan nasional ini adalah rekrutmen politik terhadap potensi-potensi pemuda yang diharapkan mendukung demokratisasi sistem politik.

Ketiga, menumbuhkembangkan sistem dan mekanisme yang memungkinkan peningkatan kemampuan masyarakat dalam menyampaikan dan memperjuangkan

aspirasi dan kepentingannya serta memiliki kesempatan serta keterlibatan yang makin luas dan makin berkualitas dalam proses politik. Hal ini dapat diwujudkan dengan mendorong peningkatan partisipasi politik rakyat melalui pengembangan partai-partai politik dan organisasi kemasyarakatan yang mampu menampung aspirasi rakyat secara luas dalam jangkauannya dan optimal dalam kualitas partisipasinya. Sub program ini mencakup upaya untuk: (1) pemberian jaminan bahwa ada kesempatan yang luas kepada seluruh rakyat untuk berkumpul, berserikat, dan menyampaikan pendapat melalui berbagai bentuk organisasi politik dan organisasi kemasyarakatan; (2) pemberian fasilitas yang cukup memadai bagi seluruh rakyat untuk dapat memahami, menilai, dan menentukan pilihannya bergabung ke dalam salah satu organisasi politik dan organisasi kemasyarakatan; dan (3) penyediaan fasilitas peraturan perundangan yang mampu mengakomodasikan ke luar dan masuknya anggota masyarakat ke dalam organisasi politik dan organisasi kemasyarakatan dalam sistem politik nasional dalam rangka memaksimalkan partisipasi politik rakyat.

3. Program Pengembangan Budaya Politik

Program ini disusun untuk mencapai beberapa tujuan. *Pertama*, meningkatkan kesadaran dan pemahaman masyarakat terhadap hak dan kewajiban politiknya dalam berbagai segi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Untuk selanjutnya dapat memenuhi kewajiban politiknya serta menggunakan hak politiknya secara maksimal sesuai dengan kedudukan, fungsi, dan perannya di dalam sistem politik nasional. Upaya untuk mencapai tujuan tersebut adalah: (1) membuka kesempatan yang luas bagi partai politik dan organisasi kemasyarakatan untuk melakukan sosialisasi dan pembinaan kader-kadernya, terutama pembinaan kalangan pemuda; (2) memberikan fasilitas yang cukup memadai terutama dalam hal pengaturan agar proses sosialisasi politik dan pengembangan budaya politik dapat terlaksana secara luas dan makin meningkat kadar kedalamannya; (3) melaksanakan pembenahan secara sistematis kelembagaan, tata kerja, personil, dan proses yang terjadi baik di tingkat suprastruktur politik maupun di tingkat infrastruktur politik agar dapat berperan secara maksimal baik langsung maupun tidak langsung dalam proses sosialisasi politik dan pengembangan budaya politik kepada rakyat; (4) melaksanakan pengembangan pemerintahan yang bersih dan berwibawa serta penegakan hukum secara adil dan konsisten agar dapat menjadi cermin bagi masyarakat untuk mengembangkan dirinya dalam kerangka pengembangan etika politik dan budaya politik yang positif-konstruktif; (5) melakukan upaya pembudayaan khusus dalam peningkatan kesadaran terhadap kesetaraan jender dalam rangka pengimplementasian hak-hak dan kewajiban politik setiap warganegara secara adil.

Kedua, meningkatkan dan memantapkan komunikasi antar dan intra kekuatan-kekuatan politik serta antar lembaga politik dengan rakyat sesuai dengan peran dan fungsinya, sehingga selain memberi kesempatan yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk saling berkomunikasi, juga kesempatan untuk mengontrol proses penyelenggaraan pemerintahan. Upaya untuk mencapai tujuan tersebut mencakup: (1) melaksanakan pemberian fasilitas dan dukungan yang luas untuk penyempurnaan infrastruktur komunikasi dan teknologi informasi bagi memperkaya media massa dan pers agar dapat berperan secara aktif dan konstruktif dalam menyebarluaskan informasi secara obyektif, independent dan menghindarkan pemberitaan yang bersifat distortif dan bertendensi memfitnah secara disengaja; (2) melaksanakan pengembangan sistem komunikasi dan pers yang memungkinkan media massa dan masyarakat secara luas dapat melakukan kontrol terhadap jalannya pemerintahan dan proses penyelenggaraan ketatanegaraan; (3) membuka kesempatan yang luas bagi semua pihak untuk menumbuhkembangkan pusat-

pusat informasi yang dapat mendukung terselenggaranya komunikasi dua arah secara transparan; dan (4) meningkatkan upaya pengembangan pers dan media massa yang berintegritas dan menjunjung tinggi etika pers, sebagai upaya mencerdaskan kehidupan bangsa, memperkuat persatuan dan membentuk kepribadian bangsa.

Ketiga, mendayagunakan seluruh modal dasar pembangunan, terutama jiwa dan semangat persatuan dan kesatuan bangsa dalam penyelenggaraan pembangunan nasional. Tujuan ini dapat dicapai melalui upaya: (1) mengkaji, menelaah, dan melakukan uji coba terhadap materi dan metodologi dalam pengembangan kesadaran kebangsaan, persatuan, dan kesatuan; (2) melakukan berbagai upaya untuk mengembangkan kesadaran kebangsaan serta persatuan dan kesatuan sesuai dengan materi yang telah teruji dan menggunakan metodologi yang sesuai dengan perkembangan masyarakat; dan (3) mengembangkan sistem sosialisasi dan rekayasa budaya dengan melakukan berbagai upaya yang diperlukan menghilangkan kesadaran, sikap dan perilaku feodalisme, primordialisme dan membahayakan persatuan dan kesatuan bangsa.

4. **Program Pengembangan Infrastruktur Demokrasi**

Program ini bertujuan untuk meningkatkan kualitas kehidupan bangsa dan masyarakat agar berada pada kedudukan yang cukup memadai dan bersifat kondusif bagi terselenggaranya proses politik secara demokratis yang berlandaskan atas ketaatan terhadap norma dan hukum serta mendukung setiap upaya penyelenggaraan pembangunan nasional.

Program ini mencakup kegiatan perumusan kebijakan politik dan operasionalnya untuk mendukung setiap upaya: (1) melaksanakan percepatan dalam peningkatan pertumbuhan ekonomi nasional sehingga mampu memberikan tingkat kesejahteraan rakyat secara cukup memadai; (2) melaksanakan penyelenggaraan pendidikan agar tingkat kecerdasan rakyat secara umum dapat mencapai tingkat yang cukup tinggi untuk bisa berpartisipasi secara aktif dan obyektif; (3) pengembangan sistem hukum agar hukum dapat menjadi landasan yang cukup memadai untuk pengembangan demokrasi; (4) penyelenggaraan pertahanan dan keamanan nasional agar rakyat memiliki rasa aman dan tingkat kebebasan yang cukup untuk ikut ambil bagian dalam proses dan kegiatan politik; (5) memperkuat posisi TNI sebagai penjaga kedaulatan negara, Polri sebagai pelindung masyarakat, dan PNS dalam kedudukannya sebagai abdi masyarakat dan mencegah setiap upaya mempolitisir birokrasi pemerintahan; dan (6) menciptakan pemerintahan yang baik dan bersih serta birokrasi yang profesional dan berdedikasi kepada negara, bangsa, dan masyarakat; agar dapat berperan sebagai fasilitator, katalisator yang handal dan mempunyai legitimasi tinggi untuk mendukung berjalannya proses demokrasi efektif dan secara berkesinambungan.

Dari sejumlah cakupan upaya perumusan kebijakan memperkuat infrastruktur demokrasi yang telah diuraikan, bagian ini hanya melakukan pembahasan secara lebih mendalam terhadap butir empat dan butir lima, yakni penyelenggaraan pertahanan dan keamanan nasional agar rakyat memiliki rasa aman dan tingkat kebebasan yang cukup untuk ikut ambil bagian dalam proses dan kegiatan politik, serta memperkuat posisi TNI sebagai penjaga kedaulatan negara dan Polri sebagai pelindung masyarakat dan mencegah setiap upaya mempolitisir birokrasi pemerintahan. Sedangkan infrastruktur demokrasi yang lain, akan dibahas secara terinci pada bab-bab lain yang berkaitan. Program-program keamanan nasional dan pertahanan nasional adalah sebagai berikut:

a. Pembangunan Keamanan Nasional

Tujuan pembangunan keamanan nasional adalah meningkatnya kemampuan pengamanan wilayah dan yurisdiksi nasional, serta kemampuan mencegah dan menindak setiap gejala yang dapat mengganggu keamanan. Di samping itu akan terus diupayakan meningkatnya kemampuan kamdagri dan kamtibmas untuk dapat lebih menjamin dan melindungi rakyat dari gangguan keamanan dan ketertiban, serta pelanggaran hukum sehingga rakyat akan merasa lebih aman dan tenteram serta terjamin rasa dan hak-hak keadilannya.

Pembangunan keamanan nasional ini mencakup upaya-upaya untuk:

- (1). Melakukan pengembangan tingkat kemampuan profesional dan kesiapan yang handal dalam penyidikan tindak pidana guna mengungkap perkara, kegiatan pencegahan terjadinya pelanggaran dan kejahatan, perlindungan masyarakat terhadap ancaman gangguan kamtibmas dan upaya menumbuhkan kesadaran warga dalam rangka pembinaan kamtibmas.
- (2). Menegaskan kembali profesionalisme anggota Polri dengan menata kembali sikap mental dan perilakunya sesuai dengan peran, tugas dan fungsinya sebagai komponen utama sistem keamanan nasional, serta melakukan pendekatan-pendekatan psikologis dan tindakan nyata kepada rakyat untuk mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap Polri.
- (3). Melakukan pengembangan kekuatan Polri secara gradual dalam rangka memenuhi kesiapan jumlah personil guna pencapaian kebutuhan personil yang memadai. Sejalan dengan itu dibarengi dengan peningkatan kualitas dan kuantitas materiil, fasilitas yang memadai, mendukung operasional Polri.
- (4). Melakukan penataan organisasi Polri beserta perangkat pengaturannya dalam upaya memandirikan Polri sebagai lembaga negara independent yang terlepas dari Departemen Pertahanan melalui akselerasi amandemen UU Kepolisian No. 28 Tahun 1997.
- (5). Melakukan pengembangan tingkat kekuatan dan kemampuan guna mampu menanggulangi berbagai gangguan keamanan dalam negeri dengan bentuk dan intensitas ancaman sesuai tingkat kewenangan Polri. Keterlibatan TNI dalam menangani masalah keamanan dalam negeri diatur berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (6). Melakukan pengembangan kekuatan dan kemampuan TNI-AL agar mampu menjalankan fungsi dan perannya komponen kekuatan penegakan hukum di wilayah laut dan TNI-AU sebagai komponen kekuatan penegakan hukum di wilayah dirgantara.
- (7). Melakukan pengembangan kemampuan dukungan yang memadai untuk dapat menyelenggarakan operasi kamdagri dan operasi kamtibmas dengan cepat, tepat, dan akurat; serta meningkatkan pembimbingan dan pembinaan terhadap masyarakat dalam hal kamtibmas secara lebih intensif untuk mewujudkan keamanan dan ketertiban masyarakat.

b. Pembangunan Pertahanan Nasional

Tujuan program ini adalah membangun TNI secara proporsional dan bertahap sebagai kekuatan utama sistem pertahanan nasional dalam rangka mewujudkan postur TNI yang profesional, efektif, efisien, dan modern dengan kualitas dan mobilitas yang tinggi serta mampu dalam waktu yang relatif singkat diproyeksikan ke seluruh penjuru tanah air, serta dapat dengan cepat dikembangkan kekuatan dan kemampuannya dalam keadaan darurat.

Pembangunan pertahanan nasional ini mencakup upaya-upaya untuk:

- (1). Memperbaharui pasal-pasal UUD 1945 yang mengatur hubungan presiden dengan TNI untuk memperjelas kewenangan presiden dalam penggunaan dan pembinaan TNI, serta menghindari penyalahgunaan kekuatan TNI.
- (2). Menata kembali peran dan fungsi institusi TNI sesuai paradigma baru secara konsisten melalui redefinisi, reposisi, dan reaktualisasi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- (3). Menegaskan kembali profesionalisme prajurit TNI dengan menata kembali sikap mental dan perilaku prajurit sesuai dengan peran, tugas dan fungsinya sebagai komponen utama sistem pertahanan nasional.
- (4). Melakukan pendekatan-pendekatan psikologis dan tindakan nyata kepada rakyat untuk mengembalikan kepercayaan masyarakat yang selama ini sudah kehilangan rasa kebanggaan dan apresiasi kepada TNI, sebagai produk dari perilaku dan tindakan masa lalu yang tidak sejalan dengan kepentingan masyarakat luas.
- (5). Menata kembali serta melanjutkan validasi organisasi dan tata kerja di lingkungan TNI-angkatan agar lebih mampu melakukan penyesuaian dan menjamin keserasian peran, fungsi serta kerjasama antarangkatan dalam melaksanakan tugas-tugas pertahanan negara, dengan menyeimbangkan dominasi antarangkatan secara struktural mulai dari tingkat markas besar (Mabes) TNI sesuai dengan perkembangan lingkungan strategik, serta penyesuaian dalam kerangka penghapusan secara bertahap fungsi teritorial. Di samping itu perlu diupayakan penataan ulang rencana umum tata ruang wilayah pertahanan beserta komponen kekuatannya selaras dengan peningkatan otonomi daerah.
- (6). Melaksanakan pembangunan dan pengembangan kekuatan TNI secara gradual dan terus meningkat dalam rangka memenuhi kesiapan jumlah dan kualitas personil, materiil dan alutsista, serta organisasi yang seimbang dan proporsional sesuai dengan tuntutan konstelasi geografi dan luas wilayah, di dukung perangkat pengatur yang sepadan dengan tanggung jawab yang harus diembannya sesuai dengan pertumbuhan ekonomi nasional.
- (7). Membangun dan menyediakan kekuatan terpusat dan kewilayahan berikut penggelarannya dengan tingkat kesiapan pengamatan darat/laut/udara dan penginderaan dini sehingga mampu bertindak secara cepat terhadap setiap ancaman terutama dalam bentuk infiltrasi, pelanggaran wilayah, eksploitasi kekayaan alam lautan secara ilegal, sampai dengan ancaman kedaulatan negara. Di samping itu diupayakan pula untuk menata kembali kesiapan operasional kekuatan komponen utama disesuaikan dengan kondisi wilayah agar satuan-satuan dapat dioperasionalkan secara cepat dan tepat pada daerah-daerah rawan terhadap ancaman (trouble spot area).
- (8). Mengembangkan kemampuan dukungan yang memadai dalam jumlah maupun kualitasnya termasuk kemampuan penelitian dan pengembangan untuk dapat memberikan dukungan yang maksimal bagi setiap upaya penyelenggaraan pembinaan dan pengembangan kekuatan dan kemampuan serta kesiapan dan kesiagaan operasional bagi unsur-unsur TNI secara efektif dan efisien, termasuk tersedianya kekuatan cadangan TNI dan penggelarannya yang dapat dikembangkan kekuatannya dalam menghadapi suatu kontijensi dalam waktu yang sesingkat-singkatnya.
- (9). Memberdayakan kemampuan werving, rekrutmen, lembaga pendidikan dan pelatihan personil dalam rangka meningkatkan kualitas personil

secara keseluruhan guna mewujudkan SDM yang profesional sesuai dengan tuntutan perkembangan masyarakat, nasional, maupun global.

c. Pembangunan Pendukung Pertahanan

Tujuan pembangunan pendukung pertahanan adalah terselenggaranya manajemen modern yang profesional dan meningkatnya kemampuan pembinaan dan pendayagunaan wilayah negara, survei dan pemetaan nasional, pembinaan dan pendayagunaan SDA dan sumberdaya buatan, sarana, dan prasarana nasional, iptek, dan industri strategis, pengembangan SDM, serta kerjasama internasional di bidang pertahanan dan keamanan.

Pembangunan pendukung pertahanan ini mencakup upaya-upaya untuk:

- (1). Melakukan pengembangan potensi SDM dan SDA nasional untuk kepentingan penyelenggaraan pertahanan dan keamanan nasional, yang antara lain melalui penanaman, penumbuhan dan pembentukan kesadaran bela bangsa yang dapat dilaksanakan oleh lembaga/instansi terkait melalui pendidikan, pelatihan kepada masyarakat dalam lingkungan terkecil dengan melibatkan tokoh-tokoh masyarakat dan peran aktif wanita. Dalam kaitannya dengan pembangunan pemberdayaan perempuan, akan dilakukan peninjauan kembali kebijakan di bidang pemberian kesempatan bagi anggota korps wanita TNI dalam kepangkatan dan jabatan. Di samping itu, diupayakan pula pengembangan potensi sumberdaya buatan, pemanfaatan sarana, prasarana nasional, penataan organisasi bagi mendukung penyelenggaraan dan penyusunan komponen kekuatan pertahanan negara dan keamanan nasional, serta pengembangan potensi industri nasional untuk mendukung penyelenggaraan pertahanan dan keamanan nasional.
- (2). Melakukan pengkajian, penjabaran dan memberikan masukan untuk revisi terhadap UU No. 20/1982 tentang ketentuan-ketentuan pokok pertahanan dan keamanan negara Republik Indonesia, beserta peraturan-peraturan lainnya yang terkait dengan pengelolaan pertahanan negara dan keamanan nasional. Di samping itu, diupayakan pula untuk melakukan revisi doktrin pertahanan nasional serta piranti lunak yang masih berlaku di lingkungan Departemen Pertahanan dan TNI yang sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan lingkungan, baik nasional maupun internasional.
- (3). Meningkatkan koordinasi antarorganisasi TNI dengan lembaga atau instansi terkait lainnya guna penataan dan pengorganisasian komponen pendukung secara bertahap dan berlanjut agar dapat mendukung kebutuhan alat utama dan sistem senjata TNI.

5. Program Peningkatan Hubungan Luar Negeri

Program ini diarahkan untuk peningkatan peran dan partisipasi Indonesia dalam hubungan dan/atau pergaulan internasional, melalui kegiatan membina persahabatan dan kerjasama baik bersifat bilateral, regional, maupun multilateral yang didedikasikan pada kepentingan nasional dan peningkatan kesejahteraan rakyat.

Untuk mencapai tujuan tersebut dilakukan beberapa upaya. *Pertama*, penguatan politik luar negeri dan diplomasi yang terdiri dari:

- (1). peningkatan prasarana dan sarana penyelenggaraan hubungan luar negeri;
- (2). pengembangan SDM penyelenggara hubungan luar negeri;
- (3). penelitian dan pengembangan;
- (4). peningkatan kinerja pelaksanaan hubungan luar negeri;

- (5). bantuan kemanusiaan;
- (6). penyusunan peraturan perundang-undangan sebagai penjabaran Konvensi Wina tentang Hubungan Diplomatik (1961) dan Konvensi Wina tentang Hubungan Konsuler (1963);
- (7). memperkuat infrastruktur penerangan di luar negeri dan meningkatkan penyediaan informasi yang andal, akurat, lengkap, menyeluruh dan berkualitas, untuk menangkal disinformasi, intrik dan kritik luar negeri terhadap Indonesia, serta memperjuangkan kepentingan nasional di fora internasional; dan
- (8). melaksanakan konsep dan strategi bagi peningkatan citra Indonesia di luar negeri.

Kedua, peningkatan kerjasama ekonomi luar negeri, sebagai upaya untuk mendukung pemulihan ekonomi dan pemulihan kepercayaan masyarakat dalam negeri dan luar negeri, dan peningkatan kemampuan penyelenggara diplomasi RI. Upaya ini dilakukan dengan: (1) meningkatkan kerjasama dalam rangka penanggulangan dan pencegahan krisis moneter yang berakibat pada krisis ekonomi; (2) meningkatkan penyebaran informasi mengenai langkah-langkah penanggulangan krisis moneter di Indonesia; (3) meningkatkan kerjasama global, interregional, regional, sub regional dan bilateral, termasuk mendukung upaya lembaga-lembaga keuangan internasional seperti IMF, Bank Dunia, dan Bank Pembangunan Asia dalam mengatur sistem pasar uang internasional dan bekerjasama dengan lembaga-lembaga tersebut dalam rangka penanggulangan dan pencegahan terjadinya krisis moneter; (4) meningkatkan upaya penyelesaian masalah-masalah pokok dan teknis dalam hubungan ekonomi internasional untuk menunjang pembangunan berkelanjutan; (5) meningkatkan dan memelihara kerjasama perdagangan luar negeri, investasi dan keuangan, serta kerjasama teknik, ekonomi, dan pariwisata; (6) meningkatkan upaya-upaya memperjuangkan kepentingan nasional baik melalui perjanjian perdagangan internasional dan implementasi kesepakatan *World Trade Organization* (WTO), maupun melalui forum bilateral, regional dan multilateral; (7) mengupayakan penghapusan hambatan serta pembatasan perdagangan yang dilakukan oleh negara-negara industri terhadap negara-negara berkembang; (8) meningkatkan kerjasama ekonomi di kawasan Asia Pasifik, seperti melalui *Economic and Social Commission for Asia and Pacific* (ESCAP) dan terutama melalui *Asia Pacific Economic Cooperation* (APEC) dan kerjasama antarkawasan, khususnya *Asia-Europe Meeting* (ASEM); dan (9) meningkatkan kerjasama Utara-Selatan dalam kerangka PBB, *United Nation Conference on Trade and Development* (UNCTAD) dan forum kerjasama Kelompok-77; (10) meningkatkan berbagai kerjasama teknik antarnegara sedang berkembang dan antara negara-negara sedang berkembang dengan negara maju; dan (11) meningkatkan pemanfaatan kesempatan kerja di luar negeri bagi tenaga kerja Indonesia.

Ketiga, perluasan perjanjian ekstradisi yang mencakup upaya: (1) perhatian pada masalah-masalah kejahatan lintas negara antara lain narkoba, pencucian uang, penyelundupan imigran, tenaga kerja wanita dan anak-anak maupun senjata api, dengan peninjauan kembali produk perundang-undangan nasional, juga partisipasi aktif Indonesia dalam fora Internasional dan upaya untuk membuat perjanjian ekstradisi secara bilateral dengan negara-negara lain; (2) memperluas perjanjian ekstradisi dengan negara-negara sahabat serta memperlancar prosedur diplomatik dalam upaya melaksanakan ekstradisi bagi penyelesaian perkara pidana; dan (3) penyiapan RUU ekstradisi baru sebagai pengganti UU No. 1/1979.

Keempat, peningkatan kerjasama dengan negara tetangga dan kawasan yang diupayakan melalui:

- (1). meningkatkan diplomasi untuk memelihara, mengembangkan semangat kemitraan baru dan stabilitas keamanan dan perdamaian regional;
- (2). meneruskan kerjasama dengan berbagai negara untuk membentuk suatu kawasan damai, bebas dan netral, dan kawasan bebas senjata nuklir;
- (3). memperluas kerjasama di bidang keamanan melalui berbagai forum;
- (4). memperjuangkan konsepsi damai, adil, dan sejahtera dalam mewujudkan situasi hubungan internasional yang kondusif bagi pembangunan negara-negara berkembang;
- (5). meningkatkan partisipasi Indonesia dalam pembahasan isu-isu politik, keamanan, ekonomi, hukum, sosial budaya, dan pembangunan fora internasional yang diabdikan pada kepentingan nasional;
- (6). meneruskan pendekatan melalui dialog multilateral dan bilateral dalam upaya penyempurnaan organisasi PBB di bidang politik, ekonomi, dan sosial;
- (7). meningkatkan penggalangan dan pemupukan solidaritas dan kesatuan sikap serta kerjasama antara negara-negara berkembang;
- (8). meningkatkan kerjasama internasional di bidang program pengentasan kemiskinan dan program untuk mewujudkan ketahanan pangan (*food security*);
- (9). mengupayakan peningkatan langkah-langkah Indonesia dalam penyelesaian masalah Timor Timur di fora internasional dengan dukungan situasi yang kondusif dalam isu-isu yang terkait dengan masalah Timor Timur; dan
- (10). mengembangkan kerjasama keamanan negara-negara ASEAN, Asia Pasifik, dan internasional dalam rangka memelihara stabilitas keamanan regional dan memelihara ketertiban dunia.

Di samping upaya-upaya tersebut perlu dilakukan pula usaha-usaha penunjang untuk meningkatkan hubungan sosial budaya, antara lain dengan:

- (1) meningkatkan pengiriman dan pertukaran misi-misi kebudayaan;
- (2) membentuk dan memberdayakan pusat-pusat kebudayaan Indonesia dan perhimpunan persahabatan Indonesia di luar negeri;
- (3) meningkatkan peran serta pemuda, pelajar, mahasiswa, akademis, dan tokoh-tokoh masyarakat dalam hubungan luar negeri;
- (4) meningkatkan pemberian beasiswa/ darmasiswa/kesempatan magang dan pertukaran mahasiswa dengan negara-negara berkembang;
- (5) meningkatkan perlindungan dan bantuan hukum terhadap hak-hak dan kepentingan warganegara dan badan hukum Indonesia di luar negeri dalam rangka pembinaan masyarakat Indonesia di luar negeri; dan
- (6) meningkatkan usaha perolehan beasiswa dari luar negeri terutama dari negara-negara maju bagi mahasiswa-mahasiswa Indonesia.

BAB III
MEWUJUDKAN SUPREMASI HUKUM DAN PEMERINTAHAN YANG BERSIH

A. PENDAHULUAN

B. KEADAAN DEWASA INI

C. TUJUAN DAN SASARAN PEMBANGUNAN

D. MEWUJUDKAN SUPREMASI HUKUM

1. Masalah dan Tantangan

2. Strategi Kebijakan

Penyempurnaan dan Pembaharuan Perundang-undangan dan
a. Pengembangan Budaya Hukum

b. Pemberdayaan Lembaga Peradilan dan Lembaga Penegak Hukum Lainnya

c. Penegakan Hukum dan Hak Asasi Manusia

3. Program-program Pembangunan

a. Program Penyusunan dan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Program Pemberdayaan Lembaga Peradilan dan Lembaga Penegak Hukum
b. lainnya

Program Penuntasan Kasus Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, serta
c. Pelanggaran Hak Asasi Manusia

d. Program Penyadaran Hukum

E. MEWUJUDKAN PEMERINTAHAN YANG BERSIH

1. Masalah dan Tantangan

2. Strategi Kebijakan

a. Pemberantasan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme

b. Pembentukan Kelembagaan dan Ketatalaksanaan Penyelenggara Negara

c. Peningkatan Kapasitas Sumberdaya Manusia Penyelenggara Negara

3. Program-program Pembangunan

a. Program Penataan Kelembagaan dan Ketatalaksanaan

b. Program Peningkatan Kapasitas Sumberdaya Manusia

c. Program Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik

d. Program Pemberdayaan Sistem Pengawasan

BAB III

MEWUJUDKAN SUPREMASI HUKUM DAN PEMERINTAHAN YANG BERSIH

A. PENDAHULUAN

Supremasi hukum dan pemerintahan yang bersih merupakan salah satu kunci berhasil tidaknya suatu negara melaksanakan tugas pemerintahan umum dan pembangunan di berbagai bidang. Supremasi hukum dimaksudkan bahwa hukum yang dibentuk melalui proses yang demokratis merupakan landasan berpijak bagi seluruh penyelenggara negara dan masyarakat dalam arti luas, sehingga pelaksanaan pembangunan secara keseluruhan dapat berjalan sesuai aturan yang telah ditetapkan. Sedangkan pemerintahan yang bersih adalah pemerintahan yang bebas dari praktik KKN. Dengan demikian, supremasi hukum dan pemerintahan yang bersih yang didukung oleh partisipasi masyarakat dan atau lembaga-kemasyarakatan untuk melakukan fungsi kontrol terhadap pelaksanaan tugas pemerintahan umum dan pembangunan merupakan salah satu upaya untuk mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*). Prinsip-prinsip pemerintahan yang baik meliputi antara lain: (1) akuntabilitas (*accountability*) yang diartikan sebagai kewajiban untuk mempertanggung jawabkan kinerjanya; (2) keterbukaan dan transparansi (*openness and transparency*) dalam arti masyarakat tidak hanya dapat mengakses suatu kebijakan tetapi juga ikut berperan aktif dalam proses perumusannya; (3) ketaatan pada hukum, dalam arti seluruh kegiatan didasarkan pada aturan hukum yang berlaku dan aturan hukum dilaksanakan secara adil dan konsisten; dan (4) partisipasi masyarakat dalam berbagai kegiatan pemerintahan umum dan pembangunan.

Krisis moneter, ekonomi, sosial, politik, dan hukum yang terjadi sejak pertengahan 1997, menunjukkan pelaksanaan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik belum dilaksanakan secara konsisten yang mengakibatkan terjadinya reformasi di berbagai bidang pemerintahan umum dan pembangunan. Berdasarkan kondisi krisis tersebut, prioritas kebijakan pembangunan untuk lima tahun mendatang (2001-2005) ditujukan dalam rangka mewujudkan kembali supremasi hukum dan pemerintahan yang bersih meliputi langkah-langkah:

- (1). Pembenahan kembali peraturan perundang-undangan baik berupa produk kolonial maupun nasional yang memberikan landasan dan memperkuat penyelenggaraan pemerintahan yang baik, mendukung prinsip-prinsip ekonomi modern tetapi sekaligus mendukung perlindungan daya dukung ekosistem SDA serta mengintegrasikan prinsip-prinsip modern seperti penghargaan HAM, indiskriminasi perlakuan terhadap SARA, peningkatan hak-hak perempuan dan lain sebagainya.
- (2). Peningkatan kepastian hukum, penegakan hukum dan HAM serta pemerintahan yang bersih dari praktik-praktik KKN.
- (3). Peningkatan kapasitas SDM penyelenggara negara.
- (4). Peningkatan kualitas pelayanan publik.
- (5). Peningkatan partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan publik serta pengawasan pelaksanaannya.
- (6). Peningkatan pendidikan hukum lanjutan bagi aparat penegak hukum lembaga peradilan.
- (7). Pemberdayaan komisi-komisi yang terkait dengan penegakan hukum dalam rangka pemerintahan yang bersih, dengan tetap mencegah adanya tumpang tindih pelaksanaan fungsi dan tugas di antara komisi-komisi tersebut.

Untuk mendukung prioritas kebijakan tersebut, langkah jangka pendek yang terutama perlu ditempuh antara lain:

- (1). Meningkatkan penegakan hukum terhadap penuntasan berbagai kasus yang terkait dengan KKN serta berbagai pelanggaran HAM yang selama ini belum dapat diselesaikan secara hukum.
- (2). Menginventarisasi dan melakukan penyempurnaan kembali terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang dinilai hanya menguntungkan kepentingan kelompok atau golongan tertentu, khususnya di bidang ekonomi dan yang tidak mendukung upaya-upaya pemberdayaan masyarakat sipil.
- (3). Meningkatkan kapasitas SDM penyelenggara negara di pusat dan daerah khususnya untuk mendukung pelaksanaan desentralisasi yang demokratis sesuai UU No. 22/1999 tentang pemerintahan daerah dan UU No. 25/1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah.
- (4). Penyempurnaan kualitas manajemen pelayanan publik, terutama untuk mengantisipasi berbagai tuntutan masyarakat yang semakin meningkat seiring dengan semakin derasnya arus globalisasi.
- (5). Peningkatan partisipasi masyarakat untuk melakukan pengawasan terhadap kinerja penyelenggara negara.

Dengan demikian perwujudan supremasi hukum dan pemerintahan yang bersih diharapkan dapat menjadi dasar untuk mempercepat pemulihan ekonomi dan memperkuat landasan pembangunan ekonomi yang berkelanjutan dan kesejahteraan rakyat serta meningkatkan kapasitas daerah dan pemberdayaan masyarakat dalam ikatan negara kesatuan yang demokratis.

B. KEADAAN DEWASA INI

Sebagai akibat dari praktik penyelenggaraan negara yang lalu, penegakan supremasi hukum berdasarkan nilai-nilai kebenaran dan keadilan, serta penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia secara universal mengalami degradasi. Bermula dari krisis ekonomi yang dialami oleh negara-negara di Asia Tenggara, Indonesia ternyata mengalami krisis ekonomi yang diikuti dengan krisis kepercayaan kepada pemerintah. Krisis kepercayaan tersebut tercermin antara lain dalam berbagai bentuk kekerasan baik yang bersifat vertikal yaitu perlawanan terhadap ketidakadilan struktural yang telah memicu tindakan kekerasan dari pemerintah, maupun konflik horisontal, yaitu perlawanan terhadap ketidakadilan sosial yang telah menimbulkan berbagai konflik kekerasan dari masing-masing kelompok suku bangsa. Hukum yang diharapkan berperan untuk menanggulangi berbagai permasalahan yang sifatnya vertikal dan horisontal tersebut ternyata tidak memberikan hasil yang optimal.

Salah satu sebab adalah hukum yang seharusnya berperan dalam interaksi sosial yaitu untuk memberikan pedoman kehidupan masyarakat, ternyata dirasakan oleh masyarakat sebagai tidak menjamin keadilan sosial, demokrasi politik dan kebebasan budaya. Di samping itu, fungsi dan tugas penyelenggara negara belum sepenuhnya mengutamakan kepentingan rakyat, karena masih banyak dijumpai berbagai penyimpangan dan penyalahgunaan wewenang. Dengan demikian, upaya yang selama ini dilakukan untuk menciptakan pemerintahan yang bersih (*clean governance*) baru merupakan retorika. Padahal pemerintahan yang mengutamakan supremasi hukum dan bersih serta bebas dari KKN, merupakan prasyarat perwujudan pemerintahan yang baik (*good governance*).

Kondisi penyelenggaraan negara yang menyimpang tersebut terlihat pada tindakan otoriterisme dalam penyelenggaraan pemerintahan; kurang taatnya para penyelenggara negara pada rambu-rambu hukum dan peraturan perundang-undangan; tidak adanya transparansi dan akuntabilitas pemerintah kepada

rakyat; dan tidak adanya perlindungan dan kepastian hukum serta rasa keadilan; serta partisipasi masyarakat dalam pembangunan yang rendah. Peranan lembaga peradilan yang diharapkan dapat mewujudkan cita-cita peradilan yang mandiri, bersih, dan profesional juga tidak berfungsi sebagaimana yang diharapkan. Hal ini dikarenakan tidak saja oleh besarnya intervensi dari pemerintah dan pengaruh dari pihak atau kelompok lain termasuk para pengacara dan jaksa terhadap keputusan pengadilan, tetapi juga karena kualitas dan profesionalitas hakim yang masih rendah.

Ketidakpercayaan masyarakat kepada lembaga peradilan sebagai benteng terakhir untuk mencari keadilan ditandai dengan banyaknya putusan peradilan yang tidak mencerminkan keadilan yang sebenarnya. Merosotnya citra lembaga peradilan ini menimbulkan terjadinya tindakan main hakim sendiri di dalam masyarakat. Untuk itu, upaya yang telah dilakukan untuk mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap citra lembaga peradilan antara dilakukannya penyempurnaan UU No. 14/1970 tentang ketentuan-ketentuan pokok kekuasaan kehakiman dengan dikeluarkannya UU No. 35/1999 tentang penyempurnaan UU No. 14/1970, untuk lebih memberdayakan lembaga peradilan yang lebih mandiri, bersih, dan profesional.

Pelaksanaan desentralisasi yang juga merupakan salah satu tuntutan era reformasi telah dituangkan dalam UU No. 22/1999 tentang pemerintahan daerah yang intinya adalah adanya kewenangan yang besar dari pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sebagai perwujudan otonomi daerah. Selain itu juga dikeluarkan UU No. 25/1999 mengenai perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah yang diharapkan dapat lebih mendukung pemberdayaan pemerintah daerah dalam rangka pelaksanaan tugas pemerintahan umum dan pembangunan di daerah.

Implikasi dari kedua undang-undang tersebut adalah terjadinya pengurangan peranan pemerintah pusat di daerah dan kewenangan yang lebih besar dimiliki oleh pemerintah daerah untuk menangani bidang-bidang yang selama ini ditangani oleh pemerintah pusat seperti antara lain di bidang penataan ruang di tingkat kabupaten/kota, lingkungan hidup, pertanahan, pertambangan, kehutanan dan sebagainya. Di samping itu, pelaksanaan terhadap desentralisasi menjadi semakin mendesak setelah dikeluarkannya peraturan pemerintah (PP) No. 25/2000 tentang kewenangan pemerintah dan kewenangan propinsi sebagai daerah otonom yang diharapkan dapat semakin memperjelas kewenangan otonomi di tingkat kabupaten/kota.

Dampak lain dengan ditetapkannya otonomi daerah adalah hubungan kerja antara pemerintah pusat dan daerah yang semula bersifat hirarki, menjadi hubungan yang lebih bersifat kemitraan dengan prinsip saling menguntungkan. Selain itu, yang juga mendesak untuk dilakukan adalah realokasi PNS di daerah, dengan kenyataan dari jumlah PNS yang seluruhnya berjumlah kurang lebih 4,1 juta orang, sekitar 85 persen atau sekitar 3,5 juta adalah PNS di tingkat pusat, sedangkan 15 persen atau sekitar 0,6 juta merupakan PNS daerah. Demikian juga dari segi pendidikan, jumlah PNS yang berpendidikan tinggi (minimal S-1) yang hanya sekitar 15 persen hampir sebagian besar berada di tingkat pusat, berpendidikan SLTA sekitar 60 persen dan sekitar 25 persen berpendidikan SLTP dan SD.

Walaupun pada pemerintahan sebelumnya telah dikeluarkan TAP MPR RI No. XI/MPR/1998 tentang penyelenggara negara yang bersih dan bebas KKN, dan dilanjutkan dengan dikeluarkannya UU No. 28/1999 tentang penyelenggara negara yang bersih dan bebas KKN; serta Keppres No. 127/1999 tentang komisi pemeriksa kekayaan penyelenggara negara, namun dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang baik perlu segera dikeluarkan suatu sistem pertanggungjawaban yang tepat, jelas dan legitimasi yang kuat dengan sanksi hukum berupa pengembalian obyek korupsi. Faktor yang sebenarnya mempunyai

peranan untuk mencegah tindakan penyalahgunaan dan penyelewengan adalah penerapan kode etik yang belum sepenuhnya dipahami secara mendalam oleh penyelenggara negara dalam pelaksanaan tugas pemerintahan umum dan pembangunan.

Berbagai bentuk pengawasan baik yang ditujukan kepada aparaturnya penyelenggara negara maupun yang dilakukan oleh lembaga legislatif dan masyarakat dalam bentuk pengawasan melekat, pengawasan fungsional, pengawasan legislatif maupun pengawasan masyarakat pada dasarnya telah cukup memadai apabila dilaksanakan secara konsisten dan konsekuen dengan disertai tindakan administratif maupun tindakan hukum. Namun kenyataan yang dihadapi adalah pelaksanaan masing-masing pengawasan tidak berjalan dengan baik. Penerapan pengawasan melekat yang tidak efektif karena dilakukan oleh pihak yang sama-sama melakukan tindakan penyelewengan atau karena masih adanya perasaan ewuh pakewuh untuk melakukan tindakan disiplin secara tegas. Sedangkan pengawasan fungsional juga tidak efektif, karena masih didapatinya aparat pengawasan fungsional pemerintah yang mempunyai perilaku tidak terpuji dan mental yang baik. Pengawasan legislatif juga sangat dipengaruhi oleh kualitas legislatif secara kelembagaan maupun individu anggota legislatif dengan kenyataan yang dihadapi saat ini adalah ketidakmampuan legislatif mengawasi eksekutif, karena kehidupan partai politik belum sepenuhnya mendukung upaya-upaya pengawasan yang efektif. Demikian juga untuk pengawasan masyarakat yang karena belum kondusifnya pelaksanaan demokrasi yang demokratis tidak memungkinkan masyarakat untuk menjalankan fungsi pengawasan yang efektif.

C. TUJUAN DAN SASARAN PEMBANGUNAN

Arahan GBHN 1999 di bidang hukum dan penyelenggara negara pada dasarnya ditujukan untuk meletakkan landasan mewujudkan kembali supremasi hukum dan pemerintahan yang bersih yang selama ini tidak berjalan dengan baik. Sebagai bagian dari lima agenda pembangunan, tujuan umum yang ingin dicapai untuk mewujudkan supremasi hukum dan pemerintahan yang bersih adalah untuk mendukung terlaksananya pemulihan ekonomi dan memperkuat landasan ekonomi yang berkelanjutan dalam rangka menciptakan kesejahteraan rakyat dan ketahanan budaya bangsa serta meningkatkan kapasitas daerah dan memberdayakan masyarakat dalam ikatan NKRI yang lebih demokratis.

Adapun tujuan yang ingin dicapai untuk mewujudkan supremasi hukum dan pemerintahan yang bersih melalui Propenas pada lima tahun mendatang (2001-2005) adalah tertatannya berbagai peraturan perundang-undangan yang mendukung penuntasan berbagai kasus KKN dan pelanggaran HAM serta untuk menunjang berbagai bidang pemerintahan umum dan pembangunan. Tujuan lain adalah meningkatnya kemampuan penyelenggara negara yang lebih profesional, berkualitas, mematuhi kode etik, bersih dan bebas dari KKN serta mempunyai budaya hukum yang tinggi, berimplikasi pada pelayanan publik yang berkualitas dengan di dukung kelembagaan yang lebih terbuka, transparan dan akuntabel. Di samping itu, meningkatnya peran masyarakat dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pemerintahan umum dan pembangunan merupakan salah satu syarat utama untuk mengupayakan terwujudnya supremasi hukum dan pemerintahan yang bersih.

Adapun sasaran untuk mewujudkan kembali supremasi hukum dan pemerintahan yang bersih adalah terciptanya peran lembaga peradilan yang mandiri, bersih dan profesional dengan didukung oleh kualitas dan profesionalitas hakim, aparat penegak hukum lainnya, asosiasi profesi yang bersih dari KKN dan partisipasi masyarakat yang lebih demokratis.

D. MEWUJUDKAN SUPREMASI HUKUM

1. Masalah dan Tantangan

Supremasi hukum yang selama ini tidak berjalan dengan baik disebabkan antara lain karena adanya kehendak politik dari pemerintahan yang lalu untuk menjadikan hukum yang berkeadilan dalam posisi yang paling tinggi. Pada kenyataannya hukum telah dijadikan sebagai alat untuk mempertahankan kekuasaan dan memperjuangkan kepentingan elite politik, keluarga, serta para kroni.

Dampak negatif lainnya adalah peraturan perundang-undangan yang dibuat pada pemerintahan yang lalu pada umumnya tidak mencerminkan aspirasi dan kebutuhan rakyat banyak. Peraturan perundang-undangan yang tidak aspiratif disebabkan karena masyarakat tidak diberikan kesempatan untuk ikut berperan serta secara aktif dalam proses pembentukannya. Demikian juga pengadilan yang diharapkan sebagai benteng terakhir bagi masyarakat untuk mendapatkan keadilan ternyata tidak berhasil menunjukkan kinerjanya sebagai institusi penegak hukum yang mandiri, bersih, dan profesional.

Kondisi melemahnya supremasi hukum juga disebabkan oleh kinerja aparat penegak hukum lainnya seperti, kepolisian, kejaksaan, dan penyidik pegawai negeri sipil (PPNS) yang belum menunjukkan sikap yang profesional dan memiliki integritas. Sebagai bagian dari supremasi hukum, maka secara kelembagaan posisi kepolisian dan kejaksaan yang belum mandiri menjadi penyebab tidak berjalannya penegakan hukum yang efektif, konsisten, dan indiskriminatif.

Masih terhambatnya upaya mewujudkan sistem hukum nasional yang mantap juga disebabkan oleh masih banyak peraturan perundang-undangan warisan kolonial yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan masyarakat. Demikian juga kemampuan eksekutif dan legislatif yang sangat terbatas untuk menampung dinamika perubahan dalam masyarakat yang semakin kompleks menyebabkan produk peraturan perundang-undangan selalu tertinggal dengan dinamika perubahan yang terjadi. Pengadilan yang diharapkan mampu melahirkan putusan-putusan (*yurisprudensi*) yang inovatif dan menutupi kekosongan peraturan perundang-undangan ternyata belum dilakukan secara optimal, karena kurangnya kemampuan dan keberanian hakim menggunakan *yurisprudensi* sebagai salah satu sumber hukum.

Program legislasi nasional (Prolegnas) yang merupakan wadah untuk menampung berbagai kepentingan sektoral dari instansi/lembaga mempunyai peranan yang sangat penting untuk memenuhi kebutuhan pengaturan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Namun, lemahnya koordinasi dalam pelaksanaan Prolegnas antarinstansi/lembaga pemerintahan, menyebabkan masih banyaknya peraturan perundang-undangan yang saling tumpang tindih dan tidak saling mengisi satu sama lain. Untuk itu, tantangan mendesak yang perlu dilakukan adalah meningkatkan peran Prolegnas serta mengantisipasi amandemen terhadap ketentuan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 UUD 1945 yang secara mendasar telah mengubah kewenangan dalam pembuatan kepada DPR sebagai lembaga legislatif. Tantangan lain adalah menetapkan mekanisme kerja yang baik antara pemerintah dengan DPR sebagai dampak tidak dilakukannya perubahan terhadap Pasal 5 ayat (2) yang masih tetap memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk menetapkan PP sebagai pelaksanaan UU yang sedikit banyak akan menimbulkan kesulitan bagi pemerintah untuk mengimplementasikan pelaksanaan UU, jika dalam awal proses penyusunan RUU tidak dilibatkan secara aktif.

Dalam hubungannya dengan kegiatan di bidang ekonomi, lingkungan, pertanian, kehutanan, perkebunan dan lain sebagainya, peraturan perundang-undangan yang ada dirasakan belum cukup responsif, sehingga sering menghambat kemajuan pembangunan. Tantangan yang dihadapi dalam hal ini diantaranya adalah perubahan peraturan perundang-undangan yang masih bersifat sentralistik, menghilangkan intervensi pihak-pihak lain yang tidak berkepentingan dalam berbagai bidang kegiatan pembangunan, peninjauan dan pemantauan terhadap otonomi daerah, penataan kelembagaan serta penegakan hukum secara konsisten terhadap berbagai pihak termasuk lembaga *extra judicial*.

Adanya kekerasan horisontal dan kekerasan vertikal pada dasarnya disebabkan belum membudayanya nilai-nilai budaya dan kepatuhan terhadap hukum juga merupakan salah satu sebab lemahnya kesadaran hukum masyarakat dan timbulnya berbagai tindakan penyalahgunaan wewenang dan tindakan penyelewengan di lingkungan pemerintahan. Demikian juga kurangnya sosialisasi peraturan perundang-undangan baik sebelum maupun sesudah ditetapkan baik kepada masyarakat umum maupun kepada penyelenggara negara untuk menciptakan persamaan persepsi, seringkali menimbulkan kesalahpahaman antara masyarakat dengan penyelenggara negara termasuk aparat penegak hukum. Tantangan yang dihadapi adalah upaya untuk meningkatkan pemahaman dan penyadaran baik kepada para penyelenggara negara maupun masyarakat terhadap pentingnya menyeimbangkan antara hak-hak dan kewajibannya.

Di era globalisasi yang sudah tidak mampu mencegah masuknya berbagai informasi, maka belum dioptimalkannya pemanfaatan teknologi informasi untuk menunjang pelaksanaan reformasi hukum telah menimbulkan dampak di dalam perilaku masyarakat yang cenderung mengarah pada disintegrasi bangsa. Belum tersedianya peraturan perundang-undangan untuk mencegah masuknya nilai-nilai yang tidak sesuai dengan nilai budaya bangsa Indonesia seperti internet dan jaringan komunikasi internasionalnya (*cyber law*), menjadi tantangan yang harus secepatnya diantisipasi melalui penguatan tidak saja di bidang peraturan perundang-undangan namun juga kelembagaannya. Di samping itu, belum optimalnya sistem jaringan dan dokumentasi serta informasi hukum baik di lingkungan biro-biro hukum di lingkungan pemerintahan maupun lembaga peradilan juga merupakan kendala dalam mendukung penyebaran informasi yang cepat, tepat, akurat, dan transparan.

2. Strategi Kebijakan

Untuk dapat mencapai tujuan dan sasaran tersebut, strategi kebijakan yang harus dilakukan adalah menempatkan hukum pada tingkat yang paling tinggi, sehingga tidak boleh lagi menjadi subordinasi dari bidang-bidang pembangunan khususnya ekonomi dan politik. Pembangunan hukum harus ditujukan untuk mencapai tegaknya supremasi hukum, sehingga kepentingan ekonomi dan politik tidak dapat lagi memanipulasi hukum sebagaimana terjadi pada masa lalu. Pembangunan hukum sebagai sarana mewujudkan supremasi hukum, harus diartikan bahwa hukum termasuk penegakan hukum harus diberikan tempat yang strategis sebagai instrumen utama yang akan mengarahkan, menjaga dan mengawasi jalannya pemerintahan. Hukum juga harus bersifat netral dalam menyelesaikan potensi konflik dalam masyarakat Indonesia yang majemuk.

Pembaharuan hukum yang terkotak-kotak (*fragmentaris*) dan tambal sulam diantara instansi/lembaga pemerintahan harus dihindari. Penegakan hukum harus dilakukan secara sistematis, terarah dan dilandasi oleh konsep yang jelas. Selain itu penegakan hukum harus benar-benar ditujukan untuk meningkatkan jaminan dan kepastian hukum dalam masyarakat baik di

tingkat pusat maupun daerah sehingga keadilan dan perlindungan hukum terhadap HAM benar-benar dapat dirasakan oleh masyarakat. Untuk menjamin adanya pemerintahan yang bersih (*clean governance*) serta pemerintahan yang baik (*good governance*), maka pelaksanaan pembangunan hukum harus memenuhi asas-asas kewajiban prosedural (*fairness*), keterbukaan sistem (*transparency*), penyingkapan kinerja yang dicapai (*disclosure*), pertanggungjawaban publik (*accountability*) dan dapat dipenuhi kewajiban untuk peka terhadap aspirasi masyarakat (*responsibility*). Untuk itu, dukungan dari penyelenggara negara secara nyata (*political will*) merupakan faktor yang menentukan terlaksananya pembangunan hukum secara konsisten dan konsekuen. Di samping itu perlunya koordinasi yang baik antara institusi pemerintah dengan Komisi Hukum Nasional, Departemen Hukum dan Perundang-undangan, Badan Pembinaan Hukum Nasional, perguruan tinggi serta LSM untuk menyusun langkah-langkah pembenahan reformasi hukum sangat diperlukan untuk menyusun suatu bentuk rancangan besar (*grand design*) reformasi hukum. Adapun strategi kebijakan yang ditempuh meliputi:

a. Penyempurnaan dan Pembaharuan Perundang-undangan dan Pengembangan Budaya Hukum

Strategi kebijakan ini mewadahi 3 (tiga) arah kebijakan GBHN yang menjadi cakupan dalam strategi ini, yaitu (1) penataan sistem hukum nasional yang menyeluruh dan terpadu tanpa mengabaikan hukum agama dan hukum adat, penyempurnaan dan pembaharuan produk-produk hukum kolonial yang diskriminatif, menghapuskan ketidakadilan jender meliputi setiap bidang penyelenggaraan pembangunan dan penyesuaian produk peraturan perundang-undangan sesuai dengan tuntutan reformasi; (2) melakukan ratifikasi konvensi-konvensi internasional yang terkait dengan HAM, dan mengembangkan peraturan perundang-undangan yang mendukung kegiatan perekonomian dalam menghadapi perdagangan bebas; dan (3) mengembangkan budaya hukum di semua lapisan masyarakat untuk terciptanya kesadaran dan kepatuhan hukum dalam rangka supremasi hukum dan tegaknya negara yang berdasarkan atas hukum. Langkah pertama dari strategi ini adalah memantapkan peran Prolegnas melalui penetapan prioritas peraturan perundang-undangan yang memberi landasan dan memperkuat upaya-upaya mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*), terutama yang mendukung kegiatan perekonomian dalam menghadapi perdagangan bebas dan upaya untuk menjaga kelestarian daya dukung ekosistem SDA dan fungsi lingkungan hidup serta perlindungan masyarakat setempat; dan penggantian peraturan perundang-undangan warisan kolonial yang tidak lagi sesuai dengan tuntutan reformasi dan dinamika perubahan masyarakat. Sehubungan dengan dilakukannya amandemen Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 UUD 1945, penetapan mekanisme koordinasi antara pemerintah dan DPR untuk penyusunan UU maupun peraturan pelaksanaannya merupakan upaya yang perlu ditempuh, sehingga sinkronisasi dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dapat tetap berjalan secara optimal dengan memperhatikan aspirasi dan kebutuhan masyarakat.

Langkah kedua sebagaimana diarahkan dalam GBHN adalah melakukan ratifikasi yang terkait dengan penghormatan HAM termasuk peningkatan terhadap hak-hak perempuan. Langkah lain adalah melakukan ratifikasi yang mendesak, prioritas dan penting yaitu ratifikasi berbagai konvensi dan kesepakatan internasional di bidang ekonomi yang mendukung upaya pemulihan ekonomi.

Langkah ketiga adalah melakukan upaya-upaya penyadaran hukum yang lebih bersifat dua arah. Langkah penyadaran hukum yang pada masa lalu dilakukan dengan penyuluhan hukum ternyata lebih banyak pada pemaksaan

kewajiban yang harus dipatuhi oleh masyarakat dan penyelenggara negara dan mengabaikan hak-hak yang seharusnya dimiliki oleh setiap anggota masyarakat dan penyelenggara negara. Sesuai dengan tuntutan reformasi yang lebih memberdayakan masyarakat, maka penyadaran hukum tidak hanya pada kewajiban tetapi juga hak serta upaya pemahaman melalui sosialisasi berbagai materi hukum dan perundang-undangan merupakan langkah yang ditempuh dalam lima tahun mendatang. Kerjasama antara instansi baik di pusat dan daerah dengan masyarakat dan LSM dalam rangka penyadaran hukum perlu terus diupayakan yang materinya disesuaikan dengan perkembangan pembangunan yang ada.

b. Pemberdayaan Lembaga Peradilan dan Lembaga Penegak Hukum Lainnya

Kebijakan untuk melakukan pembenahan lembaga peradilan dan lembaga penegak hukum lainnya merupakan strategi yang terkait erat untuk mewujudkan supremasi hukum dan pemerintahan yang bersih. Keterkaitan yang erat antara produk hukum dan peraturan perundang-undangan yang menjadi landasan pelaksanaan tugas dan fungsi aparat pengadilan dan aparat penegak hukum, menuntut pemahaman dan pendalaman berbagai peraturan perundang-undangan yang menjadi bidang tugasnya masing-masing termasuk berbagai penyempurnaannya. Karena perbaikan peraturan perundang-undangan tidak akan berarti apabila lembaga peradilan dan lembaga penegak hukum lainnya tidak dapat mengimplementasikannya secara konsisten dan konsekuen.

Pembenahan lembaga peradilan dan lembaga penegak hukum lainnya, seperti kepolisian, kejaksaan, PPNS merupakan suatu proses yang membutuhkan perencanaan yang terarah dan terpadu, realistis dan sekaligus mencerminkan prioritas dan aspirasi kebutuhan masyarakat. Pembenahan kelembagaan peradilan dan lembaga penegak hukum lainnya ditujukan untuk mewujudkan lembaga pengadilan, khususnya Mahkamah Agung (MA), lembaga kepolisian dan lembaga kejaksaan yang mandiri dan bebas dari pengaruh penguasa dan pihak manapun, tidak memihak (imparsial), transparan, kompeten, memiliki akuntabilitas, partisipatif, cepat, dan mudah diakses.

Pembenahan terhadap lembaga peradilan dan lembaga penegak hukum lainnya juga harus didukung oleh peningkatan kualitas dan kemampuan aparat penegak hukum yang diarahkan untuk lebih profesional, memiliki integritas, kepribadian, dan moral yang tinggi. Untuk menciptakan aparat hukum yang memiliki integritas, kemampuan tinggi serta profesional di bidangnya, perlu dilakukan perbaikan-perbaikan sistem perekrutan, terutama perekrutan bagi hakim dan hakim agung, promosi, pendidikan, pelatihan, serta sistem pengawasan.

Peningkatan kesejahteraan aparat penegak hukum, juga perlu terus ditingkatkan dan menjadi bagian yang tidak dapat dipisahkan dari upaya untuk menciptakan aparat penegak hukum yang berintegritas dan berkualitas.

Hal-hal di atas perlu pula didukung oleh sarana dan prasarana hukum yang dimaksudkan untuk menjamin kelancaran pelaksanaan tugas dan wewenang aparat penegak hukum sehingga hukum benar-benar dapat berperannya sebagai pengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara serta berfungsi sebagai pengayom masyarakat dan memberikan keadilan bagi masyarakat. Semakin tidak adanya batas-batas antarnegara dan untuk mendukung efektifitas peranserta masyarakat dalam pembentukan kebijakan dan pengawasan, maka peningkatan sarana dan prasarana di bidang teknologi informatika untuk mendukung terwujudnya sistem jaringan dan dokumentasi hukum dan putusan pengadilan yang cepat, tepat dan akurat juga perlu menjadi perhatian utama.

c. Penegakan Hukum dan Hak Asasi Manusia

Kondisi penegakan hukum dan HAM saat ini masih sangat memprihatinkan harus segera dibenahi dengan menghilangkan segala bentuk tindakan otoriterisme dalam penyelenggaraan pemerintahan termasuk dalam menuntaskan berbagai kasus pelanggaran HAM dan kasus KKN yang sampai sekarang belum dapat ditindaklanjuti secara hukum. Selain itu juga perlu meningkatkan ketaatan para penyelenggara negara termasuk aparaturnya dalam menyelenggarakan pemerintahan yang baik, jujur, adil, dan profesional (*good governance*) serta dalam mematuhi rambu-rambu hukum dan peraturan perundang-undangan.

Prinsip transparansi dan akuntabilitas perlu disosialisasikan kepada aparaturnya penyelenggara negara sebagai kewajiban yang melekat dalam setiap pelaksanaan tugas pemerintahan umum dan pembangunan. Penegakan hukum yang konsisten sekaligus memberikan perlindungan dan kepastian hukum, rasa aman, serta keadilan perlu diwujudkan sebagai upaya mendorong peningkatan partisipasi masyarakat dalam pembangunan.

Pemberdayaan lembaga peradilan agar benar-benar independen atau bebas dari intervensi pemerintah serta pengaruh dari pihak lain perlu terus diupayakan dan diharapkan dapat memulihkan kepercayaan masyarakat kepada peradilan. Demikian juga koordinasi antara lembaga peradilan dengan lembaga-lembaga penegak hukum lain seperti kepolisian dan kejaksaan perlu semakin ditingkatkan dan dimantapkan, sehingga sentralisme kepentingan dari masing-masing lembaga dapat dihindari. Lembaga independen yang diharapkan dapat membantu upaya penegakan hukum khususnya pemberantasan KKN dan HAM adalah Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), Komisi Pemeriksa Harta Kekayaan Penyelenggaraan Negara, Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dan Komisi Ombudsman Nasional yang diharapkan mampu secara obyektif menilai kualitas pelaksanaan penegakan hukum yang dilakukan oleh lembaga penegak hukum seperti kepolisian, kejaksaan, dan lembaga peradilan, serta melakukan penilaian dan pengawasan terhadap berbagai potensi KKN di dalam birokrasi pemerintahan sendiri. Untuk itu, upaya memperkuat komisi-komisi tersebut melalui penguatan mandat dan kewenangan, serta penetapan pola rekrutmen keanggotaan agar pemilihan keanggotaannya didasarkan pada integritas dan kualitas dengan tetap mencegah agar tidak terjadi duplikasi fungsi dan peran antara komisi-komisi tersebut.

Komisi *Ombudsman* Nasional melalui UU perlu dilakukan dengan memperluas kewenangan sampai pada tingkat penyelidikan. Dengan semakin ditingkatkannya kedudukan Komisi *Ombudsman*, maka diharapkan peran pengawasan terhadap kinerja aparaturnya penyelenggara negara menjadi semakin efektif dan sesuai dengan aspirasi masyarakat.

Selain itu, dalam rangka transparansi dan akuntabilitas dari penyelenggara tugas aparaturnya penegak hukum dan lembaga peradilan, maka pemberian informasi yang terbuka dalam rangka penyelesaian kasus-kasus pelanggaran HAM dan kasus KKN perlu lebih ditingkatkan dengan memberikan hak kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi tidak saja melalui media cetak dan media elektronik lainnya, tetapi juga langsung kepada lembaga pelaksana seperti pengadilan, kejaksaan, dan kepolisian dengan pembatasan-pembatasan sesuai ketentuan yang berlaku. Dengan demikian ketertutupan terhadap informasi dalam penanganan kasus atau perkara-perkara yang selama ini terjadi tidak akan terjadi lagi.

3. Program-program Pembangunan

Program-program pembangunan yang dilakukan dalam rangka mewujudkan supremasi hukum dalam lima tahun mendatang terutama difokuskan untuk

mendukung proses tercapainya penegakan hukum, penuntasan kasus KKN, dan pelanggaran HAM, meningkatkan peran lembaga peradilan, serta pembaharuan hukum yang sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat.

a. Program Penyusunan dan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Untuk mendukung proses penyusunan dan pembentukan perundang-undangan yang aspiratif, kegiatan yang dilakukan meliputi:

- (1). Menyusun wadah hukum bagi proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang mampu mengakomodir aspirasi masyarakat luas. Prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan ini berlaku bagi DPR maupun pemerintah sebagai konsekuensi adanya amandemen terhadap Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 UUD 1945.
- (2). Menyusun peraturan perundang-undangan yang mendukung sistem perwakilan yang efektif, independensi peradilan, birokrasi yang profesional, bersih, dan responsif, desentralisasi yang demokratis, dan masyarakat sipil yang kokoh sebagai landasan untuk memperkuat upaya untuk mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*).

Untuk mewujudkan sistem perwakilan yang efektif diperlukan suatu sistem pemilu, sistem kepartaian, serta susunan dan kedudukan lembaga perwakilan seperti MPR, DPR, dan DPRD yang menjamin penyelenggaraan kehidupan politik yang efisien, efektif, serta berorientasi pada aspirasi masyarakat. Upaya mewujudkan independensi peradilan dilakukan terutama melalui pembenahan berbagai tingkat peradilan, terutama MA, dan pembenahan terhadap aparat penegak hukum lainnya melalui perubahan pasal-pasal konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang terkait.

Upaya untuk mewujudkan aparat pemerintah yang profesional, bersih, dan responsif dilakukan antara lain melalui pembaharuan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pemberdayaan pengawasan internal maupun eksternal dan pengembangan sistem pengambilan keputusan di dalam pemerintah sehingga menjadi terbuka dan transparan.

Adapun pembaharuan peraturan perundang-undangan yang mendukung desentralisasi yang demokratis terutama ditujukan pada upaya harmonisasi berbagai peraturan perundang-undangan sektoral yang tidak sesuai dengan prinsip-prinsip desentralisasi yang demokratis. Pengembangan peraturan perundang-undangan yang mendukung sistem perwakilan yang efektif dan penguatan masyarakat sipil di daerah juga sangat terkait dengan upaya mewujudkan desentralisasi yang demokratis. Pembaharuan peraturan perundang-undangan yang mendukung penguatan masyarakat sipil diprioritaskan pada penyediaan akses publik untuk mengawasi perilaku pejabat publik dalam konteks pengambilan keputusan publik, penyediaan akses masyarakat atas informasi, hak publik untuk berperan serta dalam proses pengambilan keputusan, dan hak publik untuk mengajukan keberatan apabila hak mereka diabaikan dan masukan masyarakat tidak dipertimbangkan secara memadai.

Selain itu upaya untuk mendukung kegiatan perekonomian dalam menghadapi perdagangan bebas dan perlindungan daya dukung ekosistem dan fungsi lingkungan hidup serta perlindungan masyarakat setempat dilakukan melalui penyempurnaan dan pembaharuan peraturan perundang-undangan. Karena SDA dijadikan modal utama bagi pemulihan ekonomi Indonesia yang mengarah pada kebijakan yang bersifat eksploitatif, maka kebijakan-kebijakan untuk mendukung pemulihan ekonomi juga harus dibarengi dengan upaya-upaya nyata untuk melindungi daya dukung ekosistem dan fungsi lingkungan hidup serta perlindungan terhadap masyarakat setempat.

Kegiatan lain adalah peratifikasian berbagai konvensi internasional khususnya yang berkaitan dengan HAM terutama yang terkait dengan perlindungan dan peningkatan hak-hak perempuan; menyempurnakan dan meningkatkan kembali peran Prolegnas; mengkaji dan menyempurnakan semua produk hukum yang tidak sesuai dengan Pancasila dan UUD 1945 serta tidak sejalan lagi dengan jiwa dan perkembangan masyarakat Indonesia yang sifatnya umum dan mendasar serta yang menyangkut hajat hidup orang banyak; peningkatan koordinasi dan kerjasama dalam pengembangan dan pemanfaatan penelitian hukum antarberbagai instansi baik di pusat maupun di daerah, kalangan akademis, lembaga pengkajian dan penelitian hukum, organisasi profesi hukum dan menampung masukan-masukan dari organisasi kemasyarakatan, serta LSM lainnya, penyusunan naskah akademik peraturan perundang-undangan yang dikhususkan pada permasalahan kemasyarakatan yang berinteraksi dengan hukum serta masalah-masalah hukum regional dan internasional yang diperkirakan terjadi dalam 5 (lima) tahun mendatang; penyelenggaraan pertemuan ilmiah hukum yang membahas hasil pengkajian serta penelitian hukum terkini yang hasilnya dituangkan dalam naskah akademik peraturan perundang-undangan. Di samping itu, kegiatan forum kerjasama internasional bidang hukum, penyelenggaraan forum koordinasi, integrasi, sinkronisasi bidang hukum juga akan dilakukan seefisien dan seefektif mungkin.

b. Program Pemberdayaan Lembaga Peradilan dan Lembaga Penegak Hukum lainnya

Program pemberdayaan lembaga peradilan dan lembaga penegak hukum lainnya dilaksanakan dengan tetap berpegang pada asas peradilan yang bebas, mandiri, dan tidak memihak (*imparsial*) transparan, memiliki akuntabilitas, kompeten (berkualitas), cepat, sederhana dan dengan biaya terjangkau (mudah diakses) bagi seluruh masyarakat pencari keadilan. Guna mewujudkan lembaga pengadilan, khususnya MA, lembaga kepolisian dan lembaga kejaksaan yang mandiri dan bebas dari pengaruh penguasa dan pihak manapun, perlu dilakukan perubahan terhadap konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang relevan. Peranserta DPR terhadap kepolisian dan kejaksaan, baik dalam hal pengangkatan pimpinan maupun pengawasan, perlu dilakukan. Khusus bagi kepolisian, perlu dipercepat upaya pemisahan kepolisian dari TNI. Upaya untuk memandirikan lembaga peradilan dan lembaga penegak hukum lain, perlu diimbangi dengan menciptakan sistem pengawasan dan pertanggungjawaban yang baik. Selain itu, dalam menunjang terciptanya sistem peradilan yang terpadu, perlu dilakukan sinkronisasi peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai tugas dan wewenang hakim dan aparat penegak hukum, khususnya antara PPNS dan kepolisian, antara kepolisian dan kejaksaan dan antara hakim dan pejabat peradilan administratif. Sinkronisasi ini menjadi penting untuk menghindari tumpang tindih tugas dan wewenang aparat penegak hukum yang selama ini terjadi sehingga merugikan upaya penegakan hukum dan masyarakat pencari keadilan. Keberadaan profesi advokat, pengacara atau penasehat hukum dalam pembentukan sistem peradilan yang terpadu, perlu direalisasi melalui pembentukan UU yang mengatur mengenai profesi tersebut

Untuk meningkatkan kualitas dan integritas aparat penegak hukum melalui perbaikan sistem perekrutan, promosi, pendidikan, pelatihan, sistem pengawasan, serta peningkatan kesejahteraan, perlu dilakukan melalui beberapa hal, yaitu:

- (1). Menciptakan sistem rekrutmen dan promosi yang lebih ketat dan pengawasan terhadap proses rekrutmen dan promosi dengan memegang asas kompetensi, transparansi dan partisipasi.

- (2). Optimalisasi standar kode etik profesi hukum di lingkungan peradilan dan lembaga penegak hukum lainnya serta asosiasi profesi hukum dan juga peningkatan mutu pelaksanaan penyelenggaraan peradilan dilakukan untuk meningkatkan mutu pengawasan hukum secara menyeluruh di lingkungan peradilan dan lembaga penegak hukum lainnya. Untuk itu, keberadaan Komisi *Ombudsman* dan Komisi Pemeriksa Pejabat Negara perlu dioptimalkan peranannya. Selain itu, perlu dipastikan bahwa proses peradilan harus dapat berjalan secara transparan sehingga memudahkan partisipasi masyarakat dalam rangka melakukan pengawasan. Khusus untuk lembaga peradilan, perlu direalisasikan lahirnya Komisi Yudisial atau Dewan Kehormatan Hakim untuk melakukan fungsi pengawasan. Komisi Yudisial atau Dewan Kehormatan Hakim hendaknya bersifat *independent* dan beranggotakan antara lain mantan hakim agung, tokoh agama dan masyarakat, praktisi, dan akademisi yang memiliki integritas yang teruji.
- (3). Penyempurnaan kurikulum di bidang pendidikan hukum juga akan dilakukan secara intensif, mengingat cikal bakal dihasilkan aparatur hukum yang berkualitas dan profesional, berintegritas bermula dari pembinaan moral maupun substantif secara baik dan seleksi yang ketat di tingkat perguruan tinggi. Dengan demikian, diharapkan lulusan sarjana hukum yang dihasilkan akan benar-benar mempunyai nilai tambah dan dapat benar-benar membantu pembangunan hukum secara optimal.
- (4). Peningkatan kualitas pengetahuan dan wawasan hukum khususnya bagi hakim dan aparat penegak hukum lainnya juga dilakukan melalui pendidikan dan pelatihan lanjutan di bidang hukum baik gelar maupun non gelar. Prioritas pelatihan terutama pada bidang yang terkait dengan hak atas kekayaan intelektual (*intellectual property rights*), lingkungan hidup, perancangan kontrak, dan keahlian bernegosiasi dan bidang-bidang lain yang terkait dalam rangka mendukung pemulihan di bidang ekonomi.
- (5). Peningkatan kesejahteraan hakim dan aparat penegak hukum lainnya perlu terus ditingkatkan melalui peningkatan gaji dan tunjangan-tunjangan lainnya sampai pada tingkat pemenuhan kebutuhan hidup yang disesuaikan dengan tugas, wewenang, dan tanggung jawab kerja yang diemban.

Di samping itu, sejalan dengan pemberdayaan pengadilan niaga, upaya memperluas kewenangan pengadilan niaga dilakukan untuk mendukung upaya pemulihan di bidang ekonomi. Untuk itu hakim pengadilan niaga perlu ditingkatkan pengetahuannya dan wawasannya sehingga dapat memenuhi tuntutan kebutuhan pembangunan di Indonesia. Peningkatan jumlah hakim ad-hoc pengadilan niaga yang bukan hakim karir perlu dilakukan sesuai kebutuhan untuk mengantisipasi perkara-perkara kepailitan yang jenis dan sifat serta kompleksitas yang beragam.

Untuk mengantisipasi kekosongan peraturan perundang-undangan, perlu dilakukan upaya meningkatkan peran lembaga peradilan dengan melakukan penemuan hukum baru melalui putusan-putusan pengadilan (*yurisprudensi*) yang digunakan sebagai dasar pertimbangan hukum, yang dapat digunakan oleh aparat penegak hukum di lingkungan peradilan.

Dalam rangka menciptakan peradilan yang cepat, perlu dilakukan kegiatan untuk mengurangi beban penyelesaian perkara yang tertunggak terutama di MA dengan memperhatikan efisiensi waktu putusan suatu perkara dengan tetap memperhatikan kualitas putusan. Upaya lain dalam upaya mempercepat proses penanganan perkara, baik pada tingkat pertama maupun tingkat

banding, perlu dilakukan alokasi jumlah hakim yang berimbang di daerah. Pemetaan dan pendataan jumlah perkara pada tiap wilayah pengadilan perlu dilakukan sehingga dapat ditetapkan jumlah hakim yang akan ditempatkan pada wilayah tersebut. Sejalan dengan upaya mengurangi beban perkara pengadilan, perlu dilakukan pengembangan mekanisme penyelesaian sengketa alternatif di luar pengadilan atau yang disebut *Alternative Dispute Resolution* (ADR) dan dengan memperbaiki upaya perdamaian di dalam pengadilan, misalnya dengan mengembangkan *court-connected* ADR. Pembinaan terhadap sistem manajemen dan administrasi peradilan juga menjadi kegiatan yang utama untuk dilakukan untuk mendukung hal-hal di atas.

Khusus untuk pembenahan lembaga pengadilan pembenahan di lingkungan peradilan dilakukan melalui sistem rekrutmen yang ketat serta kompetitif. Sedangkan untuk lingkungan MA yang merupakan upaya akhir bagi para pencari keadilan, sistem rekrutmen yang ketat, tidak saja untuk para hakim agung tetapi juga ketua MA. Kebutuhan tersebut mempunyai konsekuensi perlunya disempurnakan kembali UU No. 14/1985 tentang MA. Selain itu juga perlu dilakukan uji kecakapan dan kelayakan (*fit and proper test*) terhadap hakim umum, hakim agung dan ketua MA serta pimpinan MA lainnya sebagai salah satu upaya untuk menetapkan orang yang benar-benar tepat, mempunyai integritas tinggi dan moral yang baik. Sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat, maka kemungkinan untuk melakukan perekrutan terhadap hakim non karier juga akan dilakukan dengan menetapkan persyaratan-persyaratan yang ketat serta juga melalui *fit and proper test*. Untuk menjaga kewibawaan pengadilan dan MA. Dengan demikian, diharapkan segala putusan yang dikeluarkan oleh hakim dan hakim agung dapat memenuhi unsur akuntabilitas (*accountability*) dan transparan kepada masyarakat.

Untuk menghindari adanya tidak adanya akuntabilitas, ketertutupan dalam proses penyelesaian perkara akan dilakukan sistem *check and balance* terhadap lembaga peradilan, perlu diupayakan adanya mekanisme pertanggungjawaban lembaga pengadilan kepada publik, kemudahan akses masyarakat untuk memperoleh putusan pengadilan dan publikasi mengenai ada/tidaknya perbedaan pendapat diantara para hakim (*dissenting opinion*) terhadap setiap pengambilan keputusan, yang konsekuensinya adalah dilakukannya perubahan terhadap peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai peradilan dan Kitab Undang-undang Hukum Acara Perdata dan Pidana.

Selain itu juga dilakukan upaya untuk meningkatkan peranan lembaga MA dalam rangka hak uji materil peraturan perundang-undangan (*judicial review*) termasuk pengujian terhadap UU dan peraturan lainnya di bawah konstitusi yang membawa dampaknya perlunya dilakukan amendemen terhadap Pasal 24 dan Pasal 25 UUD 1945, TAP MPR III/MPR/1978 tentang kedudukan dan hubungan tata lerta lembaga tertinggi dengan/atau antar lembaga tinggi negara dan UU pokok-pokok kekuasaan kehakiman dan UU MA, terutama tentang perluasan kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan yang dalam TAP MPR dan UU tersebut di atas hanya diberikan kewenangan untuk melakukan pengujian di bawah UU.

Untuk meningkatkan optimalisasi pelaksanaan tugas dari lembaga peradilan dan lembaga penegak hukum lainnya, maka diperlukan dukungan sarana dan prasarana meliputi antara lain kegiatan pembangunan, penyempurnaan, dan rehabilitasi berbagai prasarana sesuai dengan kebutuhan prioritas dari berbagai prasarana pelayanan hukum seperti pengadilan, kejaksaan, kepolisian, lembaga pemasyarakatan, rumah tahanan negara, balai pemasyarakatan, dan prasarana pelayanan keimigrasian yang dilaksanakan

secara tepat sasaran dan efisien. Dalam upaya untuk meningkatkan profesionalisme dan pelayanan masyarakat oleh lembaga kepolisian, perlu diperjuangkan upaya untuk menambah jumlah personil aparat kepolisian untuk menyesuaikan dengan jumlah penduduk. Selain itu, dukungan dana operasional bagi pelaksanaan tugas pengadilan, Kejaksaan dan terutama kepolisian perlu ditingkatkan.

Sistem jaringan dokumentasi dan informasi (SJDI) hukum dan perpustakaan hukum terus ditingkatkan dengan memanfaatkan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi dan meningkatkan SDM pendukungnya. Kegiatan ini diharapkan dapat meningkatkan publikasi hukum, terutama peraturan perundang-undangan yang disebarluaskan ke seluruh instansi pemerintah pusat dan daerah serta masyarakat luas yang membutuhkan informasi hukum. Di samping itu untuk mendukung pelaksanaan pembangunan hukum, peningkatan fasilitas sarana dan prasarana ditujukan terutama pada lembaga pemasyarakatan, rumah penyimpanan barang sitaan dan rumah tahanan negara dengan melakukan rehabilitasi sesuai dengan kebutuhan prioritas, dan dalam rangka melaksanakan pembinaan keterampilan warga binaan, melalui peningkatan sarana penunjang kegiatan pembinaan keterampilan.

c. Program Penuntasan Kasus Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, serta Pelanggaran Hak Asasi Manusia

Berbagai kasus KKN dan pelanggaran terhadap HAM masih banyak yang belum terselesaikan secara hukum, dalam artian dikenakan sanksi hukuman dan pengembalian kekayaan negara yang telah di korupsi. Sebagai bagian dari penegakan hukum dan HAM, kegiatan yang dilakukan mencakup menginventarisir berbagai kasus KKN dan HAM yang belum masuk dalam daftar yang perlu ditindaklanjuti secara hukum baik melalui media massa, elektronik, jaringan internet dan instansi yang fungsi dan tugasnya terkait dengan penanganan kasus KKN dan pelanggaran HAM, dan memproses laporan tersebut kepada instansi/lembaga/lembaga kemasyarakatan/komisi hukum yang mempunyai kewenangan untuk kemudian diproses sesuai aturan yang berlaku. Untuk mendukung kelancaran pelaksanaan program ini pembinaan terhadap sikap, perilaku, kemampuan dan keterampilan aparat penegak hukum, khususnya aparat kepolisian, Kejaksaan, pengadilan, dan pemasyarakatan perlu dilakukan. Hal tersebut dimaksudkan agar aparat penegak hukum tidak tergodanya oleh kolusi yang biasanya dilakukan untuk menghindari proses pengadilan.

Selain penuntasan berbagai kasus KKN dan pelanggaran HAM, dalam rangka penegakan hukum juga dilakukan peningkatan operasi penegakan hukum melalui operasi yustisi; peningkatan penyusunan statistik kriminal dan analisa kriminalitas baik mengenai tindak pidana umum maupun tindak pidana khusus; meningkatkan pengendalian teknis terhadap penyelesaian perkara KKN dan pelanggaran HAM; mengembangkan sistem informasi manajemen keimigrasian. Pembinaan pemasyarakatan baik pembinaan di dalam maupun di luar lembaga pemasyarakatan, dan peningkatan pembinaan warga binaan dimaksudkan untuk membawa kembali bekas warga binaan pemasyarakatan ke dalam masyarakat dapat berjalan dengan lebih optimal. Demikian juga pemberian bantuan hukum kepada masyarakat yang tidak mampu merupakan salah satu kegiatan yang prioritas untuk dilaksanakan dalam waktu lima tahun mendatang.

Peran pengacara dalam proses peradilan terutama dalam penanganan kasus KKN dan pelanggaran HAM diupayakan untuk tidak keluar dari kode etik yang telah ditetapkan serta perlindungan terhadap pihak yang tersangkut dalam kasus KKN dan pelanggaran HAM. Untuk itu pemberdayaan terhadap profesi pengacara melalui UU tentang bantuan hukum dan kepengacaraan

merupakan langkah yang perlu dilakukan untuk melakukan penataan di dunia bantuan hukum dan kepengacaraan.

d. Program Penyadaran Hukum

Program penyuluhan hukum yang sebelumnya pernah dilakukan hanya didasarkan pada pendekatan "atas-bawah" dan "satu arah" harus mulai dihindari. Rasa ikut memiliki masyarakat terhadap produk hukum dan peraturan perundang-undangan dapat tumbuh apabila masyarakat merasa menjadi bagian dari proses pembentukannya dan memahami secara kritis kegunaan dan manfaat hukum bagi kehidupan sehari-hari mereka.

Program penyadaran hukum dilaksanakan melalui pendekatan dialogis antara instansi/lembaga pemerintah dan lembaga kemasyarakatan yang memfasilitasi penyadaran hukum dengan masyarakat untuk mengembangkan sikap kritis mereka terhadap hukum dan sistem penegakannya. Program penyadaran hukum ini juga dimaksudkan untuk membangun kesadaran masyarakat tentang bagaimana upaya mengaktualisasikan hak serta melaksanakan kewajiban masyarakat sebagai warga negara.

E. MEWUJUDKAN PEMERINTAHAN YANG BERSIH

1. Masalah dan Tantangan

Mewujudkan pemerintahan yang bersih sebenarnya tidak hanya menjadi tugas penyelenggara negara, tetapi juga masyarakat, termasuk lembaga kemasyarakatan dan dunia usaha. Namun disadari bahwa tuntutan dari banyak pihak lebih menginginkan penyelenggara negaralah yang terlebih dahulu memberikan teladan dan contoh yang baik dalam bertindak dan berperilaku. Di lain pihak, kondisi yang terjadi selama ini menunjukkan citra dan kinerja yang kurang baik dilakukan oleh penyelenggara negara terhadap pelaksanaan tugas pemerintahan umum dan pembangunan baik di pusat maupun daerah dan belum dilaksanakan berdasarkan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*).

Tindakan penyalahgunaan wewenang dan kekuasaan yang dilakukan oleh penyelenggara negara terlihat antara lain dari tindakan KKN yang melingkupi hampir semua bidang pemerintahan; tidak adanya transparansi dan akuntabilitas di bidang pelayanan publik, yang sebenarnya sangat menentukan aspek pertanggungjawaban dari semua kegiatan birokrasi pemerintah kepada masyarakat; kurangnya profesionalitas penyelenggara negara, yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kompetensi, kode etik, dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kondisi tersebut diperburuk dengan lemahnya penegakan hukum dan kurangnya dukungan peraturan perundang-undangan untuk melakukan tindakan hukum secara tegas. Kondisi tersebut mengakibatkan kerugian negara yang sangat besar dan krisis mentalitas penyelenggara negara yang akhirnya mengganggu stabilitas ekonomi, sosial, politik dan budaya serta memperlihatkan bahwa upaya mewujudkan pemerintahan yang bersih memerlukan penegakan supremasi hukum terlebih dahulu.

Upaya untuk memperbaiki citra dan kinerja penyelenggara negara telah dimulai sejak dikeluarkannya TAP MPR No XI/MPR/1998 tentang penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas KKN; UU No. 28/1999 dan Keppres No. 127/1999 mengenai komisi pemeriksan kekayaan penyelenggara negara. Ini sekaligus agar pemusatan kekuasaan, wewenang, dan tanggung jawab pada presiden/mandataris MPR yang berakibat tidak berfungsinya dengan baik lembaga tertinggi negara dan lembaga-lembaga tinggi negara lainnya. Belum adanya tindak lanjut dari pelaksanaan Keppres No. 127/1999, yang memerintahkan pelaporan kekayaan penyelenggara negara sebelum, selama dan sesudah memangku jabatan menjadi salah satu penyebab penanganan KKN belum dilaksanakan dengan baik. Selain itu, permasalahan

yang timbul sehubungan tidak berkembangnya partisipasi masyarakat yang demokratis untuk melakukan kontrol sosial dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara sekaligus merupakan tantangan untuk meningkatkan pemberdayaan masyarakat melalui peran serta secara aktif dalam proses penyusunan peraturan kebijakan, pelaksanaan, dan pengawasan pembangunan. Mengingat kondisi yang ada sekarang ini belum memperlihatkan keterbukaan birokrasi terhadap penyelenggaraan tugas pemerintahan umum dan pembangunan.

Adanya penguasaan kekuasaan oleh satu partai yang berkuasa terhadap lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif mengakibatkan terjadinya monoloyalitas PNS dan Korps Pegawai Republik Indonesia (Korpri) kepada partai politik yang berkuasa. Kondisi tersebut mengakibatkan penyelenggara negara (aparatur pemerintah) cenderung mendahulukan kepentingan partai atau kelompoknya dari pada kepentingan bangsa dan negara baik dalam pengambilan kebijakan maupun dalam pelaksanaannya. Dikeluarkannya PP No. 5/1999 tentang PNS menjadi anggota partai politik, kemudian diubah dalam PP No. 12/1999 tentang perubahan atas PP No. 5/1999 tentang PNS yang menjadi anggota partai politik, merupakan salah satu upaya untuk menempatkan PNS pada posisi yang netral, di samping mencegah penggunaan fasilitas negara untuk kepentingan golongan, serta tidak diskriminatif khususnya dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat.

Dampak adanya otonomi daerah juga menimbulkan tantangan besar terutama untuk melakukan pembenahan kembali di bidang kelembagaan, manajemen pemerintahan, dan realokasi PNS dikaitkan dengan kebutuhan pemerintah daerah untuk mendapatkan SDM yang berkualitas, dengan dihadapinya kenyataan hampir sebagian besar PNS di daerah hanya berpendidikan SLTA, SLTP, dan SD. Demikian juga pelaksanaan terhadap UU No. 25/1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah yang jika tidak segera diantisipasi peraturan pelaksanaannya akan menimbulkan berbagai masalah pengelolaan SDA yang terlalu dieksploitasi oleh daerah yang sebenarnya dapat dihindari jika pemerintah pusat cepat tanggap mengantisipasi perimbangan keuangan berdasarkan prinsip keadilan. Implikasi dari hubungan lintaskabupaten/kota dan penyesuaian secara terkoordinasi atas peran daerah propinsi yang lebih banyak dalam pelaksanaan tugas dekonsentrasi merupakan tantangan yang mendesak untuk dilakukan.

Sistem pengawasan yang selama ini dilakukan melalui empat mekanisme, yaitu pengawasan melekat, pengawasan fungsional, pengawasan legislatif, dan pengawasan masyarakat juga belum memberikan hasil yang optimal. Hal tersebut terlihat misalnya pada pengawasan fungsional yang selama ini hanya difokuskan pada aspek keuangan dan realisasi fisik atau kegiatannya (keluaran atau *outputs*) saja, dan belum menyentuh pada aspek hasil (*outcomes*), manfaat (*benefits*), dan dampak (*impacts*). Untuk itu tantangan perlu dihadapi adalah pemberdayaan kembali empat sistem pengawasan yang diharapkan dapat meminimalkan praktik KKN dalam pemerintahan.

Demikian juga terhadap mekanisme sistem perencanaan, penganggaran/pembiayaan, pelaksanaan, pemantauan dan pengendalian pembangunan yang lebih mengarah pada aspek keluaran dalam bentuk realisasi fisik dan belum dikembangkan pada aspek hasil (*outcomes*), manfaat (*benefits*), dan dampak (*impacts*), merupakan tantangan yang perlu diantisipasi pengaturannya, terutama dengan adanya otonomi daerah yang akan menempatkan daerah sebagai titik sentral berbagai kegiatan pembangunan.

Dampak dari era globalisasi terhadap pengembangan teknologi informasi untuk mendukung manajemen pemerintahan yang lebih cepat dan mudah terutama di bidang pelayanan publik dan pemanfaatan telematika yang merupakan sinergi telekomunikasi dan informatika, merupakan tantangan langkah yang perlu ditindaklanjuti dengan kesiapan penyelenggara negara.

Permasalahan pokok yang dihadapi dalam rangka peningkatan kapasitas SDM penyelenggara negara antara lain karena belum memadainya kompetensi jabatan pada jajaran aparatur pemerintah; rendahnya kualitas pendidikan dan pelatihan bagi penyelenggara negara; belum mantapnya sistem pembinaan karir, mulai dari sistem formasi, rekrutmen, promosi dan mutasi; serta sistem penghargaan dan sanksi; dan rendahnya gaji PNS, yang merupakan kendala utama dalam upaya meningkatkan prestasi dengan kondisi yang sangat sulit untuk hidup layak.

Upaya mewujudkan pemerintahan yang bersih juga tidak lepas dari peran kelembagaan sebagai penunjang terlaksananya berbagai kegiatan pemerintahan umum dan pembangunan. Namun permasalahan masih cukup banyaknya instansi/unit kerja pemerintah yang tugas dan fungsinya tumpang tindih dengan instansi/unit kerja lainnya; dan pengembangan serta perubahan organisasi instansi pemerintah yang belum efisien dan efektif untuk diarahkan pada peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat juga merupakan salah satu penyebab berkembangnya praktik KKN.

Dengan demikian, upaya-upaya seperti penguatan kelembagaan yang bersih dan bebas dari KKN yang didukung oleh peningkatan kualitas SDM penyelenggara negara dan peningkatan kualitas pelayanan publik melalui penyempurnaan manajemen pelayanan publik yang bebas dari pungutan liar merupakan langkah-langkah yang perlu ditempuh untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih.

2. **Strategi Kebijakan**

Sesuai dengan arah kebijakan dalam GBHN 1999, tiga langkah strategi kebijakan ditempuh sebagai upaya mewujudkan pemerintahan yang bersih, yang saling terkait dan mempengaruhi satu sama lain sebagai berikut:

a. Pemberantasan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme

Upaya memberantas praktik KKN yang telah merugikan negara perlu didukung oleh suatu sistem pertanggungjawaban yang tepat, jelas dan *legitimate* disertai dengan sanksi hukum berupa pengembalian kekayaan negara yang dikorupsi. Untuk itu perlunya transparansi dan akuntabilitas terhadap kinerja penyelenggara negara dalam setiap pelaksanaan tugas pemerintahan umum dan pembangunan perlu ditindaklanjuti sesegera mungkin. Upaya pemberantasan KKN ini harus didukung dengan *fit and proper test* pelaksanaan aturan hukum yang berlaku secara adil dan konsisten dan tanpa membedakan status.

Strategi kebijakan lain adalah peningkatan efektivitas pengawasan melekat, pengawasan fungsional, pengawasan legislatif dan pengawasan masyarakat yang sejalan dengan peningkatan integritas, etika dan moral penyelenggara negara.

b. Pembenahan Kelembagaan dan Ketatalaksanaan Penyelenggara Negara

Sejalan dengan arahan kebijakan GBHN 1999 upaya untuk meningkatkan fungsi dan keprofesionalan birokrasi dalam melayani masyarakat dan akuntabilitasnya dalam mengelola kekayaan negara secara transparan, bersih, dan bebas dari penyalahgunaan kekuasaan, merupakan prioritas yang harus dilaksanakan, terutama dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik dan pengelolaan kekayaan negara.

c. Peningkatan Kapasitas Sumberdaya Manusia Penyelenggara Negara

Kebijakan strategis yang ditempuh adalah meningkatkan kualitas penyelenggara negara dengan memperbaiki kesejahteraan dan keprofesionalan serta memberlakukan sistem karier berdasarkan prestasi dengan prinsip memberikan penghargaan dan sanksi; meningkatkan kesejahteraan PNS dan TNI/Polri untuk menciptakan aparatur yang bersih dari KKN, bertanggung jawab, profesional, produktif, dan efisien; dan memantapkan netralitas politik PNS dengan menghargai hak-hak politiknya sebagaimana UU No. 43/1999 dan PP No. 5/1999. Selain itu, upaya melibatkan masyarakat luas dan lembaga-lembaga kemasyarakatan lain berupa partisipasi aktif dalam bentuk pengawasan terhadap kinerja penyelenggara negara baik pusat maupun daerah juga perlu ditempuh.

3. Program-program Pembangunan

Program-program yang akan dilakukan dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih dalam lima tahun mendatang adalah sebagai berikut:

a. Program Penataan Kelembagaan dan Ketatalaksanaan

Program ini bertujuan untuk menyempurnakan kembali sistem kelembagaan penyelenggara negara dan manajemen pemerintahan umum dan pembangunan dengan titik perhatian ditekankan pada pelaksanaan desentralisasi. Kegiatannya mencakup penataan kembali struktur organisasi departemen/LPND/dan pemerintah daerah yang lebih datar (*flat*), rasional dan sesuai dengan kebutuhan yang ada; penyempurnaan terhadap struktur jabatan bagi penyelenggara negara di pusat dan daerah melalui penetapan jabatan negara, jabatan negeri, dan jabatan pada badan usaha milik negara (BUMN)/daerah (BUMD) untuk menghindari adanya intervensi partai-partai politik ke dalam birokrasi; pembentukan suatu wadah untuk mengakomodasi keberadaan anggota-anggota partai politik dalam birokrasi pemerintahan; dan penyempurnaan berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penataan kewenangan dan hubungan kerja antara pemerintah pusat, pemerintah propinsi dan pemerintah kabupaten/kota, untuk mendukung pelaksanaan otonomi daerah; penataan sistem perencanaan, sistem penganggaran dan pembiayaan, sistem pengawasan, pemantauan dan pelaporan; dan penyempurnaan administrasi kebijakan pembangunan terutama yang mendukung upaya pemulihan ekonomi dan perlindungan daya dukung ekosistem SDA.

b. Program Peningkatan Kapasitas Sumberdaya Manusia

Program ini bertujuan untuk meningkatkan kualitas, kemampuan, profesionalisme dan keterampilan penyelenggara negara sehingga dapat lebih melaksanakan tugas dan fungsinya secara optimal dan profesional terutama dalam memberikan pelayanan umum kepada masyarakat dan dunia usaha, serta antar penyelenggara negara. Kegiatan yang dilakukan mencakup realokasi PNS sesuai dengan kapasitas yang dimiliki sebagai implikasi dilakukannya penghapusan, pembentukan, penggabungan dan perubahan-perubahan instansi pemerintah dan dalam rangka mendukung pelaksanaan UU No. 22/1999 dan UU No. 25/1999; menyempurnakan sistem rekrutmen PNS yang lebih ketat dan terbuka serta kompetitif, sistem penilaian kinerja pegawai, dan sistem pembinaan atau pengembangan kualitas karier pegawai yang obyektif dan transparan yang memungkinkan dilakukannya sistem mutasi dan rotasi PNS antarin instansi maupun antardaerah; menyempurnakan sistem pendidikan dan pelatihan (diklat) PNS yang tepat dan selektif, sesuai dengan kebutuhan kerja di lapangan; merampingkan jumlah PNS secara bertahap dengan tetap memperhatikan hak-hak PNS, dengan didukung dengan sistem administrasi kepegawaian nasional yang efisien dan efektif; penyusunan sistem penggajian PNS yang adil dan

transparan yang dapat memenuhi kebutuhan pegawai untuk hidup layak; serta memantapkan netralitas PNS terhadap partai politik sebagai pelaksanaan PP No. 5/1999 dan PP No. 12/1999 tentang PNS yang menjadi anggota partai politik.

c. Program Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik

Program ini bertujuan untuk meningkatkan kualitas pelayanan umum atau publik di berbagai bidang pemerintahan umum dan pembangunan terutama pada unit-unit kerja pemerintah pusat dan daerah, sehingga masyarakat diharapkan akan mendapat pelayanan yang lebih cepat, tepat, murah dan memuaskan. Selain itu, era reformasi menuntut pelayanan umum harus transparan dan tidak diskriminatif dengan menerapkan prinsip-prinsip akuntabilitas dan pertimbangan efisiensi. Kegiatannya mencakup antara lain mengalihkan fungsi-fungsi pelayanan publik tertentu dari instansi pemerintah kepada badan swasta/LSM; menyusun standar pelayanan publik yang cepat, tepat, murah, memuaskan, transparan dan tidak diskriminatif; mengembangkan konsep indeks tingkat kepuasan masyarakat sebagai tolok ukur terhadap optimalisasi pelayanan umum oleh penyelenggara negara kepada masyarakat; dan melakukan upaya deregulasi dan debirokratisasi khususnya kebijakan-kebijakan di bidang ekonomi untuk menghilangkan seluruh hambatan yang menghambat mekanisme pasar.

d. Program Pemberdayaan Sistem Pengawasan

Program ini bertujuan untuk mengurangi tindakan KKN di lingkungan penyelenggara negara serta mendukung peningkatan kinerja penyelenggara negara baik pusat maupun daerah. Kegiatan yang dilakukan mencakup pengembangan sistem informasi pengawasan secara transparan dan akuntabel, terdiri dari ketersediaan informasi hasil audit dan evaluasi serta penyediaan saran dan media untuk menampung aspirasi, pengaduan dan laporan terhadap perilaku dan kinerja penyelenggara negara di perdesaan yang diduga terlibat KKN dan/atau penyalahgunaan wewenang; dan meningkatkan kualitas informasi sistem pengawasan yang dipadukan dengan kebijakan perencanaan, pemantauan, pengendalian, dan pelaporan; serta penegakkan etik dan moral di lingkungan APFP. Selain itu juga dilakukan penyusunan dan pengembangan sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (AKIP) sebagai tolok ukur keberhasilan dan atau kegagalan pelaksanaan tugas pokok dan fungsi instansi pemerintah. Kegiatan ini akan ditindaklanjuti dengan melaksanakan pelaporan dan evaluasi atas akuntabilitas instansi/lembaga pemerintah, serta mendorong efektivitas tindak lanjutnya. Pemberdayaan lembaga-lembaga kemasyarakatan, lembaga legislatif untuk meningkatkan kualitas dan profesionalitas serta peningkatan peran badan pemeriksa keuangan (BPK) untuk melakukan pengawasan terhadap kinerja penyelenggara negara juga dilakukan. Pemberdayaan peradilan tata usaha negara (PTUN) baik mengenai peningkatan kapasitas sumberdaya hakim PTUN maupun perluasan kompetensinya sampai ke tingkat kabupaten/kota sesuai UU No. 5/1986 tentang PTUN juga dilakukan untuk mendukung pelaksanaan otonomi daerah secara menyeluruh.

BAB IV
MEMPERCEPAT PEMULIHAN EKONOMI
DAN MEMPERKUAT LANDASAN
PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN DAN BERKEADILAN

A. PENDAHULUAN

B. KEADAAN DEWASA INI

C. TUJUAN DAN SASARAN PEMBANGUNAN

D. MEMPERCEPAT PEMULIHAN EKONOMI

1. Mempertahankan Stabilitas Ekonomi
 - a. Masalah dan Tantangan
 - b. Strategi Kebijakan
 - c. Program Pembangunan

2. Penuntasan Restrukturisasi Perbankan dan Pengembangan Kelembagaan Keuangan
 - a. Masalah dan Tantangan
 - b. Strategi Kebijakan
 - c. Program Pembangunan
 - 1) Program Restrukturisasi Perbankan
 - 2) Program Pengembangan Kelembagaan Keuangan

3. Penuntasan Restrukturisasi Utang Perusahaan
 - a. Masalah dan Tantangan
 - b. Strategi Kebijakan
 - c. Program Pembangunan

4. Peningkatan Realokasi Sumberdaya Pembangunan dalam rangka Peningkatan Penerimaan Devisa
 - a. Masalah dan Tantangan
 - b. Strategi Kebijakan
 - c. Program Pembangunan
 - 1) Program Pengurangan Hambatan Berusaha dan Peningkatan Investasi
 - 2) Program Pengembangan Ekspor Nasional

E. MEMPERKUAT LANDASAN PEMBANGUNAN EKONOMI YANG BERKELANJUTAN

1. Penanggulangan Kemiskinan
 - a. Masalah dan Tantangan
 - b. Strategi Kebijakan
 - c. Program Pembangunan
 - 1) Penyediaan Kebutuhan Pokok Untuk Keluarga Miskin

- 2) Pengembangan Sistem Jaminan Sosial
 - 3) Pengembangan Budaya Usaha Masyarakat Miskin
2. Pemberdayaan Pengusaha Kecil, Menengah, dan Koperasi
- a. Masalah dan Tantangan
 - b. Strategi Kebijakan
 - c. Program Pembangunan
 - 1) Program Pengembangan Sistem Pendukung Usaha
 - 2) Program Pengembangan Kewirausahaan dan PKMK Berkeunggulan Kompetitif
3. Pengembangan Ketenagakerjaan
- a. Masalah dan Tantangan
 - b. Strategi Kebijakan
 - c. Program Pembangunan
 - 1) Program Perluasan dan Pengembangan Kesempatan Kerja
 - 2) Program Peningkatan Kualitas dan Produktivitas Tenaga Kerja
 - 3) Program Perlindungan dan Pengembangan Lembaga Tenaga Kerja
4. Penguatan Institusi Pasar
- a. Masalah dan Tantangan
 - b. Strategi Kebijakan
 - 1) Penguatan Institusi Pasar Barang dan Jasa
 - 2) Penguatan Pasar Modal
 - 3) Peningkatan Daya Saing Perusahaan Negara
 - c. Program Pembangunan
 - 1) Program Penataan Institusi Pasar Barang dan Jasa
 - 2) Program Penataan Institusi Pasar Modal
 - 3) Program Restrukturisasi Perusahaan Negara
5. Pengembangan Industri Berdasarkan Keunggulan Kompetitif
- a. Masalah dan Tantangan
 - b. Strategi Kebijakan
 - 1) Restrukturisasi Basis Produksi dan Distribusi
 - 2) Pengembangan Iklim Usaha yang Kondusif, Kompetitif, dan Non-diskriminatif
 - 3) Pemberdayaan Pranata Pengembangan Ekspor
 - c. Program Pembangunan
 - 1) Program Penataan dan Penguatan Basis Produksi dan Distribusi
 - 2) Program Penguatan Pranata Iklim Kompetitif dan Non-diskriminatif
 - 3) Program Pengembangan Ekspor
6. Pengembangan Pertanian dan Ketahanan Pangan

- a. Pengembangan Pertanian
 - 1) Masalah dan Tantangan
 - 2) Strategi Kebijakan
 - 3) Program Pembangunan
- b. Pengembangan Ketahanan Pangan
 - 1) Masalah dan Tantangan
 - 2) Strategi Kebijakan
 - 3) Program Pembangunan
 - a) Program Peningkatan Diversifikasi Pangan
 - b) Program Pengembangan Kelembagaan Pangan
 - c) Program Pengembangan Bisnis Pangan
- 7. Peningkatan Kemampuan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi
 - a. Masalah dan Tantangan
 - b. Strategi Kebijakan
 - c. Program Pembangunan
 - 1) Peningkatan Iptek Dunia Usaha
 - 2) Diseminasi Informasi Teknologi
- 8. Peningkatan Efektivitas Pengelolaan Keuangan Negara
 - a. Masalah dan Tantangan
 - b. Strategi Kebijakan
 - c. Program Pembangunan
 - 1) Program Peningkatan Penerimaan Negara
 - 2) Program Peningkatan Efektivitas Pengeluaran Negara
 - 3) Program Implementasi Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah
- 9. Peningkatan Efektivitas Pengelolaan Utang Pemerintah
 - a. Masalah dan Tantangan
 - b. Strategi Kebijakan
 - c. Program Pembangunan

F. PENYEDIAAN PRASARANA DALAM MENUNJANG PEMBANGUNAN EKONOMI

- 1. Mempertahankan Tingkat Jasa Pelayanan Prasarana
 - a. Masalah dan Tantangan
 - b. Strategi Kebijakan
 - c. Program Pembangunan
 - 1) Program Rehabilitasi atau Perbaikan Prasarana
 - 2) Program Penguatan dan Peningkatan Prasarana
- 2. Melanjutkan Restrukturisasi dan Reformasi di Bidang Prasarana

a. Masalah dan Tantangan

b. Strategi Kebijakan

c. Program Pembangunan

1) Program Restrukturisasi dan Reformasi Kelembagaan

2) Program Restrukturisasi Perusahaan Negara

3) Program Peningkatan Peranserta Swasta dan Masyarakat

3. Meningkatkan Aksesibilitas Masyarakat Terhadap Jasa Pelayanan Prasarana

a. Masalah dan Tantangan

b. Strategi Kebijakan

c. Program Pembangunan

G. MEWUJUDKAN PENGELOLAAN SUMBERDAYA ALAM DAN LINGKUNGAN HIDUP YANG BERKELANJUTAN DAN BERKEADILAN

1. Masalah dan Tantangan

2. Strategi Kebijakan

3. Program Pembangunan

a. Program Pengembangan dan Peningkatan Akses Informasi Sumberdaya Alam dan Lingkungan Hidup

b. Program Peningkatan Efektivitas Pengelolaan, Konservasi dan Rehabilitasi Sumberdaya Alam

c. Program Pencegahan Perusakan dan Pencemaran Lingkungan Hidup

d. Program Penataan Kelembagaan dan Penegakan Hukum Pengelolaan Sumberdaya Alam dan Pelestarian Lingkungan Hidup

e. Program Peningkatan Peranan Masyarakat dalam Pengelolaan Sumberdaya Alam dan Pelestarian Lingkungan Hidup

BAB IV
MEMPERCEPAT PEMULIHAN EKONOMI
DAN MEMPERKUAT LANDASAN
PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN DAN BERKEADILAN

A. PENDAHULUAN

Sejak dimulainya peletakan dasar-dasar pembangunan secara lebih terencana dan komprehensif pada tahun 1969, berbagai upaya pembangunan telah dilaksanakan untuk mewujudkan tujuan pembangunan nasional. Kemajuan pembangunan di berbagai bidang telah dicapai dan manfaatnya dinikmati oleh bangsa Indonesia. Namun kemudian, sejak timbulnya krisis ekonomi yang dipicu oleh krisis moneter pada pertengahan tahun 1997, pertumbuhan ekonomi terhenti, bahkan taraf hidup rakyat Indonesia merosot tajam.

Krisis ekonomi telah mengangkat beberapa kelemahan penyelenggaraan perekonomian nasional ke permukaan. Berbagai distorsi yang terjadi di masa lalu telah melemahkan ketahanan ekonomi nasional dalam menghadapi krisis dan menimbulkan kesenjangan sosial. Kurang meratanya penyebaran pelaksanaan pembangunan, telah menimbulkan kesenjangan pertumbuhan antar daerah, antara perkotaan dan perdesaan, antar kawasan seperti kawasan barat dan kawasan timur Indonesia, maupun antar golongan masyarakat, sehingga gejolak sosial menjadi sangat mudah terjadi.

Dalam pelaksanaan pembangunan, adanya pengutamaan pada kelompok tertentu yang sesungguhnya tidak memiliki daya saing telah menimbulkan ketimpangan dalam struktur dunia usaha. Struktur perekonomian dan daya saing nasional menjadi lemah. Ketergantungan terhadap bahan baku dan barang modal impor serta pembiayaan luar negeri sangat tinggi. Sebagian besar kegiatan ekonomi terpusat pada sebagian kecil masyarakat, yang memiliki akses untuk memperoleh kemudahan. Praktik KKN yang meluas dan mengakar kuat di berbagai bidang dan tingkatan kegiatan telah menimbulkan ekonomi biaya tinggi. Hal ini merupakan cerminan buruknya pengelolaan pemerintahan dan perusahaan dan telah menyebabkan runtuhnya kepercayaan para pelaku ekonomi baik di dalam maupun di luar negeri. Padahal kepercayaan ini merupakan kunci untuk mewujudkan pemulihan ekonomi.

Selanjutnya pembangunan ekonomi di masa datang juga menghadapi kendala menurunnya ketersediaan sumberdaya alam nasional dibanding pada saat bangsa Indonesia memulai pelaksanaan Repelita, sekitar 30 tahun yang lalu. Selama ini pemanfaatan sumberdaya tersebut dilakukan secara besar-besaran, tidak efisien dan berorientasi pada kepentingan jangka pendek, kurang memperhatikan kaidah-kaidah pengelolaan sumberdaya alam yang berkelanjutan. Akibatnya cadangan sumberdaya alam nasional, khususnya sumberdaya alam tidak terbarui menurun tanpa memberikan hasil yang optimal, khususnya bagi masyarakat lokal dan daerah setempat. Bahkan lingkungan hidup sekitarnya menjadi rusak, seperti tercermin pada kerusakan hutan dan pencemaran sungai yang meluas. Terbatasnya kontrol masyarakat dan lemahnya penegakan hukum dalam penggunaan sumberdaya alam dan pemeliharaan lingkungan hidup telah menyebabkan hak masyarakat untuk menggunakan dan menikmatinya menjadi terbatas dan menimbulkan konflik diantara berbagai pihak.

Ke semua hal tersebut telah mengakibatkan rapuhnya landasan perekonomian sehingga rentan terhadap gejolak dan proses pemulihan ekonomi menjadi lambat.

Di samping masalah tersebut di atas, di masa datang pembangunan ekonomi Indonesia menghadapi dua tantangan utama yang terkait dengan proses globalisasi dan desentralisasi.

Pertama, meningkatkan daya saing melalui peningkatan efisiensi, yang pada gilirannya akan memperkokoh ketahanan ekonomi.

Secara nyata proses globalisasi terus berlangsung dengan cepat, tidak dapat dihentikan dan tidak terhindarkan. Dunia tanpa batas ini akan meningkatkan arus perdagangan dan investasi dunia, dan setiap bangsa mempunyai peluang untuk memanfaatkannya. Globalisasi telah melahirkan harapan-harapan baru dalam kehidupan antarbangsa. Di sisi lain globalisasi juga merupakan ancaman, jika bangsa Indonesia tidak bersiap diri untuk menghadapi persaingan yang semakin ketat. Setiap bangsa akan menghadapinya dengan persiapan-persiapan yang selaras dalam bidang iptek, sumberdaya manusia, manajemen dan sistem kelembagaan, yang diarahkan pada peningkatan daya saing perekonomian masing-masing. Perekonomian yang tidak memiliki daya saing tidak akan mampu memanfaatkan peluang-peluang bisnis global dan akan tersisih dari medan persaingan serta akan mengalami kemunduran. Ancaman terdekat yang dihadapi Indonesia adalah pelaksanaan pasar bebas negara-negara Asia Tenggara (AFTA) pada tahun 2003.

Kedua, melaksanakan proses desentralisasi agar berjalan sesuai dengan hasil yang diinginkan dan tidak menimbulkan masalah-masalah yang dapat menghambat pencapaian tujuan pelaksanaan pembangunan ekonomi nasional secara menyeluruh.

Desentralisasi, sesuai dengan UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, harus dilaksanakan pada tahun 2001. Tuntutan desentralisasi ini tidak terhindarkan karena kebijakan pembangunan yang sangat terpusat tidak akan mampu lagi mengikuti dinamika masyarakat yang berkembang semakin cepat. Inti dari desentralisasi adalah pemberdayaan masyarakat, penumbuhan prakarsa dan kreativitas, dan pengembangan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dengan demikian daerah-daerah tersebut mempunyai kewenangan dan keleluasaan yang lebih besar untuk melaksanakan kebijakan sesuai dengan prakarsa dan aspirasi masyarakat. Di satu sisi desentralisasi memberikan peluang untuk meningkatkan efisiensi dan pada akhirnya meningkatkan kesejahteraan rakyat di daerah sesuai potensinya. Namun di sisi lain desentralisasi bila tidak dilaksanakan secara berhati-hati dapat menimbulkan ancaman inefisiensi dan kesenjangan antar daerah yang melebar. Desentralisasi akan memerlukan perubahan yang mendasar pada kelembagaan pemerintahan, peraturan-peraturan yang diperlukan, dan hubungan keuangan antara pusat dan daerah. Dengan demikian cara pelaksanaan pembangunan akan berubah secara drastis, yang harus diimbangi oleh perubahan sikap SDM, baik di pusat maupun di daerah.

Dengan memperhatikan masalah dan tantangan tersebut di atas serta kemampuan dan ketersediaan sumberdaya nasional maka agenda yang sangat penting dalam pembangunan ekonomi dalam jangka pendek (kurun waktu 1-2 tahun mendatang) adalah mempercepat pemulihan ekonomi disertai dengan upaya mengatasi masalah kemiskinan dan pengangguran yang meningkat pesat selama krisis. Upaya pemulihan ekonomi harus menjadi prioritas dan dipercepat karena beban ekonomi rakyat sudah semakin berat dan prasyarat untuk melaksanakan pembangunan yang lebih maju. Lambatnya pemulihan ekonomi cenderung memicu timbulnya gejolak sosial yang akan membahayakan proses pemulihan ekonomi itu sendiri. Proses pemulihan ekonomi yang berjalan lambat juga menghadapi ancaman munculnya gejolak ekonomi lainnya baik dari dalam negeri maupun luar negeri, yang dapat membuat Indonesia menjadi lebih terpuruk. Karena itu, momentum membaiknya stabilitas ekonomi dan mulai meningkatnya kegiatan

sektor riil harus dipertahankan dan dimanfaatkan untuk mempercepat pemulihan ekonomi.

Selanjutnya, kerja keras bangsa Indonesia untuk melakukan pemulihan ekonomi, akan sia-sia bila tidak mampu mempertahankannya. Karena itu bersamaan dengan upaya pemulihan ekonomi, agenda dalam jangka menengah adalah meletakkan landasan pembangunan ekonomi yang berkelanjutan. Reformasi ekonomi harus dilakukan di berbagai bidang dalam rangka mewujudkan perekonomian Indonesia yang kuat, sehat, berdaya saing dan mandiri sehingga tahan terhadap gejolak. Upaya untuk mewujudkannya memerlukan waktu yang panjang, namun sudah harus dilakukan sekarang.

Tujuan dari pembangunan ekonomi tersebut pada akhirnya adalah meningkatnya kesejahteraan penduduk Indonesia secara berkeadilan dan berkelanjutan. Pembangunan ekonomi dan pemanfaatan sumberdaya dan lingkungan hidup dilakukan secara harmonis dan saling memperkuat untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat secara merata. Hal ini antara lain harus ditunjukkan dengan menurunnya jumlah penduduk miskin dan menurunnya kesenjangan antar penduduk, meningkatnya daya saing nasional sebagai hasil peningkatan efisiensi nasional dan terjaganya ketersediaan cadangan sumberdaya alam dan lingkungan hidup yang sehat dan bersih.

Upaya untuk mencapai tujuan pembangunan tersebut sangatlah penting. Namun, pengalaman membangun di masa lalu dan timbulnya krisis menunjukkan bahwa proses dan cara mewujudkan tujuan pembangunan ekonomi tersebut tidak kalah pentingnya. Secara normatif, untuk membangun perekonomian yang kuat, sehat dan berkeadilan, pembangunan ekonomi harus dilaksanakan berlandaskan aturan main yang jelas, etika dan moral yang baik, serta nilai yang menjunjung tinggi hak azasi manusia serta persamaan derajat, hak dan kewajiban warga negara, termasuk persamaan gender.

Berdasarkan permasalahan tersebut di atas dan sistem nilai yang harus melandasi pembangunan nasional, wujud perekonomian Indonesia yang dibangun harus berubah. Wujud perekonomian yang baru harus berbeda dari wujud perekonomian Indonesia sebelum terjadinya krisis. Wujud perekonomian yang dibangun adalah yang lebih adil dan merata, berdaya saing dengan basis efisiensi di berbagai sektor dan keunggulan kompetitif untuk memenangkan persaingan global, berwawasan pemanfaatan sumberdaya alam dan lingkungan hidup yang lestari, pembangunan daerah dan partisipasi masyarakat lebih menonjol serta bersih, bebas dari praktik-praktik terdistorsi. Langkah-langkah strategis untuk melaksanakan transformasi ekonomi tersebut harus dikembangkan. Dalam kaitan itu dan sesuai dengan arahan GBHN 1999, pembangunan ekonomi dalam rangka pemulihan ekonomi dan memperkuat landasan pembangunan ekonomi berkelanjutan harus mempunyai prinsip-prinsip utama sebagai berikut.

Pertama, pembangunan ekonomi dilaksanakan berdasarkan sistem ekonomi kerakyatan dalam rangka tercapainya kesejahteraan rakyat yang meningkat, merata, dan berkeadilan. Pelajaran yang sangat penting dalam masa krisis adalah pentingnya mengintegrasikan nilai keadilan sebagai bagian tidak terpisahkan dari keinginan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat luas. Dengan demikian, pertumbuhan ekonomi yang dicapai harus dapat dinikmati oleh masyarakat luas secara berkeadilan.

Selanjutnya, pembangunan yang melupakan pemerataan akan menciptakan kondisi sosial yang rapuh, karena hanya sekelompok masyarakat tertentu saja yang dapat menikmati manfaat pembangunan, yang pada gilirannya menimbulkan konflik-konflik sosial. Model pembangunan seperti ini terbukti, dengan terjadinya krisis ekonomi yang berkepanjangan, kurang memberikan landasan yang kuat dalam membangun perekonomian nasional. Karena itu dalam era reformasi sekarang, harus diupayakan secara sungguh-sungguh pergeseran-

pergeseran dari paradigma pembangunan ekonomi yang bertumpu hanya pada pertumbuhan ke paradigma pembangunan ekonomi yang bertumpu pada pemerataan, dengan kekuatan ekonomi rakyat dikembangkan menjadi tulang punggung pembangunan ekonomi nasional.

Sistem ekonomi kerakyatan yang ingin dibangun adalah sistem yang memungkinkan seluruh potensi masyarakat, baik sebagai konsumen, sebagai pengusaha maupun sebagai tenaga kerja, tanpa membedakan suku, agama dan jender, mendapatkan kesempatan yang sama untuk berpartisipasi aktif dan meningkatkan taraf hidupnya dalam berbagai kegiatan ekonomi. Penegakan prinsip keadilan, penciptaan iklim usaha yang sehat, pemihakan dan pemberdayaan terhadap yang lemah, misalnya penanggulangan kemiskinan dan pemberdayaan usaha kecil, menengah dan koperasi, merupakan prioritas utama dalam pengembangan sistem ekonomi kerakyatan.

Sebagai pelaku usaha, usaha kecil, termasuk petani kecil dan nelayan kecil, dan menengah diberikan kesempatan yang sama dengan usaha besar. Dengan demikian di antara berbagai skala usaha tersebut tidak ada yang dirugikan bahkan dapat bermitra usaha secara lebih efektif berdasarkan kompetensi bukan belas kasihan dan saling menguntungkan. Sebagai konsumen, berbagai golongan konsumen mendapatkan akses yang sama untuk menikmati jasa pelayanan dan produk berkualitas yang memenuhi berbagai standar minimum, dan memperoleh perlindungan yang sama. Sebagai pencari kerja, angkatan kerja, termasuk wanita, mempunyai akses yang sama untuk memperoleh lapangan kerja sesuai dengan keahlian dan keterampilan yang dimilikinya, dan mendapatkan perlindungan yang sama untuk menikmati hak-haknya sebagai tenaga kerja.

Bagi kelompok penduduk yang karena keadaannya mempunyai keterbatasan dilakukan langkah-langkah untuk meningkatkan kemampuannya dan memberikan dukungan agar dapat memanfaatkan akses yang terbuka tersebut. Langkah-langkah ini tetap berdasarkan mekanisme pasar dan diberikan secara selektif, transparan, dan tegas dengan jangka waktu terbatas. Dukungan yang mendasar dan secara umum diberikan kepada yang lemah antara lain dengan memberikan pendidikan, pelatihan, dan pelayanan kesehatan dengan biaya yang terjangkau.

Pemberdayaan kegiatan ekonomi rakyat sangat terkait dengan upaya menggerakkan perekonomian perdesaan. Karena itu, upaya pembangunan perdesaan harus merupakan prioritas, antara lain dengan pengembangan keterkaitan desa-kota sebagai bentuk jaringan produksi dan distribusi yang saling menguntungkan. Selanjutnya dalam kegiatan usaha, usaha-usaha kecil sering menghadapi kendala-kendala kelembagaan yang tidak dihadapi oleh usaha-usaha besar. Hambatan-hambatan ini yang paling pertama harus dihilangkan, termasuk praktik-praktik monopoli yang biasanya hanya dapat dilakukan oleh yang besar. Dukungan lainnya diberikan antara lain dalam bentuk pengembangan teknologi tepat guna untuk usaha kecil, menengah, dan koperasi (KMK) dan pemberian akses yang luas kepada permodalan dan informasi.

Dengan langkah tersebut, upaya pemerataan berjalan seiring dengan upaya menciptakan pasar yang kompetitif untuk mencapai efisiensi optimal. Upaya untuk membantu usaha KMK akan bertabrakan dengan prinsip efisiensi apabila yang diinginkan lebih dari hal tersebut. Standar ganda dalam penerapan kaidah-kaidah efisiensi terhadap para pelaku ekonomi harus dihindarkan.

Kedua, pembangunan ekonomi dilaksanakan berlandaskan kebijakan yang disusun secara transparan dan bertanggung-gugat dalam pengelolaan baik pemerintahan maupun perusahaan. Keterbukaan memungkinkan proses pengambilan keputusan dan kebijakan selalu dapat diawasi dan dimintakan pertanggung jawabannya. Di sisi lain, keterbukaan dan kebertanggungjawaban akan membawa suasana yang menggerakkan partisipasi dan menghidupkan demokrasi. Dalam kaitan itu, perlu diberikan kesempatan luas bagi rakyat untuk mengorganisasikan diri, melembagakan hak-hak publik dalam seluruh peraturan dan perundangan. Hal ini

diiringi dengan keharusan pemerintah dalam melakukan sosialisasi rancangan kebijakan serta mengembangkan mekanisme dan prosedur tentang akses terhadap informasi dan peranserta aktif dalam proses penyusunan kebijakan.

Kebijakan-kebijakan publik dituntut untuk transparan dan dapat dipertanggungjawabkan untuk selalu menguntungkan rakyat banyak. Karena itu kebijakan publik yang berdampak luas pada rakyat harus dibahas secara terbuka sebelum ditetapkan. Pembahasan terbuka ini akan meningkatkan kualitas kebijakan, menghilangkan KKN dan menjamin dipenuhinya harapan masyarakat meskipun pada awalnya kadangkala mempunyai konsekuensi-konsekuensi yang berat bagi rakyat. Keterbukaan yang lebih luas dimaksudkan untuk mendorong sikap aparatur negara agar lebih memihak dan melayani masyarakat.

Selanjutnya dalam pembangunan ekonomi harus diupayakan keselarasan dan kepastian bekerjanya fungsi-fungsi insentif ekonomi, regulasi, kelembagaan, hukum dan penerapannya untuk tujuan pembangunan yang ingin dicapai. Hal ini diperlukan untuk mendorong koherensi komponen-komponen struktur insentif tersebut untuk mencapai tujuan kebijakan. Selama ini sering terjadi, insentif ekonomi dan aturan pelaksanaan suatu kebijakan tidak mengarahkan pelaku ekonomi pada tujuan kebijakan yang ingin dicapai. Hal tersebut diperburuk dengan fungsi lembaga yang tumpang tindih dan aturan-aturan utamanya tidak jelas. Di samping itu hukum dan pelaksanaannya seringkali tidak konsisten.

Ketiga, pembangunan ekonomi harus berdasarkan daya dukung sumberdaya alam, lingkungan hidup dan sosial untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Untuk itu pengelolaan pelestarian sumberdaya alam harus didasarkan kepada prinsip-prinsip desentralisasi, pengelolaan secara holistik, keseimbangan, kehati-hatian dini, melestarikan kapasitas terbarukan dan keadilan antar generasi, tanggung jawab atas pencemaran/kerusakan yang ditimbulkan antara lain membayar ganti rugi (polluter pays), partisipasi dan kedaulatan rakyat, sumberdaya alam sebagai sumberdaya milik bersama, serta asas pemerintahan yang baik (good governance). Di masa lalu, paradigma pembangunan yang terlalu bertumpu pada pertumbuhan telah membawa akibat negatif dalam bentuk kemerosotan (deterioration) ekologis dan penyusutan sumberdaya alam. Di masa datang sumberdaya alam nasional dan lingkungan hidup, sebagai masukan penting bagi kegiatan produksi dan memberikan ruang untuk melaksanakan berbagai aktivitas, harus dijaga dengan baik agar lestari dan menciptakan lingkungan yang sehat untuk berkarya. Dalam kaitan itu, upaya untuk memanfaatkan SDA dan lingkungan hidup dalam pembangunan harus merupakan bagian terpadu dari upaya mempertahankan ketersediaan sumber dan melestarikan lingkungan hidup.

Keempat, pembangunan ekonomi harus menerapkan prinsip efisiensi yang didukung oleh peningkatan kemampuan SDM serta teknologi untuk memperkuat landasan pembangunan berkelanjutan dan meningkatkan daya saing nasional. Pembangunan yang mengabaikan prinsip-prinsip efisiensi akan menciptakan kondisi ekonomi yang rapuh, karena teredamnya prakarsa dan inovasi yang sangat dibutuhkan untuk meningkatkan pertumbuhan, dan pada gilirannya terhambatnya jumlah barang dan jasa yang tersedia untuk masyarakat yang jumlahnya maupun tuntutananya meningkat seiring dengan hasil-hasil pembangunan itu sendiri. Upaya peningkatan daya saing nasional dilaksanakan secara menyeluruh, baik di sektor pertanian, industri maupun jasa. Agar efisiensi terus meningkat, kualitas SDM harus terus ditingkatkan antara lain melalui pendidikan, pelatihan, dan pelayanan kesehatan, termasuk dalam pengelolaan sumberdaya alam secara berkelanjutan, serta pengembangan iptek yang terkait dengan pembangunan ekonomi (pembahasan mengenai hal ini dapat dilihat di Bab V). Iptek harus dikembangkan dan dimanfaatkan oleh dunia

usaha, terutama usaha kecil, menengah dan koperasi untuk meningkatkan daya saing produk yang berbasis sumberdaya lokal (resource-based) yang melimpah secara optimal dan ramah lingkungan; serta untuk mengurangi ketergantungan terhadap barang impor. Pada akhirnya, peningkatan daya saing tidak hanya penting untuk bersaing di dalam negeri tetapi juga untuk menghadapi persaingan yang semakin ketat dalam era globalisasi.

Kelima, pembangunan ekonomi berlandaskan pengembangan otonomi daerah dan peranserta aktif masyarakat secara nyata dan konsisten. Paradigma pembangunan melalui alokasi sumberdaya pembangunan yang sentralistik telah melemahkan inisiatif dan potensi daerah dan masyarakat. Sifat pembangunan yang demikian melahirkan ketergantungan dari daerah ke pusat, dari bawah ke atas serta menjadikan golongan bawah menjadi tidak berdaya untuk mengaktualisasikan kemampuan masyarakat. Di masa datang, otonomi daerah dan pemberdayaan masyarakat yang pada akhirnya akan meningkatkan partisipasi aktif masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan menjadi inti penting yang harus selalu diintegrasikan dalam proses pembangunan ekonomi. Namun otonomi daerah bukan memindahkan pembangunan yang sentralistik dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Untuk dapat menjamin demokrasi dalam kegiatan pembangunan, terutama kepentingan masyarakat lemah, maka aspirasi dan partisipasi masyarakat harus tercermin dalam semua tahapan pembangunan. Partisipasi masyarakat diperlukan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan jalannya pembangunan. Partisipasi aktif masyarakat akan dapat mempercepat pembangunan.

Sementara itu sejalan dengan menguatnya peranserta dan kemampuan masyarakat, diupayakan rasionalisasi peran pemerintah, termasuk dalam pengelolaan SDA dan lingkungan hidup. Peranan pemerintah lebih diharapkan sebagai fasilitator, dinamisator, regulator, dan katalisator, misalnya dalam meningkatkan pemerataan, menumbuhkan persaingan pasar yang sehat dan mengoreksi ketidaksempurnaan pasar, melestarikan lingkungan hidup, serta menyediakan sarana dan prasarana fisik umum yang tidak dapat disediakan masyarakat sendiri.

Warna pembangunan ekonomi daerah dan wilayah (lintas daerah) harus lebih menonjol dalam pembangunan nasional. Strateginya adalah dengan mengembangkan perekonomian lokal di mana pembangunan ekonomi diserahkan kepada daerah sesuai dengan kewenangan yang diberikan, permasalahan yang dihadapi dan potensi masing-masing daerah. Namun demikian dalam rangka mencapai sinergi yang maksimal dan mencegah terjadinya pembangunan yang tumpang-tindih, maka koordinasi pembangunan antardaerah yang baik dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan harus dikembangkan. Pembahasan rinci mengenai pembangunan daerah dan pemberdayaan masyarakat dapat dilihat dalam Bab VI.

Keenam, pembangunan ekonomi berorientasi perkembangan ekonomi global. Globalisasi mendorong munculnya produk-produk baru yang berkualitas, murah dan harus memenuhi standar internasional dari berbagai aspek misalnya kesehatan dan lingkungan hidup. Negara-negara yang tidak siap melakukan hal tersebut akan semakin tertinggal. Karena itu, maka produk-produk yang dikembangkan harus berdaya saing dan memenuhi standar internasional. Produk-produk industri yang dikembangkan adalah produk-produk berlandaskan keunggulan komparatif yang dikembangkan menjadi keunggulan kompetitif. Selanjutnya, pengembangan produk-produk yang terkait dengan ekonomi digital, e-commerce dan e-bussiness harus digalakkan.

Selanjutnya dalam melaksanakan pembangunan ekonomi, Indonesia sebagai negara berkembang harus menggalang kerjasama ekonomi bilateral, regional, antar negara-negara Selatan, dan internasional. Hal ini diperlukan untuk menghadapi tekanan sepihak dari negara maju yang merugikan, mengembangkan kerja sama antarnegara yang saling menguntungkan dan memperjuangkan aturan

main dan bagian yang adil dari proses globalisasi dan proses integrasi ekonomi dunia,

Ketujuh, pembangunan ekonomi makro harus dikelola secara hati-hati, disiplin dan bertanggung jawab dalam rangka menghadapi ketidakpastian yang meningkat akibat proses globalisasi. Meningkatnya keterkaitan antarnegara, semakin mudah Bergeraknya faktor produksi, utamanya modal, dan diadopsinya sistem nilai tukar mengambang telah meningkatkan ketidakpastian dan memudahkan penyebaran gejolak dari satu negara ke negara lain. Di sisi lain tatanan dunia yang ada saat ini, seperti di bidang keuangan, belum mampu meredam munculnya gejolak-gejolak tersebut dengan baik. Karena itu stabilitas ekonomi makro harus selalu dijaga melalui pengelolaannya yang berhati-hati, disiplin, dan bertanggung jawab. Untuk mendorong pembangunan ekonomi yang bertanggung jawab, antara lain perlu dikembangkan dan diterapkan secara bertahap berbagai indikator yang menunjukkan tercapainya pembangunan yang berkelanjutan dan berwawasan lingkungan.

Dalam rangka mewujudkan perekonomian nasional berlandaskan prinsip-prinsip tersebut di atas, di samping penerapan mekanisme pasar, pembangunan ekonomi memerlukan dukungan stabilitas sosial dan politik serta sistem hukum dan peradilan yang baik. Kestabilan sosial dan politik sangat penting untuk mewujudkan rasa aman dalam melakukan kegiatan investasi dan produksi (dibahas lebih rinci dalam Bab II). Saat ini Indonesia telah memiliki sendi-sendi demokrasi yang lebih baik. Pelaksanaan pemilu yang lalu mencerminkan semakin tegaknya kedaulatan rakyat. Pemerintah memiliki legitimasi politik yang sangat kuat, sehingga stabilitas politik yang sangat penting bagi terlaksananya pembangunan nasional telah membaik, meskipun masih rentan terhadap berbagai gejolak. Keadaan ini harus terus diperbaiki sehingga stabilitas sosial dan politik yang kuat benar-benar terwujud. Sedangkan hukum yang adil adalah prasyarat dari aturan main yang adil, sehingga tercipta iklim usaha yang sehat dan ketenangan dalam melakukan usaha.

Dalam kaitan hal-hal tersebut di atas, sebagai penjabaran GBHN 1999, Bab ini akan membahas secara terpadu berbagai masalah dan tantangan, strategi kebijakan dan program-program pembangunan nasional di bidang ekonomi serta bidang sumberdaya alam nasional dan lingkungan hidup.

Di bidang ekonomi, bagian Mempercepat Pemulihan Ekonomi akan membahas langkah-langkah dengan tujuan untuk memperoleh hasil sesegera mungkin, yaitu mempertahankan stabilitas ekonomi, meningkatkan penuntasan restrukturisasi perbankan dan pengembangan kelembagaan keuangan, penuntasan restrukturisasi utang perusahaan, peningkatan efektivitas pengelolaan keuangan negara, peningkatan efektivitas pengelolaan utang pemerintah, dan peningkatan realokasi sumberdaya pembangunan. Langkah-langkah ini selain diperlukan untuk mempercepat pemulihan ekonomi, pada dasarnya juga bertujuan untuk meningkatkan ketahanan ekonomi.

Langkah-langkah pada bagian Memperkuat Landasan Pembangunan Ekonomi Berkelanjutan pada dasarnya juga dilaksanakan pada saat ini atau dengan jadwal waktu tertentu yang akan memberikan hasil dalam jangka waktu yang lebih panjang. Di samping menunjang pemulihan ekonomi, langkah-langkah tersebut lebih dititikberatkan untuk mewujudkan landasan pembangunan ekonomi yang berkelanjutan. Termasuk di dalam langkah-langkah tersebut adalah pengentasan kemiskinan, pemberdayaan usaha kecil, menengah dan koperasi, pengembangan ketenagakerjaan, peningkatan kemampuan iptek, penguatan institusi pasar, pengembangan sistem ketahanan pangan dan pengembangan industri berdasarkan keunggulan kompetitif. Langkah-langkah penting lainnya dalam rangka mewujudkan pembangunan ekonomi yang berkelanjutan seperti pembaharuan di bidang hukum, penciptaan *good governance*, termasuk

pemberantasan KKN, baik di sektor publik maupun swasta, dan pelaksanaan desentralisasi di bahas di bab-bab lainnya.

Selanjutnya, bagian Penyediaan Prasarana dalam Menunjang Pembangunan Ekonomi pada dasarnya mencakup langkah-langkah jangka pendek yang diperlukan untuk mempercepat pemulihan ekonomi, seperti pemeliharaan dan rehabilitasi sarana dan prasarana yang ada, dan langkah-langkah dalam jangka waktu yang lebih panjang dalam rangka mendukung pembangunan ekonomi yang berkelanjutan, seperti upaya peningkatan/pembangunan sarana/prasarana ekonomi penunjang dan reformasi sektor-sektor prasarana.

Bagian Mewujudkan Pengelolaan Sumberdaya Alam dan Lingkungan Hidup yang Berkeadilan dan Berkelanjutan pembahasannya mencakup langkah-langkah yang bertujuan jangka menengah/panjang dan diperlukan dalam rangka mewujudkan pemanfaatan sumberdaya alam nasional yang berkelanjutan dan lingkungan hidup yang sehat serta lestari.

B. KEADAAN DEWASA INI

Sejak pertengahan tahun 1997, bangsa Indonesia mengalami krisis ekonomi yang berkembang luas menjadi krisis di segala bidang. Krisis yang bermula dari hilangnya kepercayaan terhadap kemampuan perekonomian nasional dalam menghadapi badai krisis keuangan yang juga melanda negara-negara sekawasan, telah menyebabkan goncangnya nilai tukar rupiah. Gejolak nilai rupiah tersebut dengan cepat melumpuhkan sendi-sendi perekonomian nasional. Melemahnya nilai tukar rupiah menyebabkan utang luar negeri swasta, yang dalam jumlah besar bersifat jangka pendek dan sebagian besar tidak dilindungi terhadap gejolak nilai tukar, menjadi beban yang sulit dikendalikan dan segera menghambat kelancaran roda usaha. Dampak selanjutnya adalah membengkaknya kredit macet sehingga memperlemah kinerja perbankan yang merupakan jantung pembiayaan perekonomian nasional. Kondisi perbankan seperti itu telah memperburuk lagi keadaan perekonomian nasional.

Stabilitas ekonomi makro terganggu, sektor kegiatan usaha sebagian besar mengalami kemunduran, dan tingkat pendapatan masyarakat merosot tajam. Pertumbuhan ekonomi di tahun 1998 mengalami kontraksi 13,2 persen. Inflasi membumbung tinggi, tercatat 11,05 persen pada tahun 1997 dan mencapai 77,6 persen pada tahun 1998. Jumlah penduduk miskin meningkat dari 22,5 juta orang pada tahun 1996 menjadi 37,5 juta orang pada pertengahan 1999.

Pada awal krisis yang melanda kawasan Asia, berbagai kalangan baik dari dalam negeri maupun dunia internasional memperkirakan bahwa Indonesia tidak akan mengalami krisis sedalam negara-negara tetangga. Perkembangan yang terjadi adalah sebaliknya. Hal ini karena ternyata landasan ekonomi Indonesia cukup rentan terhadap gejolak. Di bidang ekonomi, sektor swasta diharapkan menjadi tumpuan penggerak perekonomian. Namun, dalam melaksanakan kegiatan usahanya tidak berakar pada daya saing tetapi lebih mengandalkan pada akses untuk memperoleh kemudahan, seperti kemudahan dalam memanfaatkan sumberdaya alam, mendapatkan sumberdaya dari luar negeri, memperoleh permodalan, dan memasarkan hasil produksi. Keadaan ini menimbulkan ketimpangan dalam struktur dunia usaha, yaitu sebagian besar kegiatan ekonomi terpusat pada sebagian kecil masyarakat. Terpusatnya kekuatan ekonomi pada kelompok yang sesungguhnya tidak memiliki daya saing mengakibatkan rapuhnya landasan perekonomian. Hal ini terjadi karena ketiadaan pranata dan praktik penyelenggaraan yang baik, baik di sisi pemerintah maupun swasta (*good governance*).

Langkah-langkah reformasi yang dilaksanakan selama dua tahun terakhir, secara bertahap telah memberikan pemulihan stabilitas ekonomi. Memasuki semester pertama 1999, mulai terlihat adanya tanda-tanda pemulihan ekonomi yang ditandai oleh terwujudnya stabilitas dan pertumbuhan ekonomi. Inflasi

menurun tajam dari 77,6 persen selama tahun 1998 menjadi hanya 2,0 persen pada tahun 1999. Pertumbuhan ekonomi yang selama tahun 1998 tercatat negatif 13,4 persen dan tahun 1999 mengalami pertumbuhan positif sebesar 0,6 persen. Walaupun demikian kerusakan ekonomi yang ditimbulkan adalah sedemikian besarnya hingga akan memerlukan waktu yang tidak sedikit untuk dapat memulihkan tingkat kesehatan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat pada tingkat sebelum krisis. Parahnya keadaan yang diwarisi dewasa ini tercermin dalam besarnya permasalahan yang dihadapi dalam restrukturisasi perusahaan dan perbankan serta beratnya pengelolaan keuangan negara dan neraca pembayaran.

Proses restrukturisasi perusahaan melalui mekanisme INDRA dan Prakarsa Jakarta berjalan lambat. Hingga pertengahan Mei tahun 2000 hanya satu perusahaan yang bergabung dalam INDRA dan 484 perusahaan dalam Prakarsa Jakarta. Baru 92 dari 484 perusahaan yang telah melakukan persetujuan restrukturisasi dengan kreditornya (US\$ 1,9 miliar dan Rp. 1,885 triliun dari US\$ 7,5 miliar dan Rp. 10,4 triliun).

Kemajuan restrukturisasi perbankan juga masih lamban. Perbankan nasional ambruk karena membengkaknya kewajiban perbankan dalam bentuk valuta asing, hilangnya akses kredit dari bank asing, penarikan deposit dalam jumlah besar oleh nasabah bank dan tingginya biaya bunga tabungan yang melebihi penerimaan bunga kredit yang harus dibayarkan oleh bank kepada nasabahnya (negative spread). Untuk mengatasi permasalahan perbankan, sejumlah 48 bank swasta terpaksa dibekuperasikan, 13 bank swasta diambil alih, dan 7 bank swasta direkapitalisasi, serta 4 bank pemerintah digabung oleh Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN). Biaya restrukturisasi yang ditanggung pemerintah melalui penerbitan obligasi hingga Oktober 1999 sudah mencapai Rp 425 triliun dan mencapai Rp 530 triliun pada bulan April 2000. Selanjutnya juga telah dialihkan kredit bermasalah dari bank-bank tersebut kepada BPPN sejumlah Rp 257,3 triliun, dengan jumlah kredit yang terselesaikan permasalahannya hingga September 1999 mencapai Rp 2,8 triliun, dan meningkat menjadi Rp 23,7 triliun pada bulan Mei 2000.

Dalam masa krisis ini APBN mengalami tekanan yang cukup berat baik di sisi penerimaan maupun pengeluaran. Pada tahun pertama krisis 1997/98, keseluruhan neraca pembayaran (*overall balance*) masih seimbang kemudian meningkat menjadi defisit 2 persen terhadap PDB pada tahun 1998/99 (perhitungan surplus/defisit anggaran menurut standar internasional). Di sisi penerimaan, sumber-sumber penerimaan pajak mengalami penyusutan akibat melemahnya sektor produksi selama tahun 1998. Sumber penerimaan bukan pajak yang berasal dari laba BUMN menurun karena banyak BUMN yang merugi dan perlu restrukturisasi. Sementara di sisi pengeluaran, terjadi peningkatan pengeluaran untuk subsidi, pelunasan utang luar negeri, program jaring pengaman sosial, serta program restrukturisasi perbankan. Beban subsidi secara keseluruhan pada tahun 1998/99 mencapai 4,0 persen PDB, tidak jauh berbeda dengan jumlah pengeluaran pembangunan yang sekitar 6,4 persen PDB. Tanpa ada penjadwalan utang luar negeri, pada tahun 1998/99 dan 1999/2000 rasio pembayaran utang luar negeri terhadap pengeluaran rutin mencapai 37,6 persen dan 23,9 persen.

Dalam hal neraca pembayaran, selama periode krisis transaksi berjalan mengalami surplus. Tetapi surplus ini lebih disebabkan oleh penurunan secara drastis dari impor nonmigas, bukan karena kenaikan ekspor nonmigas. Terdepresiasi nilai rupiah tidak otomatis meningkatkan nilai ekspor nasional. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik dalam tahun 1998 dan tahun 1999, ekspor nonmigas masing-masing menurun sekitar 2 persen dan 5,5 persen dari tahun sebelumnya. Faktor utama penyebab turunnya ekspor non migas adalah anjloknya harga-harga komoditas ekspor utama di pasar dunia. Namun,

faktor penting lainnya yang menghambat potensi peningkatan ekspor adalah terbatasnya sarana dan prasarana penunjang ekspor serta pembiayaan perdagangan ekspor dan impor (trade financing) akibat kondisi perbankan nasional yang masih lemah dan tersendatnya pembentukan lembaga pembiayaan ekspor. Di samping itu belum pulihnya stabilitas politik dan keamanan dalam negeri juga berperan penting.

Di sisi lalu-lintas modal, arus modal keluar oleh swasta masih lebih besar dari arus modal masuk swasta. Sedangkan arus modal pemerintah yang positif selama masa krisis lebih disebabkan oleh masuknya pinjaman dan penjadwalan utang luar negeri. Selama periode 1996/97-1998/99 aliran modal swasta ke luar secara bersih diperkirakan mencapai sekitar US\$ 35 miliar. Secara keseluruhan cadangan devisa bersih hingga pertengahan November 1999 adalah sekitar US\$ 16,3 miliar, kemudian naik menjadi sekitar US\$ 18,1 miliar pada bulan Mei 2000, namun tetap jauh di bawah cadangan devisa pada akhir Maret 1997 yang mencapai sekitar US\$ 26 miliar.

Tanpa ada penjadwalan utang luar negeri, pada tahun 1998/99 dan 1999/2000 rasio pembayaran utang luar negeri terhadap pengeluaran rutin mencapai 37,6 persen dan 46,8 persen. Sampai akhir Desember 1999, jumlah utang luar negeri pemerintah (termasuk pinjaman IMF) adalah US\$ 75,9 miliar meningkat sebesar US\$ 23,3 miliar (dibanding posisi Maret 1997) yang digunakan untuk menutup biaya defisit anggaran sebesar US\$ 13,1 miliar dan memperkuat cadangan devisa sebesar US\$ 10,2 miliar. Utang pemerintah (termasuk utang dalam negeri) terhadap PDB diperkirakan mencapai sekitar 103,6 persen pada tahun 1999/2000.

Sebagai akibat dari krisis ekonomi, jumlah pengangguran terbuka maupun setengah pengangguran meningkat dengan cepat. Pada awal tahun 1997, sebelum krisis ekonomi terjadi, jumlah penganggur penuh dan tidak penuh sebanyak 2,34 juta orang, dengan tingkat pengangguran sebesar 6,88 persen. Sedangkan pada saat krisis berlangsung tahun 1998, jumlah pengangguran meningkat menjadi sebanyak 7,06 juta orang dengan tingkat pengangguran sebesar 7,62 persen. Penganggur yang terkena PHK, banyak diantaranya yang beralih ke pekerjaan lain yang sifatnya informal. Indikasi ini dapat digambarkan bahwa pekerja formal mengalami pertumbuhan negatif dan pekerja informal mengalami pertumbuhan positif. Pada tahun 1997, struktur pekerja informal meliputi 39,3 persen dari seluruh pekerja, sedangkan pada tahun 1998 mencapai 41,5 persen.

Dengan jumlah penduduk yang besar dan terus meningkat, maka keberlanjutan penyediaan pangan sangat kritis. Upaya ini menghadapi kendala keterbatasan lahan subur (50 m²/kapita) disertai terjadinya pengalihan fungsi lahan, dan degradasi kualitas lingkungan. Sementara itu pola konsumsi pangan masih terlalu mengandalkan pada konsumsi beras. Konsumsi pangan lainnya masih rendah, seperti konsumsi pangan hewani khususnya ikan, sayur-sayuran, dan buah-buahan.

Strategi industri yang lebih ditekankan pada industri yang berspektrum luas dengan keragaman usahanya (*broad based industry*) yang dilaksanakan tanpa memperhatikan keterkaitan antarindustri yang dibangun, telah mengakibatkan kurang kokohnya struktur industri nasional, dan menimbulkan ketergantungan yang kuat terhadap bahan baku, bahan penolong, dan barang modal yang berasal dari impor, termasuk industri-industri andalan untuk ekspor. Akibatnya industri nasional sangat rentan terhadap gejolak nilai tukar. Selain itu, industri-industri ekspor andalan sejak pertengahan tahun 1985 pada umumnya masih merupakan industri padat karya dengan keterampilan rendah yang sangat rentan terhadap persaingan dari negara-negara berkembang lainnya dengan upah buruh yang lebih rendah. Sejak tahun 1990-an seharusnya Indonesia secara

bertahap sudah mulai mengembangkan secara intensif industri padat karya yang berkestrampilan lebih tinggi.

Pembangunan prasarana dan sarana umum (jalan, jembatan, saluran irigasi, saluran air minum, listrik, dan telekomunikasi), baik yang dilakukan pemerintah, termasuk BUMN, maupun swasta mengalami penurunan secara drastis setelah, sejak krisis ekonomi terjadi. Krisis ekonomi telah menyebabkan kemampuan pemerintah untuk membiayai pembangunan sektor prasarana semakin terbatas. Selama krisis pemerintah sesuai dengan anggaran yang tersedia hanya menyediakan biaya operasi dan pemeliharaan yang terbatas. Jika ini terus berlanjut maka kerusakan dari prasarana dan sarana umum yang ada akan lebih parah dan memerlukan dana yang jauh lebih besar untuk rehabilitasinya.

Pembangunan yang dilaksanakan selama ini masih bertumpu kepada pertumbuhan ekonomi dan berbasis kepada sumberdaya alam. Pendekatan pembangunan ini mengakibatkan kecenderungan pemanfaatan sumberdaya alam dan energi secara berlebihan dan tidak efisien. Pemanfaatan sumberdaya alam lebih mengutamakan pada upaya peningkatan produksi guna mengejar perolehan devisa negara, sehingga dalam mengeksploitasi sumberdaya alam dan lingkungan kurang memperhatikan kaidah-kaidah konservasi. Selain itu pemanfaatan sumberdaya alam cenderung terkonsentrasi pada beberapa kelompok tertentu, membatasi akses masyarakat lokal dalam pemanfaatannya, dan berorientasi pada kepentingan jangka pendek

Akibat pemanfaatan sumberdaya hutan yang tak terkendali telah terjadi kerusakan hutan yang diperkirakan mencapai 1,3 juta hektar per tahun. Selain itu, akibat konversi lahan maupun hutan menjadi lahan pertanian yang melampaui kemampuannya serta terjadinya kebakaran hutan setiap tahun kawasan lahan kritis menjadi semakin luas. Saat ini terdapat sekitar 22 juta hektar lahan kritis yang tersebar pada 8 juta hektar hutan lindung dan 14 juta hektar kawasan budidaya pertanian. Berkaitan dengan pengelolaan sumberdaya dan ekosistem laut, khususnya ekosistem terumbu karang dan kehidupan biota di sekitarnya juga mengalami kerusakan yang tidak dapat dipulihkan. Hal ini terjadi pada sekitar 75 persen kawasan perairan nasional sebagai akibat pengelolaan potensi sumberdaya laut yang tidak ramah lingkungan. Sementara itu, potensi lestari sumberdaya ikan laut nasional yang diperkirakan sebesar 6,2 juta ton belum sepenuhnya dapat dimanfaatkan, sebaliknya pada perairan dangkal telah mengalami tangkap lebih (*over fishing*). Di samping kerusakan fisik pada sumberdaya hutan dan laut, juga terjadi kehilangan sumberdaya hayati yang tidak terhitung jenis dan nilainya.

Di lingkungan perdesaan telah berlangsung alih fungsi lahan yang cukup pesat, yaitu dari lahan pertanian menjadi lahan bukan pertanian. Sementara itu, kerusakan lahan oleh erosi telah menimbulkan lahan kritis yang diperkirakan telah mencapai 80 persen. Diperkirakan dengan bertambahnya jumlah penduduk dengan beragamnya aktivitas manusia kerugian akibat kerusakan lahan (erosi) akan semakin besar.

Kondisi lingkungan perkotaan juga mengalami penurunan kualitas yang tajam yang disebabkan oleh peningkatan pencemaran air, udara, dan tanah, baik yang berasal dari rumah tangga, industri maupun transportasi. Meningkatnya kegiatan industri serta bertambahnya jumlah kendaraan bermotor ikut memberikan kontribusi terhadap menurunnya kualitas udara. Hasil pemantauan menunjukkan bahwa pencemaran udara cenderung makin meningkat. Kondisi di beberapa kota besar mengindikasikan bahwa parameter debu (*total suspended particular, TSP*) telah melebihi baku mutu yang ditetapkan yaitu sebesar 260 mikrogram per meter kubik. Masalah perkotaan lainnya adalah sampah perkotaan. Sebagai gambaran, pada tahun-tahun terakhir sampah yang dihasilkan masyarakat perkotaan setiap harinya mencapai tidak kurang dari 78.000 ton

atau sama dengan rata-rata satu kilogram per orang per hari. Dari jumlah tersebut hanya sekitar 40 persen saja yang dapat dimanfaatkan kembali sedangkan sisanya menjadi sampah murni. Rendahnya prasarana sanitasi lingkungan untuk limbah rumah tangga serta sifatnya yang masih tradisional menyebabkan sumber air sudah banyak yang tercemar oleh bakteri koliform yang berasal dari tinja. Kondisi tersebut menyebabkan masih rendahnya akses penduduk perkotaan terhadap air bersih dimana 32 persen penduduk perkotaan masih sulit mendapatkan akses air bersih.

C. TUJUAN DAN SASARAN PEMBANGUNAN

Sesuai dengan amanat GBHN 1999, tujuan program pembangunan nasional (Propenas) di bidang ekonomi dan sumberdaya alam dan lingkungan hidup selama 5 tahun mendatang (2001-2005) adalah tercapainya taraf hidup masyarakat dan kesejahteraan yang berkeadilan dan berkelanjutan melalui upaya untuk mempercepat pemulihan ekonomi dan mewujudkan landasan pembangunan ekonomi yang berkelanjutan. Tujuan ini akan dicapai dengan lebih memberdayakan masyarakat dan seluruh kekuatan ekonomi nasional terutama usaha kecil, menengah, dan koperasi dengan mengembangkan sistem ekonomi kerakyatan yang bertumpu pada mekanisme pasar yang berkeadilan. Upaya tersebut berbasiskan pada sumberdaya alam (darat, laut dan udara) dan lingkungan yang terkelola dengan baik dan memberikan manfaat sebesar-besarnya kepada masyarakat melalui pendelegasian wewenang pengelolaannya kepada pemerintah daerah; dan berbasis sumberdaya manusia yang produktif, mandiri, maju, berdaya saing, dan berwawasan lingkungan.

Adapun sasaran umum Propenas di bidang ekonomi dan sumberdaya alam dan lingkungan hidup adalah tercapainya pemulihan ekonomi dengan cepat, menurunnya tingkat pengangguran dan jumlah penduduk miskin, terjaminnya ketersediaan barang-barang dan jasa kebutuhan pokok masyarakat dengan harga yang terjangkau, meningkatnya daya saing dan efisiensi kegiatan usaha nasional, terciptanya struktur perekonomian yang kuat berlandaskan keunggulan kompetitif, meningkatnya dan lebih meratanya ketersediaan sarana dan prasarana pembangunan, termanfaatkannya sumberdaya alam secara berkeadilan antar generasi, terlindunginya kawasan-kawasan sumberdaya alam, dan tercapainya kualitas lingkungan hidup yang bersih dan sehat.

D. MEMPERCEPAT PEMULIHAN EKONOMI

Dalam jangka pendek upaya mendesak yang harus dilakukan dalam rangka mempercepat pemulihan ekonomi adalah mempertahankan stabilitas ekonomi dan membenahi dunia perbankan dan dunia usaha yang dianggap menjadi akar penyebab krisis dan meningkatkan realokasi sumberdaya pembangunan. Untuk mendukung upaya-upaya tersebut, diperlukan upaya di bidang lainnya, terutama upaya-upaya pemberantasan KKN, penegakan kepastian hukum dan terciptanya ketertiban umum.

1. Mempertahankan Stabilitas Ekonomi

Stabilitas ekonomi diperlukan agar pelaku ekonomi merasa aman dan tenteram dalam melakukan aktivitasnya. Karena itu mempertahankan stabilitas ekonomi merupakan salah satu prasyarat untuk membangun dan menggerakkan roda perekonomian. Untuk terus mewujudkan stabilitas ekonomi, kebijakan ekonomi makro harus dilaksanakan secara berhati-hati, disiplin, dan bertanggung jawab. Selain itu stabilitas ekonomi didukung oleh kebijakan ekonomi mikro yang konsisten satu dengan lainnya dan sejalan dengan kebijakan ekonomi makro.

a. Masalah dan Tantangan

Dalam masa krisis gejolak perekonomian nasional dapat dilihat dari perkembangan indikator ekonomi diantaranya turunnya nilai tukar

rupiah dan melonjaknya laju inflasi. Nilai tukar rupiah mengalami depresiasi yang cukup besar terhadap US\$, yaitu secara riil sekitar 70 persen dalam tahun 1998. Laju inflasi dalam tahun tersebut mencapai 77,6 persen. Ini kemudian mendorong peningkatan suku bunga yang mencapai tingkat tertinggi 61,8 persen pada bulan September 1998. Tingginya suku bunga pada gilirannya ikut mendorong kelesuan kegiatan produksi seperti dicerminkan oleh penurunan PDB sebesar 13,2 persen.

Dalam tahun 1999 stabilitas ekonomi berangsur-angsur pulih kembali seperti tercermin dari nilai tukar rupiah yang menguat dan semakin stabil, tingkat inflasi dan suku bunga yang menurun, indeks harga saham yang menguat serta mulai terlihatnya kepercayaan internasional terhadap perekonomian nasional. Namun mengingat kondisi perekonomian yang belum sepenuhnya pulih dan masih rentan terhadap gejolak, maka perkembangan tersebut perlu dicermati secara berhati-hati. Untuk itu upaya dalam menjaga stabilitas ekonomi makro perlu dipertahankan dalam upaya mempercepat pemulihan ekonomi.

Dalam kaitan itu tantangan ke depan adalah mewujudkan kebijakan ekonomi makro dan mikro yang konsisten, baik melalui kebijakan fiskal, moneter, maupun sektor riil, dan didukung penciptaan stabilitas sosial dan politik. Keseluruhan kebijakan tersebut harus saling melengkapi sehingga menunjang pencapaian stabilitas ekonomi dalam jangka menengah. Tantangan penting lainnya adalah mengatasi meningkatnya unsur ketidakpastian antara lain sebagai akibat semakin terintegrasinya perekonomian Indonesia dengan pasar global dan diterapkannya sistem nilai tukar rupiah yang mengambang bebas sejak bulan Agustus 1997. Dengan sistem mengambang bebas, nilai rupiah akan bergerak sesuai perubahan pasar dan menyesuaikan diri bila terjadi gejolak, baik gejolak internal, eksternal, finansial, maupun sosial-politik.

Tantangan selanjutnya adalah menjaga APBN pada tingkat yang aman. Krisis yang terjadi telah menimbulkan pengeluaran yang besar diantaranya adalah jumlah utang pemerintah yang meningkat pesat, termasuk utang dalam negeri untuk program restrukturisasi perbankan, pengeluaran subsidi yang besar, biaya rehabilitasi yang cukup besar, dan meningkatnya kebutuhan pengeluaran sektor sosial dan prasarana. Lebih jauh lagi, proses desentralisasi dapat meningkatkan pengeluaran di tingkat propinsi dan kabupaten. Pada sisi penerimaan, lambatnya program privatisasi dan turunnya penerimaan pajak di luar migas akibat krisis akan menurunkan kemampuan pembiayaan. Di masa depan pembiayaan luar negeri bersih, yang merupakan selisih antara pencairan pinjaman baru dan pembayaran pokok utang, tidak mungkin dapat terus dipertahankan.

b. Strategi Kebijakan

Untuk mempertahankan stabilitas ekonomi Strategi Kebijakan yang dilakukan adalah sebagai berikut:

- (1). Merumuskan kebijakan makro, baik di bidang fiskal dan moneter, secara hati-hati dan terkoordinasi dengan baik. Selama dua tahun terakhir, 1998 dan 1999, upaya menstabilkan nilai tukar rupiah dan menghindari hiperinflasi ditempuh melalui kebijakan moneter yang ketat dengan sangat membatasi pertumbuhan jumlah uang beredar. Sementara itu posisi penerimaan dan pengeluaran negara dirancang untuk memberikan stimulus fiskal agar perekonomian tidak merosot lebih jauh melalui kebijakan defisit anggaran negara. Untuk lebih mendorong perekonomian dalam 1-2

tahun ke depan stimulus fiskal tetap diperlukan. Setelah itu kebijakan moneter perlu mulai dilonggarkan untuk mendorong perekonomian. Dengan pulihnya kegiatan ekonomi masyarakat stimulus fiskal tidak diperlukan lagi dan secara bertahap defisit anggaran negara dapat dihapuskan guna mencapai keseimbangan fiskal yang berkelanjutan (*fiscal sustainability*).

- (2). Menjaga keseimbangan keuangan negara, termasuk menurunkan pinjaman luar negeri secara bertahap. Di sisi pengeluaran, ditempuh langkah-langkah untuk menekan biaya restrukturisasi perbankan (lihat bagian Penuntasan Restrukturisasi Perbankan), mengurangi subsidi, dan mempertajam prioritas pengeluaran pemerintah (lihat bagian Peningkatan Efektivitas Pengelolaan Keuangan Negara). Di sisi penerimaan prioritas diberikan pada upaya menghimpun penerimaan dalam negeri sehingga rasio penerimaan pajak terhadap PDB dapat ditingkatkan.
- (3). Mengurangi gejolak dan risiko perubahan nilai tukar sebagai akibat diterapkannya sistem nilai tukar mengambang. Untuk itu berbagai instrumen kebijakan yang tersedia seperti: kebijakan moneter, kebijakan fiskal, dan kebijakan sektor riil perlu diupayakan penggunaannya secara optimal. Upaya ini diperkirakan tidak mencukupi, maka untuk mencegah risiko fluktuasi nilai tukar, pelaku ekonomi khususnya sektor swasta perlu melaksanakan langkah-langkah perlindungan nilai (*hedging operations*).
- (4). Meningkatkan kemampuan untuk mengendalikan besaran moneter termasuk tingkat inflasi terutama dikaitkan dengan kemandirian bank sentral. Perubahan kelembagaan bank sentral ini diharapkan dapat meningkatkan kemampuan dan profesionalitasnya sehingga kebijakan yang ditempuh tidak lagi akan dipengaruhi oleh kepentingan politik tertentu. Terwujudnya Bank Indonesia yang mandiri diharapkan dapat menekan laju inflasi hingga mencapai sekitar tingkat inflasi dunia. Untuk itu, kebijakan moneter perlu dilaksanakan secara disiplin dengan titik berat menjaga kestabilan sektor keuangan.
- (5). Meningkatkan ketersediaan data dan informasi yang tepat waktu dan akurat. Krisis ekonomi menunjukkan pentingnya hal tersebut. Keterlambatan serta ketidakakuratan dalam penyediaan data dan informasi akan mempersulit perumusan kebijakan dan bahkan dapat memperburuk masalah. Kemampuan Bank Indonesia dalam penyediaan data dan informasi mengenai besaran moneter dan suku bunga (SBI) secara mingguan serta mudah dijangkau oleh masyarakat luas, secara tidak langsung telah mendorong pemulihan stabilitas di sektor finansial. Selanjutnya perbaikan dalam penyediaan data dan informasi ekonomi, khususnya utang swasta, keuangan negara, sektor riil dan data dasar lainnya yang cepat dan akurat, harus menjadi prioritas utama institusi terkait, termasuk Badan Pusat Statistik (BPS).
- (6). Membangun lembaga keuangan yang sehat. Lembaga keuangan yang sehat merupakan prasyarat bagi terciptanya matauang yang stabil dan sebaliknya mata uang yang stabil sangat membantu terciptanya lembaga keuangan yang sehat. Langkah-langkah yang diperlukan bagi terciptanya lembaga keuangan yang sehat antara lain adalah mewujudkan lembaga pengawasan yang independen dan efektif terhadap semua lembaga keuangan, menerapkan standar-standar kehati-hatian internasional bagi semua lembaga keuangan

serta standar transparansi dan akurasi bagi pelaporan perusahaan kepada publik.

- (7). Mewujudkan kelancaran ketersediaan berbagai barang yang diperlukan untuk konsumsi maupun proses produksi. Dalam kaitan itu, berbagai bentuk peraturan yang menghambat upaya kelancaran arus barang dan jasa tersebut harus dihapuskan, baik melalui deregulasi perdagangan luar maupun dalam negeri. Perdagangan bebas lintas batas propinsi dan kabupaten/kota dalam pembelian dan penjualan untuk semua komoditas harus lebih diupayakan. Selain itu perlu dikembangkan jaringan dan sistem distribusi nasional yang efektif dan efisien serta pengembangan perdagangan barang dan jasa di dalam negeri yang terintegrasi dengan pasar, perusahaan dan informasi perdagangan. Kelancaran distribusi ini juga harus didukung oleh kelancaran angkutan dan berkurangnya hambatan transportasi melalui penyediaan prasarana dan sarana transportasi yang memadai.
- (8). Meningkatkan koordinasi kebijakan ekonomi baik makro maupun mikro mengingat upaya penciptaan stabilitas ekonomi ini bersifat lintas sektoral. Langkah-langkah yang akan ditempuh perlu didukung oleh seluruh departemen dan instansi terkait agar kebijakan yang diambil saling mendukung dan konsisten satu dengan lainnya. Misalnya, penetapan upah minimum regional (UMR) perlu dilakukan secara hati-hati, dengan memperhatikan kebutuhan hidup tenaga kerja secara memadai dan kemampuan perusahaan.

c. Program Pembangunan

Program-program utama untuk menciptakan stabilitas ekonomi diuraikan di bagian lain, meliputi Program Peningkatan Efektivitas Pengeluaran Keuangan Negara, Program Penuntasan Restrukturisasi Perbankan dan Pengembangan Lembaga Keuangan, Program Pengembangan Ketahanan Pangan, Program Pemeliharaan dan Rehabilitasi Pelayanan Prasarana, serta Program Penguatan/Peningkatan Pelayanan Prasarana. Dalam rangka meningkatkan koordinasi antar berbagai program tersebut, perlu dilaksanakan Program Koordinasi Penciptaan Stabilitas Ekonomi. Dalam rangka pengendalian inflasi misalnya agar kebutuhan pokok masyarakat tetap terjangkau perlu dilaksanakan kebijakan yang konsisten dan saling mendukung antar institusi yang mengatur arus perdagangan, membangun prasarana fisik, dan yang meningkatkan produksi bahan-bahan pokok, termasuk dalam menghadapi hal-hal khusus seperti menyongsong hari-hari besar (lebaran, natal, dan sebagainya). Koordinasi antar institusi pemerintah hampir diperlukan pada setiap kegiatan pembangunan.

Sasaran yang ingin dicapai adalah stabilitas ekonomi yang mantap antara tingkat inflasi yang mendekati inflasi dunia, yaitu sekitar 3-5 persen. Dengan laju inflasi yang rendah, akan tercapai stabilitas nilai tukar rupiah pada tingkat yang wajar dan tingkat suku bunga yang kondusif bagi kegiatan usaha sektor swasta sebagai penggerak perekonomian

2. Penuntasan Restrukturisasi Perbankan dan Pengembangan Kelembagaan Keuangan

Sektor keuangan merupakan jantung pembiayaan perekonomian nasional. Karena itu restrukturisasi perbankan dan pengembangan kelembagaan keuangan untuk mewujudkan sektor keuangan yang sehat dan mampu berfungsi dengan baik dalam mendorong pertumbuhan dan perkembangan ekonomi

masyarakat sangat vital dilakukan untuk mempercepat pemulihan ekonomi dan memperkuat pembangunan. Tanpa didukung sektor keuangan yang sehat, kuat dan berfungsi dengan efisien perekonomian menjadi rentan terhadap krisis.

a. Masalah dan Tantangan

Gejolak nilai rupiah yang berkepanjangan sejak pertengahan tahun 1997 hingga tahun 1998 telah menyebabkan kondisi perbankan nasional memburuk. Ada lima faktor penyebabnya. *Pertama*, kewajiban perbankan dalam bentuk valuta asing membengkak. *Kedua*, banyak bank yang kehilangan akses kredit dari bank-bank asing. *Ketiga*, kualitas aset perbankan memburuk seiring dengan terpuruknya sektor riil, terutama sektor properti, yang mengakibatkan tingginya tunggakan pengembalian kredit. Sampai akhir Pebruari 1999, kredit bermasalah di perbankan nasional mencapai 55,5 persen. *Keempat*, banyak nasabah yang menarik dananya dari perbankan nasional karena panik yang dipicu oleh penutupan 16 bank di awal Nopember 1997. Meskipun kemudian sejak tanggal 27 Januari 1998 pemerintah mengeluarkan jaminan terhadap tabungan masyarakat di bank, tetap belum mampu meredam sepenuhnya kepanikan masyarakat. *Kelima*, sampai dengan April 1999, terjadi selisih negatif (*negative spread*) karena pengeluaran perbankan (bunga tabungan) lebih besar dari penerimaannya (bunga kredit) sehingga memperlemah neraca keuangan perbankan. Sampai Maret 1999, rata-rata rasio kecukupan modal perbankan (*Capital Adequacy Ratio/CAR*) adalah negatif 15 persen.

Sementara fungsi intermediasi perbankan sedang melemah, lembaga keuangan yang lain belum berkembang. Peranan lembaga keuangan bukan bank jauh lebih kecil daripada perbankan dalam menghimpun dan menyalurkan dana masyarakat. Sebagai contoh adalah dana investasi yang disalurkan asuransi sekitar 5 persen dari kredit perbankan pada tahun 1997, dan nilai emisi pada pasar modal sekitar 17 persen dari kredit perbankan pada tahun 1998/99. Keterbatasan lembaga-lembaga keuangan bukan bank sebagai sumber pembiayaan menjadikan penyehatan sistem perbankan sangat penting untuk menggerakkan kembali kegiatan ekonomi.

Untuk memperbaiki kondisi perbankan, pemerintah membentuk Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) yang mulai beroperasi bulan Pebruari 1998. Kebijakan penyehatan perbankan merupakan upaya penyelamatan dana masyarakat dan menjaga kepercayaan masyarakat terhadap sistem perbankan, yang merupakan sumber utama pembiayaan dari kegiatan ekonomi. Upaya ini diawali oleh program penjaminan dan dilanjutkan dengan kombinasi kebijakan penutupan bank dan rekapitalisasi bank. Bank yang sudah tidak memenuhi syarat kelayakan usaha ditutup agar tidak mengganggu kelancaran arus dana dalam sistem perbankan. Sementara untuk bank yang masih memenuhi syarat kelayakan usaha, namun memiliki tingkat kesehatan yang buruk, diambil-alih oleh BPPN atau mengikuti program rekapitalisasi. Untuk melaksanakan program penjaminan dan program rekapitalisasi perbankan ini pemerintah menerbitkan obligasi, yang jumlah seluruhnya diperkirakan mencapai lebih dari Rp. 650 triliun.

Perkembangan sampai dengan bulan Maret 2000 menunjukkan bahwa pertumbuhan kredit (Maret 1999 - Maret 2000) tercatat -39,1 persen. Jumlah kredit yang disalurkan tercatat hanya 67,9 persen dari tingkat pra-krisis (Juni 1997). Dengan demikian tantangan dalam jangka pendek adalah segera memulihkan secepatnya fungsi intermediasi perbankan agar kredit dapat segera mengalir. Dalam

jangka yang lebih panjang, tantangan yang dihadapi adalah meningkatkan kesehatan lembaga keuangan dengan mengurangi ketergantungan pembiayaan pada pertumbuhan. Tantangan lain yang juga sangat penting adalah meningkatkan akses permodalan pada usaha kecil dan menengah, serta meningkatkan pembiayaan kegiatan ekonomi di daerah.

b. Strategi Kebijakan

Untuk menghadapi masalah dan tantangan tersebut di atas, maka disusun dua strategi kebijakan pokok. Strategi pertama adalah menuntaskan restrukturisasi perbankan agar sumber pembiayaan kegiatan ekonomi dapat segera dipulihkan. Melalui program restrukturisasi ini juga diupayakan agar kepemilikan perbankan nasional tidak mengarah kembali pada proses konglomerasi. Penyertaan modal pemerintah, melalui penerbitan obligasi, dalam rekapitalisasi perbankan menyebabkan porsi saham dari pemilik semula mengecil. Saham yang dimiliki pemerintah secara bertahap akan dijual kepada masyarakat luas. Dalam strategi ini terdapat tiga langkah utama yaitu:

- (1). Menuntaskan pelaksanaan program rekapitalisasi perbankan. Untuk menghindari terjadinya perilaku yang tidak hati-hati (*moral hazard*) dari pengelola bank, rekapitalisasi pada suatu bank dilakukan hanya satu kali dan akan dituntaskan pada tahun 2000.
- (2). Mempercepat program restrukturisasi perbankan melalui langkah-langkah penegakan hukum terhadap debitor dan pemilik bank yang harus memenuhi kewajibannya. Langkah ini juga dimaksudkan untuk menghindari moral hazard dan sekaligus untuk memenuhi rasa keadilan dengan menunjukkan bahwa rekapitalisasi dimaksudkan untuk menyelamatkan dana masyarakat dan bukan pemilik bank atau debitor yang telah bertindak tidak hati-hati. Manfaat yang lain adalah mengurangi beban anggaran negara.
- (3). Divestasi aset yang berada di bawah pengawasan pemerintah secara optimal. Langkah ini dimaksudkan untuk mendorong kegiatan ekonomi masyarakat melalui kepemilikan dalam aset-aset yang dijual pemerintah tersebut sehingga menghasilkan sinergi antara perusahaan yang sehat dengan perbankan yang sehat pula. Di samping itu, langkah ini juga akan meringankan beban negara.

Strategi yang kedua adalah mengembangkan kelembagaan keuangan. Restrukturisasi perbankan merupakan proses seleksi, yang ditandai dengan penutupan bank dan penggabungan bank (*merjer*), menuju pada struktur sistem perbankan yang kuat. Namun dengan pengalaman lumpuhnya kegiatan ekonomi akibat macetnya kegiatan perbankan, mengindikasikan bahwa ketergantungan pada perbankan sebagai lembaga intermediasi dana masyarakat yang dominan perlu dikurangi secara bertahap. Langkah yang akan dilakukan untuk mengembangkan perbankan dan lembaga keuangan bukan bank yang sehat adalah :

- (1). Membangun kelembagaan pendukung sektor keuangan yang sehat. Upaya restrukturisasi perbankan yang sedang dilaksanakan perlu dipelihara hasilnya dengan membangun kelembagaan pendukung sektor keuangan. Untuk menjaga keamanan dana masyarakat di perbankan, maka program penjaminan akan dilanjutkan dengan pembentukan asuransi deposito. Pengawasan perbankan dan lembaga keuangan lainnya akan semakin disempurnakan dengan pembentukan lembaga pengawas sektor keuangan.

- (2). Meningkatkan kemampuan lembaga keuangan bukan bank. Guna mendorong laju perkembangan lembaga keuangan bukan bank, seperti asuransi, dana pensiun, pasar modal, dan modal ventura, maka akan diupayakan adanya iklim usaha dan regulasi yang kondusif. Selain itu pengembangan sumberdaya manusia dan sertifikasi keahlian di bidang jasa keuangan akan menjadi perhatian dalam rangka menghadapi globalisasi.
- (3). Meningkatkan akses permodalan pada usaha kecil dan menengah (UKM). Upaya ini ditempuh dengan mendorong perkembangan lembaga keuangan/pembiayaan yang mandiri dan mengakar di masyarakat. Langkah pokoknya adalah dengan menghilangkan segala bentuk hambatan dan meningkatkan dukungan namun tetap dalam prinsip-prinsip pasar. Secara lebih rinci, pembahasan mengenai UKM disampaikan dalam pembahasan sub bab Pemberdayaan Pengusaha Kecil, Menengah, dan Koperasi.

Sementara itu, selama ini disadari pula adanya kesenjangan antara dana yang dihimpun di suatu daerah dengan yang disalurkan untuk daerah tersebut. Dalam hal ini patut dicatat bahwa kebijakan keuangan diarahkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, baik sebagai penabung pemilik modal maupun sebagai pengguna modal. Kebijakan yang menghambat arus dana dapat meningkatkan biaya transaksi, yang pada gilirannya menurunkan pendapatan pemilik modal dan meningkatkan biaya pengguna modal. Untuk itu yang diperlukan adalah lembaga keuangan yang sehat dan efisien, yang langkah-langkahnya telah diuraikan di atas. Upaya tersebut sejalan dengan langkah untuk mewujudkan otonomi daerah secara nyata dan pemberdayaan masyarakat, yang akan mendorong laju perekonomian daerah sehingga akan lebih menyeimbangkan antara penghimpunan dan penyaluran dana.

c. Program Pembangunan

Agar strategi kebijakan penuntasan restrukturisasi perbankan dan pengembangan kelembagaan keuangan tersebut dapat dilaksanakan secara efektif, maka perlu disusun beberapa program pembangunan dalam lima tahun mendatang yaitu :

(1). Program Restrukturisasi Perbankan

Program ini bertujuan menyehatkan perbankan. Sasaran yang ingin dicapai adalah terlaksananya restrukturisasi sektor perbankan dan restrukturisasi utang perusahaan secara efektif. Langkah-langkah kegiatan yang perlu dilakukan untuk mencapai sasaran tersebut mencakup transparansi dalam divestasi saham pemerintah yang berada dalam pengawasan BPPN, penyelesaian kredit bermasalah, pelaksanaan ketentuan peningkatan modal, pemanfaatan secara optimal aset negara dan debitor yang berada di bawah pengawasan BPPN, memberikan kesempatan pertama pembelian saham bank yang mengikuti program rekapitalisasi perbankan kepada masyarakat luas melalui pasar modal.

(2). Program Pengembangan Kelembagaan Keuangan

Tujuan dari program ini adalah mendorong terbentuknya lembaga keuangan yang sehat dan kokoh. Sasaran yang ingin dicapai dengan Program Pengembangan Kelembagaan Keuangan adalah meningkatnya kepatuhan perbankan mengikuti ketentuan kesehatan bank, meningkatnya kemampuan dan kesehatan lembaga keuangan bukan bank, berkembangnya pasar sekunder obligasi pemerintah.

Kegiatan yang perlu dilakukan untuk tercapainya sasaran tersebut dalam jangka pendek meliputi dukungan bagi langkah-langkah penuntasan restrukturisasi perbankan dan dalam jangka menengah mencakup pembentukan lembaga pengawas sektor keuangan, penyempurnaan regulasi pengawasan lembaga keuangan, baik di pasar uang maupun pasar modal, pengembangan sumberdaya manusia di sektor keuangan, pelaksanaan ketentuan peningkatan modal bagi lembaga bukan bank, pengembangan institusi pendukung pemasaran obligasi pemerintah pada pasar sekunder, pengembangan lembaga asuransi deposito sebagai pengganti program penjaminan pemerintah, serta pemberian insentif dan pengurangan hambatan bagi lembaga-lembaga keuangan yang menopang pembiayaan usaha kecil dan menengah.

3. Penuntasan Restrukturisasi Utang Perusahaan

a. Masalah dan Tantangan

Antara tahun 1992 sampai Juli 1997 sekitar 85 persen dari kenaikan utang luar negeri Indonesia merupakan utang swasta. Sebagian besar utang tersebut adalah utang jangka pendek namun digunakan untuk investasi jangka panjang dan seringkali tidak produktif. Utang swasta meningkat dari US\$ 33,7 miliar pada Maret 1995 menjadi sekitar \$ 80,0 miliar pada Maret 1998. Selain itu, utang-utang ini tidak dilindungi (*hedging*) dari risiko gejolak nilai rupiah, baik secara langsung melalui penerimaan ekspor maupun melalui instrumen finansial. Kondisi tersebut selain telah memicu krisis juga mengakibatkan sektor swasta rentan terhadap perubahan persepsi pasar. Pada akhir tahun 1997 dan tahun 1998 ketika nilai rupiah jatuh sehingga beban utang luar negeri melonjak, banyak perusahaan mengalami kesulitan untuk melakukan pengguliran kembali kredit dan memenuhi kewajiban pembayaran pinjamannya.

Penyelesaian utang perusahaan bersama-sama dengan pemulihan sistem perbankan sangat penting untuk menggerakkan kembali perekonomian. Sebagai upaya untuk mempercepat penyelesaian utang perusahaan, pemerintah membentuk dua lembaga yang berfungsi menjembatani kepentingan perusahaan nasional dan kreditornya yaitu *Indonesia Corporate Debt Restructuring Agency* (INDRA) dan satuan tugas Prakarsa Jakarta. Namun, sampai saat ini `baru satu perusahaan yang telah bergabung ke dalam INDRA. Sedangkan yang melalui Prakarsa Jakarta, sampai dengan pertengahan bulan Mei tahun 2000, sekitar 484 perusahaan telah bergabung ke dalam Prakarsa Jakarta dengan nilai utang sekitar US\$ 7,5 miliar dan Rp. 10,4 triliun. Dari jumlah tersebut, 92 perusahaan besar, menengah dan kecil senilai US\$ 1,9 miliar dan Rp. 1,885 triliun telah dipertemukan dengan para kreditornya guna menyelesaikan restrukturisasi utang. Dengan demikian secara keseluruhan baru sebagian kecil utang swasta yang telah berhasil direstrukturisasi melalui mekanisme Prakarsa Jakarta.

Penyelesaian utang swasta perlu segera dituntaskan untuk mengembalikan citra dan kepercayaan luar negeri terhadap kredibilitas usaha nasional. Sampai saat ini, restrukturisasi perbankan dirasakan lamban penanganannya yang antara lain disebabkan oleh rumitnya program restrukturisasi utang perusahaan. Program restrukturisasi utang perusahaan ini melibatkan ratusan perusahaan dalam negeri dan kreditor di banyak negara.

Tantangan utama yang dihadapi adalah adanya sikap debitor dan kreditor, baik dalam dan luar negeri, yang tidak kooperatif untuk melakukan perundingan. Selain itu sistem peradilan niaga dan undang-

undang kepailitan yang dirasakan belum berfungsi dengan baik, dan cenderung memenangkan debitor telah mengurangi minat kreditor untuk melakukan perundingan. Tantangan lainnya adalah masih terhambatnya proses restrukturisasi perbankan, menyebabkan para debitor mengalami kesulitan untuk memperoleh modal kerja yang sangat penting untuk menjalankan operasi perusahaan.

b. Strategi Kebijakan

Upaya mempercepat restrukturisasi perusahaan mempunyai tiga keuntungan sekaligus. Pertama, bagi perusahaan yang masih mempunyai prospek baik dimungkinkan untuk segera beroperasi secara optimal, yang pada akhirnya menggerakkan sektor riil. Kedua, beroperasinya perusahaan akan menggerakkan aliran kredit dari perbankan, sehingga tercipta sinergi antara perbankan dan perusahaan yang saling menguntungkan. Ketiga, bagi perusahaan-perusahaan di bawah pengelolaan Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN), percepatan restrukturisasi utang perusahaan tersebut akan meningkatkan jumlah dana pemerintah yang dapat diselamatkan. Prinsip utama dalam pelaksanaan restrukturisasi utang adalah mencapai penerimaan dana yang seoptimal mungkin.

Dalam rangka mempercepat restrukturisasi utang perusahaan strategi kebijakannya adalah:

- (1). Menghindarkan upaya untuk mengambil alih beban utang perusahaan. Pengambilalihan utang perusahaan oleh pemerintah akan meningkatkan biaya pemulihan ekonomi dan mendorong perilaku tidak hati-hati (*moral hazard*) dari perusahaan.
- (2). Melaksanakan restrukturisasi utang secara transparan dan tegas, berdasarkan mekanisme pasar dan nondiskriminatif. Restrukturisasi utang terutama dilaksanakan kepada perusahaan-perusahaan yang memiliki prospek baik di masa datang.
- (3). Menciptakan lingkungan yang kondusif bagi tercapainya kesepakatan yang menguntungkan baik bagi pihak debitor maupun kreditor antara lain dengan memperkuat kelembagaan Prakarsa Jakarta, BPPN dan pengadilan niaga, dan instrumen pendukungnya; mengembangkan mekanisme insentif dan disinsetif yang tegas dan jelas; memastikan proses kepailitan agar berjalan dengan baik yaitu dengan memperbaiki fungsi peradilan niaga. Debitor-debitor yang melanggar hukum harus diproses secara hukum, sedangkan yang tidak kooperatif mendapatkan penalti sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
- (4). Menggunakan jasa lembaga lainnya (*outsourcing*), misalnya perbankan nasional untuk menangani pinjaman-pinjaman yang nilainya kecil, namun jumlahnya sangat banyak. Dengan demikian BPPN dapat secara efektif memfokuskan kegiatannya pada debitor-debitor besar dan tidak hanya perusahaan besar tetapi juga perusahaan-perusahaan kecil dan menengah yang masih berprospek baik, dapat segera kembali bergerak. Untuk kredit UKMK, karena keterbatasannya, diberikan asistensi untuk penyiapan restrukturisasi utang, negosiasi dan juga pelaksanaan rencana restrukturisasi yang telah disetujui.

Selanjutnya, upaya untuk mencegah terulangnya krisis harus mendapat perhatian mengingat dampak negatifnya yang luas dan dalam. Dalam kaitan pencegahan terulangnya krisis, beberapa strategi yang dapat dilakukan untuk meminimalkan kemungkinan terjadinya krisis antara lain sebagai berikut:

- (1).
 - (1) Memperbaiki struktur dan kualitas pasar modal serta lembaga pembiayaan lainnya. Dunia usaha nasional memiliki ketergantungan yang cukup besar terhadap sumber dana luar negeri seperti terlihat dari tingginya pinjaman jangka pendek pada saat sebelum krisis. Dunia usaha nasional perlu memperoleh akses yang lebih baik dalam pembiayaan rupiah, baik melalui mekanisme obligasi maupun saham.
 - (2) Meningkatkan pemantauan dan pengendalian utang swasta. Hal ini diperlukan untuk dapat mengetahui setiap saat jumlah utang luar negeri, persyaratan dan jangka waktu serta pemanfaatannya. Sehingga beban pembayaran utang luar negeri swasta dapat diketahui secara dini.
 - (3) Menentukan plafon pinjaman luar negeri sektor swasta yang terkait, langsung ataupun tidak langsung, dengan jaminan pemerintah, baik pusat maupun daerah. Agar batasan tersebut dapat berjalan efektif antara lain, maka perlu disusun sistem pelaporan yang dapat dipercaya, dikembangkan basis pendekatan yang dapat diterima dalam menetapkan plafon, dan dikembangkan metode yang baik untuk menghitung biaya ekonomi akibat adanya pembatasan.

c. Program Pembangunan

Berdasarkan arah kebijakan tersebut di atas disusun **Program Penyelesaian dan Pemantauan Utang Swasta**. Program ini bertujuan untuk mengembalikan kredibilitas perusahaan swasta untuk mendapatkan modal atau pinjaman, serta mengurangi potensi dan risiko sistemik utang swasta yang tidak terkendali. Sasaran dari program ini adalah menuntaskan dengan cepat masalah utang swasta serta melikuidasi perusahaan-perusahaan yang tidak memiliki kelayakan operasi, merestrukturisasi perusahaan-perusahaan yang mempunyai potensi kelayakan usaha, dan memulihkan daya saing sektor riil dan keuangan karena restrukturisasi perbankan tidak akan berjalan tanpa adanya restrukturisasi perusahaan.

Beberapa kegiatan Program Penyelesaian dan Pemantauan Utang Swasta antara lain meliputi: perkuatan institusi, seperti Prakarsa Jakarta, BPPN dan Pengadilan Niaga, dan instrumen-instrumen dasar, termasuk perangkat peraturan, yang berkaitan dengan upaya penyelesaian utang swasta; penyempurnaan sistem pemantauan utang luar negeri swasta termasuk BUMN, melalui peningkatan koordinasi antar instansi yang melaksanakan fungsi pemantauan, perluasan cakupan data pokok posisi utang luar negeri, dan penyempurnaan sistem pelaporan utang luar negeri.

Dengan langkah-langkah tersebut diharapkan jumlah dan nilai utang perusahaan swasta yang telah melakukan restrukturisasi utang meningkat, dan nilai DSR swasta secara bertahap dapat dikurangi, dan mencapai tingkat yang aman bagi stabilitas ekonomi, khususnya neraca pembayaran.

4. Peningkatan Realokasi Sumberdaya Pembangunan dalam rangka Peningkatan Penerimaan Devisa

Selama krisis berlangsung, lingkungan usaha mengalami perubahan mendasar seperti nilai tukar rupiah dan perubahan harga relatif yang sangat besar. Sebagai akibatnya prospek usaha berbagai industri juga mengalami perubahan. Kegiatan usaha yang berorientasi ekspor mendapatkan keuntungan yang besar dalam masa krisis sebagai akibat menurunnya nilai

tukar rupiah riil sehingga daya saingnya meningkat pesat. Sumberdaya ekonomi akan mengalir pada kegiatan yang mempunyai prospek usaha yang cerah. Oleh karena itu realokasi sumberdaya pembangunan perlu didorong, terutama dalam jangka pendek untuk meningkatkan penerimaan devisa baik dari ekspor nonmigas termasuk jasa pariwisata dan penanaman modal asing. Dalam jangka waktu lebih panjang upaya mempercepat realokasi sumberdaya pembangunan ini juga sangat penting dalam mendukung pembangunan daerah.

a. Masalah dan Tantangan

Masalah yang dihadapi adalah adanya rigiditas yang dapat menghambat realokasi sumberdaya tersebut. Meski telah dilaksanakan deregulasi perdagangan luar negeri, dalam pelaksanaannya hambatan masih sering terjadi. Guna memperlancar arus perdagangan dalam negeri melalui UU No. 18/1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, jumlah dan cakupan pajak serta retribusi daerah dikurangi. Namun dalam implementasinya pajak dan retribusi di beberapa daerah tidak banyak berkurang. Di samping itu pungutan tidak resmi masih banyak ditemui dalam pengangkutan barang dari satu daerah ke daerah lain, khususnya untuk komoditi pertanian. Demikian juga kuota perdagangan ternak yang sudah dihapus sejak September 1998 masih banyak ditemukan dalam bentuk baru yang ditetapkan oleh dinas peternakan tingkat propinsi.

Dalam bidang investasi, berbagai upaya telah dilakukan untuk mendorong investasi baik yang berasal dari dalam maupun luar negeri antara lain melalui penyederhanaan prosedur investasi, desentralisasi beberapa kewenangan BKPM, serta pengurangan daftar negatif investasi. Meskipun demikian masih terdapat beberapa kelemahan yang perlu disempurnakan. Pertama, pemberian sistem insentif bagi kegiatan investasi masih kurang konsisten dan transparan. Kedua, masih rumitnya sistem perijinan usaha yang pada gilirannya akan menciptakan ekonomi biaya tinggi, khususnya bagi perusahaan kecil dan menengah.

Dalam menanggulangi krisis di bidang ekonomi saat ini, ekspor, terutama ekspor nonmigas, merupakan andalan untuk menggerakkan perekonomian dalam negeri yang mengalami kontraksi dan sekaligus untuk meningkatkan cadangan devisa. Dengan anjloknya rupiah, peluang ekspor terbuka lebar karena pada dasarnya daya saing produk-produk ekspor Indonesia meningkat pesat. Namun perkembangan terakhir menunjukkan bahwa peluang tersebut belum dimanfaatkan secara optimal. Hal ini terutama disebabkan oleh menurunnya permintaan karena kekhawatiran importir terhadap kelangsungan suplai produk ekspor Indonesia, anjloknya harga-harga komoditi andalan di pasar internasional, dan masalah pembiayaan perdagangan ekspor dan impor. Akibat krisis ekonomi dan ambruknya sektor perbankan, banyak perusahaan mengalami kesulitan untuk memperoleh modal kerja, khususnya untuk mengimpor bahan baku yang diimpor.

Biaya ekonomi tinggi sebagai akibat tingginya tingkat bunga, lamanya waktu penyelesaian dokumen ekspor, prosedur yang masih panjang, adanya pungutan-pungutan resmi dan tidak resmi, rendahnya produktivitas tenaga kerja dan lain sebagainya mengakibatkan lemahnya daya saing produk ekspor Indonesia untuk dapat masuk di pasar global. Masalah-masalah tersebut bukan hal baru dan senantiasa sejalan dengan perkembangan waktu dituntut untuk terus diperbaiki dan disempurnakan sehingga secara keseluruhan mengarah kepada tingkat efisiensi yang tinggi dalam produksi dan pemasaran.

Perubahan lingkungan perdagangan internasional yang mengarah ke globalisasi ekonomi mengakibatkan Indonesia dihadapkan kepada

berbagai masalah pengembangan ekspor, yang sekaligus merupakan tantangan untuk dapat memanfaatkan peluang dalam era globalisasi tersebut. Suksesnya penurunan tarif dan penghapusan hambatan non-tarif di negara-negara tujuan ekspor utama (Amerika Serikat, Eropa, dan Jepang) rata-rata 0-5 persen, mengakibatkan persaingan semakin ketat, sehingga faktor kualitas, standar dan harga, delivery dan berbagai macam services lainnya, sangat menentukan daya saing Indonesia di negara tujuan ekspor.

Dalam perspektif global, sedang berlangsung tahapan perdagangan bebas yang didominasi negara-negara maju serta MNC (*multinational corporations*). Bertolak dari pandangan ofensif perdagangan internasional, maka tahapan 2000 ini berpotensi mengantarkan Indonesia pada suatu level persaingan, di mana *trade-loss* Indonesia (yang sulit terkompensasi di masa depan) akan menjadi *trade-gain* absolut bagi negara kompetitor. Hal ini akan menguras sumberdaya nasional yang terbatas dan penuh dengan kewajiban pelunasan hutang luar negeri.

Akibat lain dari perubahan perdagangan internasional adalah semakin ketatnya tingkat kompetisi sehingga konsekuensinya menuntut (a) fasilitas dan akomodasi perdagangan internasional yang lebih efisien dan efektif; (b) promosi ekspor yang sistematis, serentak dan simultan; (c) manuver diplomasi perdagangan dan intelijen bisnis (*commercial dan policy intelligence*) yang tajam mendobrak hambatan pasar, mengamankan akses pasar dan mengamankan kebijakan industri dan perdagangan Indonesia.

Tanpa sistem perdagangan multilateral yang bebas, adil, dan terbuka maka kesenjangan (*gap*) antara negara-negara miskin (nilai produksi 48 negara termiskin setara dengan 0,5 persen perdagangan dunia) dengan negara-negara maju akan membawa malapetaka kemanusiaan. Sampai dengan bulan Nopember 1999, terdapat 105 soal pengaduan negara maju dan 32 soal pengaduan negara berkembang dalam kasus-kasus sengketa perdagangan (refleksi lain dari dominasi dan pendiktean kepentingan-kepentingan sempit negara maju). Sementara fakta lain menunjukkan bahwa tuduhan anti-dumping pada tahun 1980-an, 95 persen dilakukan oleh negara maju. Hingga medio 1995, pelaku kasus anti-dumping meningkat pesat dengan yang terbanyak adalah Amerika Serikat (305 kasus), Uni Eropa (178), Kanada (91), Australia (86). Praktik *regulated trade*, berkembang biak dan bercampur baur dengan hambatan tuduhan *dumping*, *technical barrier*, subsidi, tindakan *safe guard*, tindakan *sanitary and phytosanitary*, kuota impor, *orderly marketing arrangements* (OMA), **volutary export restraint** (VER), *holding order*, dan sebagainya. Dari data-data ini bisa dibayangkan apabila rezim perdagangan dunia vakum dari sistem perdagangan multilateral.

Sejalan dengan perkembangan lingkungan perdagangan internasional, Indonesia juga menghadapi tuduhan *dumping* oleh negara-negara lain yang menjadi penandatanganan GATT. Salah satu masalah *dumping* yang terkenal yang telah menjadi *trade harassment* adalah *unbleached cotton product* yang telah tiga kali di investigasi oleh Eropa. Sampai saat ini Indonesia sudah lebih 35 kali terkena tuduhan *dumping* yang melibatkan ratusan eksportir komoditi andalan.

Pada bulan Mei 1998, Amerika Serikat melalui USTR telah memasukkan Indonesia dalam posisi *Priority Watch List* (PWL) karena dianggap tidak melaksanakan sanksi hukum (*law enforcement*). Tindakan PWL jika

tidak diapresiasi akan ditingkatkan dengan ancaman posisi *Priority Foreign Countries* (PFC) dan diikuti retaliasi penghentian impor AS.

Permasalahan lain yang timbul sebagai konsekuensi GATT adalah penerapan dan penegakan Hak Atas Kekayaan Intelektual (HAKI) didasarkan kepada kesepakatan internasional *Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights* (TRIP's) yang mengandung standard perlindungan yang lebih tinggi serta menegakkan pengaturan yang ketat.

Kegiatan pariwisata juga merupakan andalan bagi penerimaan devisa. Namun berbagai gejolak sosial-politik yang berdampak negatif terhadap citra Indonesia di luar negeri telah mengakibatkan penurunan drastis jumlah wisatawan mancanegara (wisman) yang berkunjung ke Indonesia. Dalam tahun 1998 jumlah wisman hanya mencapai 4,6 juta, atau menurun sebesar 11,2 persen dibandingkan dengan periode yang sama tahun sebelumnya, dan menurun lagi menjadi 4,5 juta wisman dalam tahun 1999.

Salah satu tantangan penting yang dihadapi dalam upaya mempercepat realokasi sumberdaya pembangunan adalah dalam proses desentralisasi terdapat kecenderungan otoritas daerah untuk membatasi pergerakan aliran sumberdaya manusia, barang dan jasa lintas batas propinsi dan kabupaten/kota, antara lain dengan menetapkan pungutan pajak maupun retribusi daerah. Di sisi lain dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah, daerah perlu menggali sumber-sumber pendapatan daerah. Karena itu perlu diupayakan langkah-langkah untuk mempertemukan kedua kepentingan tersebut. Sedangkan, tantangan untuk meningkatkan penerimaan devisa antara lain adalah memburuknya citra masyarakat luar negeri terhadap situasi di Indonesia. Akibatnya mereka sangat berhati-hati untuk melakukan pemesanan terhadap produk-produk dari Indonesia dan melakukan kunjungan wisata ke Indonesia. Hal ini terkait erat dengan situasi keamanan dan ketertiban di dalam negeri yang belum sepenuhnya dianggap aman.

b. Strategi Kebijakan

Upaya untuk mempercepat realokasi sumberdaya pembangunan diprioritaskan untuk meningkatkan penerimaan devisa, terutama dari ekspor nonmigas dan pariwisata dan penanaman modal asing. Dalam tahun 2000, bergeraknya perekonomian terutama diharapkan berasal dari konsumsi dalam negeri yang meningkat. Namun peningkatan konsumsi dalam negeri ini terbatas dan tidak berkesinambungan. Karena itu peningkatan penerimaan devisa harus segera didorong dalam rangka mempercepat pemulihan ekonomi. Upaya untuk meningkatkan realokasi sumberdaya pembangunan juga ditujukan untuk meningkatkan daya saing produk dalam negeri dalam menghadapi kesepakatan/kerjasama ekonomi luar negeri international, seperti AFTA, WTO, dan APEC.

Ada tiga strategi kebijakan pokok yang perlu ditempuh untuk mendorong mobilitas sumberdaya pembangunan.

Pertama, mengurangi hambatan berusaha. Dalam upaya mengurangi hambatan berusaha, terdapat 3 (tiga) langkah yang dapat ditempuh, yaitu penurunan hambatan ekspor dan impor, pengurangan hambatan perdagangan dalam negeri, dan penyederhanaan prosedur investasi.

- (1). Meningkatkan daya saing dengan menurunkan hambatan perdagangan luar negeri (ekspor dan impor barang dan jasa). Upaya meningkatkan daya saing perekonomian pada umumnya (dibahas secara rinci dalam penguatan institusi pasar dan pengembangan

industri berkeunggulan kompetitif). Sedangkan yang berkaitan dengan perdagangan luar negeri, antara lain mengurangi secara bertahap pemberian perlindungan baik berupa tarif maupun non tarif atau pemberian subsidi dan komoditi ekspor pada khususnya harus dihindari campur tangan pemerintah yang berlebihan dalam bentuk pemberian perlindungan baik berupa tarif maupun nontarif. Pemberian perlindungan yang berlebihan tanpa memberikan batas waktu yang jelas dan kemajuan yang dapat dipertanggungjawabkan akan menurunkan efisiensi industri yang bersangkutan dan menciptakan disinsentif bagi industri lainnya sehingga justru menghambat realokasi sumberdaya ekonomi.

Selanjutnya adalah menyederhanakan administrasi prosedur ekspor, termasuk keluar masuk barang di pelabuhan, rasionalisasi biaya, pemberian insentif/kemudahan, pemasaran langsung ke negara konsumen akhir, penyempurnaan penetapan harga patokan dalam penenaan pajak ekspor. Selanjutnya menjamin kelancaran impor bahan baku dan modal untuk tujuan ekspor. Pungutan tidak resmi di pelabuhan yang dapat meningkatkan biaya ekspor dan impor sehingga menurunkan daya saing komoditi ekspor nasional harus dihilangkan.

- (2). Mengurangi hambatan-hambatan perdagangan dalam negeri, dalam pembelian, penjualan, dan lalu-lintas perdagangan semua komoditas, untuk melancarkan perdagangan lintas batas Propinsi dan Kabupaten/kota. Upaya daerah untuk meningkatkan pendapatan asli daerah perlu didukung, namun tidak dengan menetapkan berbagai pungutan yang dapat menghambat perdagangan bebas antar daerah tersebut. Perdagangan bebas antar daerah akan meningkatkan kegiatan ekonomi daerah yang secara langsung dan tidak langsung pada akhirnya akan meningkatkan pendapatan asli daerah.
- (3). Melanjutkan perubahan yang menyeluruh dalam sistem perijinan investasi dan usaha. Di bidang investasi perlu terus dilanjutkan perubahan yang menyeluruh dalam sistem perijinan investasi dan usaha untuk menghilangkan hambatan-hambatan antara lain dalam bentuk penyempurnaan sistem insentif, penyederhanaan proses perijinan, serta peningkatan kepekaan terhadap berbagai keluhan dari masyarakat yang timbul. Selanjutnya perlu dibentuk suatu sistem pemantauan yang mampu mengidentifikasi timbulnya praktik-praktik yang menghambat investasi. BKPM diharapkan dapat terus mengembangkan perannya menjadi suatu badan yang bertanggung jawab, bersama dengan sektor swasta, untuk mendorong investasi, baik dalam negeri maupun luar negeri. Desentralisasi kewenangan BKPM dari pusat ke daerah perlu dipercepat sesuai dengan terbitnya PP No 25/2000 dan disesuaikan dengan kesiapan daerah yang bersangkutan.

Kedua, memperkuat pranata pendukung ekspor (barang dan jasa) dan diplomasi perdagangan.

- (1). Memperkuat sarana dan prasarana pendukung ekspor. Misalnya memberikan fasilitasi pembiayaan perdagangan, memberikan pelayanan informasi dan konsultasi usaha, dan melakukan koordinasi untuk mendorong tersedianya sarana dan prasarana serta lembaga penunjang ekspor misalnya: kepelabuhanan, pergudangan, *trading house*, *cold storage*, asuransi ekspor, asosiasi komoditi yang profesional di samping terus

meningkatkan koordinasi dalam menciptakan keamanan dan kenyamanan berusaha.

- (2). Meningkatkan dan memperkuat diplomasi perdagangan dalam rangka pendobrakan hambatan akses pasar ekspor, meningkatkan diversifikasi ekspor dan memperluas pasar ekspor serta memperkuat posisi Indonesia dalam berbagai kerjasama internasional, misalnya WTO, APEC, AFTA (lihat juga sub-bab Hubungan Luar Negeri di Bab II). Agenda tersebut lebih mengintensifkan langkah-langkah baru secara bilateral tanpa mengabaikan asas dan kaidah multilateral. Dalam kaitan itu juga lebih ditingkatkan optimalisasi atase perdagangan, kerjasama dengan perwakilan RI di luar negeri, misi dagang dan pertemuan langsung pengusaha Indonesia dengan calon mitra luar negeri.

Ketiga, melakukan langkah-langkah proaktif dalam rangka mempercepat realokasi sumberdaya. Ini disebabkan mekanisme pasar tidak selalu menjamin realokasi sumberdaya berlangsung seperti yang diharapkan dalam waktu singkat karena adanya hambatan-hambatan nonpasar. Dua di antaranya yang terpenting adalah sebagai berikut:

- (1). Memberikan pendidikan dan pelatihan bagi SDM yang akan beralih profesi, termasuk yang mengalami PHK karena adanya krisis ekonomi. Kegiatan usaha yang berbeda pada umumnya memerlukan keahlian SDM berlainan. Untuk itu SDM yang beralih profesi perlu dididik atau dilatih kembali sesuai dengan kebutuhan. Pelaksanaan dari program pelatihan ini perlu mengikutsertakan swasta.
- (2). Mempercepat pencairan perputaran kredit yang macet, yaitu melalui restrukturisasi perbankan dan utang perusahaan swasta (hal ini dibahas lebih rinci dalam sub bab Menuntaskan Restrukturisasi Perbankan dan Mempercepat Restrukturisasi Utang Swasta).

Selanjutnya dalam jangka yang lebih panjang, realokasi sumberdaya pembangunan juga perlu ditunjang kebijakan industrialisasi yang sehat antara lain dengan tidak mempertahankan industri yang tidak mempunyai keunggulan komparatif lagi. Ini penting agar tidak terjadi distorsi alokasi sumberdaya pembangunan yang pada gilirannya akan menurunkan efisiensi perekonomian nasional. Dalam proses realokasi industri tersebut perlu dipertimbangkan dampak sosial ekonomi yang ditimbulkannya.

Realokasi sumberdaya pembangunan ini juga perlu diarahkan untuk mengisi kekosongan pada bidang-bidang usaha yang memiliki keunggulan namun ditinggalkan secara besar-besaran selama krisis. Untuk itu di samping upaya-upaya untuk menarik modal kembali ke Indonesia, langkah-langkah proaktif untuk menumbuhkan pengusaha-pengusaha dalam negeri perlu ditingkatkan. Salah satu unsur yang sangat penting dalam menciptakan pembangunan yang berkelanjutan adalah tumbuhnya pengusaha yang kreatif, inovatif, dan berani mengambil risiko dengan pertimbangan rasional. Langkah penting untuk mendorong tumbuhnya pengusaha-pengusaha dalam negeri adalah dengan menciptakan iklim usaha yang kondusif serta mengurangi perlindungan yang tidak sehat di bidang industri, perdagangan, dan investasi. Perlindungan ini tidak saja akan mematikan tumbuhnya pengusaha yang tangguh tetapi juga mendorong kegiatan mencari rente dan tindak korupsi yang pada gilirannya akan menciptakan ekonomi biaya tinggi.

c. Program Pembangunan

Untuk melaksanakan Strategi Kebijakan tersebut di atas dilaksanakan dua program pokok sebagai berikut.

(1). Program Pengurangan Hambatan Berusaha dan Peningkatan Investasi

Program ini bertujuan untuk meningkatkan daya saing perusahaan nasional dan meningkatkan investasi baik dari dalam negeri maupun luar negeri. Adapun sasarannya adalah mengurangi hambatan bagi pengusaha dan penanam modal untuk melaksanakan kegiatannya. Program ini antara lain mencakup langkah-langkah deregulasi peraturan yang menghambat pelaksanaan kegiatan produksi dan perdagangan barang dan jasa, termasuk pariwisata serta investasi baik di tingkat nasional maupun daerah; dan penetapan dan implementasi sistem pemantauan pelaksanaan reformasi ekonomi dan deregulasi perdagangan baik untuk tingkat nasional maupun daerah.

(2). Program Pengembangan Ekspor Nasional

Program ini bertujuan untuk meningkatkan penerimaan devisa baik dari penerimaan ekspor barang terutama nonmigas maupun ekspor jasa seperti TKI, pariwisata, jasa angkutan, dan jasa lainnya. Sasarannya adalah memperkuat pranata pendukung ekspor, serta meningkatkan akses dan keragaman produk barang dan jasa Indonesia di pasaran internasional. Langkah-langkah yang diperlukan antara lain penataan kelembagaan dan sistem fasilitasi perdagangan internasional termasuk penyediaan lembaga pembiayaan perdagangan ekspor dan impor untuk membantu pembiayaan dan penjaminan ekspor impor; meningkatkan promosi ekspor ke luar negeri; meningkatkan frekuensi dan optimalisasi upaya diplomasi perdagangan dan pariwisata; meningkatkan minat dan kemampuan dunia usaha, khususnya UKM, untuk mengembangkan komoditi ekspor, antara lain dengan menyebarluaskan informasi mengenai peluang pasar internasional dan hasil kerjasama/komitmen perdagangan internasional; memperlancar distribusi bahan baku dan produk ekspor di dalam negeri, khususnya dari dan ke kawasan penghasil ekspor andalan; mengembangkan potensi pariwisata dan memberikan kemudahan pemberian izin usaha pariwisata; dan meningkatkan jumlah dan kualitas tenaga kerja Indonesia di luar negeri.

E. MEMPERKUAT LANDASAN PEMBANGUNAN EKONOMI YANG BERKELANJUTAN

Dalam rangka memperkuat landasan bagi pembangunan ekonomi jangka panjang tersebut kebijakan-kebijakan pokok yang perlu ditempuh antara lain adalah penanggulangan kemiskinan, pemberdayaan UKMK, pengembangan ketenagakerjaan, penguatan institusi pasar, pengembangan industri berdasarkan keunggulan komparatif, pengembangan pertanian dan ketahanan pangan, peningkatan penguasaan dan penerapan teknologi, peningkatan efektivitas pengelolaan keuangan negara, dan peningkatan efektivitas pengelolaan utang pemerintah.

1. Penanggulangan Kemiskinan

Kemiskinan merupakan masalah pokok nasional yang penanggulangannya tidak dapat ditunda dengan dalih apapun. Untuk itu penanggulangan kemiskinan harus menjadi prioritas utama dalam pelaksanaan pembangunan nasional. Sesuai dengan prinsip keadilan, penanggulangan kemiskinan merupakan salah satu upaya strategis dalam mewujudkan sistem ekonomi kerakyatan.

Kemiskinan merupakan masalah pembangunan di berbagai bidang yang ditandai oleh pengangguran, keterbelakangan, dan keterpurukan. Masyarakat miskin umumnya lemah dalam kemampuan berusaha dan mempunyai akses yang terbatas kepada kegiatan sosial ekonomi sehingga tertinggal jauh dari masyarakat lain yang mempunyai potensi lebih tinggi. Kemiskinan menghambat tercapainya demokrasi, persatuan dan keadilan. Oleh sebab itu, penanggulangan kemiskinan perlu dijadikan sebagai komitmen nasional yang harus dilakukan secara sistematis, lintas bidang, sungguh-sungguh dan berkelanjutan.

a. Masalah dan Tantangan

Kemiskinan pada dasarnya dapat dibedakan menjadi dua, yaitu kemiskinan kronis (*chronic poverty*) atau kemiskinan struktural yang terjadi terus menerus, dan kemiskinan sementara (*transient poverty*). Kemiskinan kronis disebabkan oleh beberapa hal, yaitu: (1) kondisi sosial-budaya yang mendorong sikap dan kebiasaan hidup masyarakat yang tidak produktif; (2) keterbatasan sumberdaya dan keterisolasian terutama penduduk yang tinggal di daerah-daerah kritis sumberdaya alam dan daerah terpencil dan kemampuan serta keterbatasan kemampuan penduduk untuk melakukan perpindahan dalam rangka peningkatan taraf hidup; dan (3) rendahnya taraf pendidikan dan derajat kesehatan, terbatasnya lapangan kerja, dan ketidakberdayaan masyarakat dalam mengikuti ekonomi pasar. Kemiskinan sementara terjadi akibat adanya (1) perubahan siklus ekonomi dari kondisi normal menjadi krisis ekonomi; (2) perubahan yang bersifat musiman seperti dijumpai pada kasus kemiskinan nelayan dan pertanian tanaman pangan; dan (3) bencana alam atau dampak dari suatu kebijakan tertentu yang menyebabkan menurunnya tingkat kesejahteraan suatu masyarakat.

Selama tiga dekade, berbagai program pembangunan telah berhasil menurunkan jumlah penduduk miskin dari 54,2 juta pada tahun 1976 menjadi 22,5 juta pada tahun 1996. Upaya penanggulangan kemiskinan dilakukan melalui berbagai program penyediaan kebutuhan dasar seperti pangan, pelayanan kesehatan dan pendidikan, pembangunan pertanian, pemberian dana bergulir, pembangunan prasarana, dan pendampingan.

Krisis ekonomi yang terjadi sejak pertengahan 1997 membawa dampak negatif bagi kehidupan masyarakat. Pada akhir tahun 1998 jumlah penduduk miskin meningkat menjadi 49,5 juta jiwa. Peningkatan jumlah penduduk miskin ini perlu dipahami secara hati-hati karena perbedaan ukuran garis kemiskinan yang digunakan. Jumlah penduduk yang meningkat tersebut terutama disebabkan oleh besarnya jumlah penduduk yang berada sedikit di atas garis kemiskinan. Dalam kondisi krisis, kenaikan harga-harga yang tidak diikuti oleh kenaikan pendapatan nominal menyebabkan garis kemiskinan bergeser ke atas sehingga penduduk yang semula tidak termasuk miskin menjadi miskin.

Masalah kemiskinan pasca krisis tersebut ditandai dengan menurunnya pendapatan masyarakat sebagai akibat dari pengurangan jam kerja dan peningkatan jumlah pengangguran. Penurunan pendapatan masyarakat tersebut ternyata membawa dampak ganda terhadap pergeseran pola

kehidupan keluarga, seperti pergeseran pekerjaan dari sektor formal ke sektor informal, penurunan porsi pengeluaran untuk kebutuhan pangan, kesehatan, dan pendidikan, serta peningkatan keresahan sosial baik di tingkat keluarga maupun masyarakat. Permasalahan tersebut memerlukan penanganan secara sungguh-sungguh untuk menghindari kemungkinan merosotnya mutu generasi di masa mendatang. Dalam upaya mengatasi masalah kemiskinan akibat krisis tersebut telah dilaksanakan program jaring pengaman sosial (JPS) yang dirancang khusus untuk mengatasi dampak negatif krisis.

Sejalan dengan membaiknya perekonomian yang diikuti oleh penurunan harga-harga dan meningkatnya pendapatan masyarakat sebagai hasil transfer pendapatan dari program JPS, jumlah penduduk miskin secara bertahap mengalami penurunan menjadi 37,5 juta jiwa (18,2 persen dari jumlah penduduk) pada Agustus 1999, yaitu 12,4 juta jiwa di daerah perkotaan dan 25,1 juta jiwa di daerah perdesaan.

Tantangan utama yang perlu diatasi dalam jangka pendek adalah meningkatkan kesejahteraan penduduk miskin tersebut melalui pendekatan kemanusiaan yang menekankan pemenuhan kebutuhan dasar, pendekatan kesejahteraan melalui peningkatan dan pengembangan usaha ekonomi produktif, serta penyediaan jaminan sosial dan perlindungan. Selain itu, perlu pula dilakukan penanggulangan kemiskinan secara komprehensif dan terpadu yang melibatkan semua pihak baik pemerintah, dunia usaha, perguruan tinggi, lembaga swadaya masyarakat, organisasi kemasyarakatan, maupun masyarakat miskin sendiri agar memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi perbaikan kondisi sosial, ekonomi dan budaya, serta peningkatan kesejahteraan masyarakat miskin.

b. Strategi Kebijakan

Dalam upaya penanggulangan kemiskinan ada dua strategi utama yang ditempuh. Pertama, melakukan berbagai upaya dengan tujuan untuk melindungi keluarga dan kelompok masyarakat yang mengalami kemiskinan sementara akibat dampak negatif krisis ekonomi. Kedua, melakukan berbagai upaya untuk membantu masyarakat yang mengalami kemiskinan struktural, memberdayakan mereka agar mempunyai kemampuan yang tinggi untuk melakukan usaha, dan mencegah terjadinya kemiskinan baru.

Kemiskinan merupakan masalah yang kompleks dan multidimensi sehingga memerlukan strategi penanggulangan yang komprehensif. Karena itu, kedua strategi penanggulangan tersebut di atas, perlu didukung oleh kebijakan makro dan lintas sektoral yang dibahas pada bab-bab lainnya, meliputi antara lain:

- (1). Kebijakan menjaga stabilitas politik dan keamanan. Kebijakan penanggulangan kemiskinan akan berjalan baik dan efektif apabila ada suasana tenteram dan stabil.
- (2). Kebijakan menjaga pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan. Strategi kebijakan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi dilakukan semaksimal mungkin untuk menjangkau mayoritas penduduk miskin (*pro-poor growth*) terutama melalui kegiatan yang dapat membuka sebanyak mungkin kesempatan kerja, kesempatan usaha dan kesempatan untuk berpindah ke tempat yang lebih baik bagi kelompok miskin. Selain itu, pertumbuhan ekonomi harus dilaksanakan tanpa menimbulkan degradasi sumberdaya alam dan lingkungan karena beban terbesar dari

kerusakan sumberdaya alam dan lingkungan hidup baik di perkotaan maupun perdesaan akan jatuh pada penduduk miskin.

- (3). Kebijakan pengendalian pertumbuhan penduduk. Penanggulangan kemiskinan hanya akan dapat berjalan efektif apabila pertumbuhan penduduk dapat dikendalikan. Oleh sebab itu, strategi kebijakan keluarga berencana yang diarahkan secara tepat dan efektif kepada mereka yang berpenghasilan rendah dan keluarga miskin sejahtera adalah salah satu faktor kondusif untuk mendukung upaya penanggulangan kemiskinan.
- (4). Kebijakan peningkatan pelayanan kesehatan dan pendidikan. Kesehatan fisik dan tingkat pendidikan yang memadai merupakan modal dasar bagi kemandirian penduduk dalam menolong diri mereka sendiri. Prioritas tinggi harus diberikan kepada anak-anak dari keluarga miskin agar dapat memotong proses pewarisan kemiskinan antargenerasi.
- (5). Kebijakan untuk meningkatkan akses usaha kecil, menengah, dan koperasi (UKMK) terhadap sumber pembiayaan, teknologi dan pasar. Pengembangan UKMK akan berdampak pada meningkatnya pendapatan penduduk miskin, yang memang sebagian besar bekerja di sektor ini.
- (6). Kebijakan pembangunan perdesaan. Pembangunan perdesaan perlu mendapatkan prioritas dalam pembangunan nasional, karena sebagian besar penduduk miskin tinggal di perdesaan. Selain akan mengurangi jumlah penduduk miskin di perdesaan, pembangunan perdesaan akan mengurangi tekanan terhadap perpindahan penduduk ke perkotaan.

Berbagai kebijakan penanggulangan kemiskinan tersebut harus dilaksanakan dengan prinsip desentralisasi, yaitu mendelegasikan proses pengambilan keputusan, tanggung jawab dan kewenangan sedekat mungkin dengan kelompok sasaran. Pemerintah daerah berperan untuk mengkoordinasikan dan memfasilitasi semua kegiatan penanggulangan kemiskinan di daerahnya dan secara umum bertanggung jawab atas keberhasilan pelaksanaan kebijakan di daerahnya. Keterlibatan pemerintah pusat terletak pada pengembangan sistem informasi yang didasarkan pada data dasar yang lengkap, akurat, dan mutakhir mengenai kondisi penduduk miskin.

c. Program Pembangunan

Program penanggulangan kemiskinan dilaksanakan secara lintas sektoral dan komprehensif. Tiga program penanggulangan kemiskinan pada bab ini merupakan program yang secara langsung diarahkan pada penduduk miskin. Program-program lainnya yang bersifat penunjang tersebar di beberapa bab lainnya.

(1). Penyediaan Kebutuhan Pokok untuk Keluarga Miskin

Program ini bertujuan untuk membantu penyediaan bahan pokok pangan, dan pelayanan dasar di bidang kesehatan, pendidikan dan perumahan bagi keluarga dan kelompok masyarakat miskin secara merata dan harga yang terjangkau. Sasaran program ini adalah terpenuhinya kebutuhan pangan bagi keluarga miskin secara terus-menerus dan harga yang terjangkau, tersedianya pelayanan kesehatan dan pendidikan bagi keluarga miskin, dan tersedianya perumahan bagi keluarga miskin. Kegiatan-kegiatan tersebut dikordinasikan dalam wadah Jaring Pengaman Sosial (JPS).

Kegiatan prioritas yang dilakukan adalah (1) penyediaan dan pencadangan bahan pokok secara terus-menerus; (2) pengendalian harga bahan pokok; (3) penyediaan pelayanan dasar terutama kesehatan dan pendidikan; (4) perluasan jaringan pelayanan dalam penyediaan kebutuhan pokok; dan (5) perbaikan lingkungan perumahan termasuk air bersih.

(2). Pengembangan Sistem Jaminan Sosial

Program ini bertujuan untuk memberikan dukungan dan mendorong terselenggaranya sistem jaminan sosial yang dilakukan oleh pemerintah, swasta, dan masyarakat. Sasaran program ini adalah terselenggaranya jaminan sosial yang memberikan perlindungan masa depan bagi keluarga dan kelompok masyarakat yang miskin, keluarga dan kelompok masyarakat yang terkena musibah bencana alam, dan keluarga dan kelompok masyarakat yang menderita akibat perubahan sosial-ekonomi, kecelakaan, dan korban kejahatan.

Kegiatan prioritas yang dilakukan adalah: (1) pengembangan sistem jaminan sosial yang efektif sesuai dengan budaya masyarakat; (2) pemantapan sistem jaminan sosial yang sudah berkembang di masyarakat; dan (3) peningkatan kemampuan pemerintah daerah dan masyarakat dalam pengelolaan sistem jaminan sosial.

(3). Pengembangan Budaya Usaha Masyarakat Miskin

Program ini dimaksudkan untuk mengembangkan budaya usaha yang lebih maju, mengembangkan jiwa kewirausahaan, dan meningkatkan keterampilan keluarga dan kelompok miskin untuk melakukan usaha-usaha ekonomi produktif. Sasaran dari program ini adalah terselenggaranya pendidikan dan latihan keterampilan usaha, berkembangnya perilaku keluarga miskin yang berorientasi pada usaha produktif, dan terwujudnya usaha produktif yang menguntungkan dan berkelanjutan bagi keluarga miskin.

Kegiatan prioritas yang akan dilakukan adalah (1) pengembangan pendidikan dan latihan keterampilan usaha; (2) pendampingan melalui bimbingan dan konsultasi; (3) penciptaan jaringan kerja sama dan kemitraan usaha yang didukung oleh organisasi masyarakat setempat, pemerintah daerah, swasta, dan perguruan tinggi; (4) penyediaan kemudahan akses terhadap sumber-sumberdaya; dan (5) penyediaan prasarana dan sarana usaha bagi keluarga miskin.

2. Pemberdayaan Pengusaha Kecil, Menengah, dan Koperasi

Keberadaan pengusaha kecil dan menengah, termasuk yang berskala usaha mikro, serta koperasi (PKMK) yang tersebar di berbagai daerah merupakan wujud dari kehidupan ekonomi bagian terbesar rakyat sehingga merupakan unsur utama sistem ekonomi kerakyatan. Tumbuh dan berkembangannya PKMK dalam perekonomian nasional menjadi wujud dari terselenggaranya ekonomi kerakyatan. Karena itu pemberdayaan PKMK merupakan prioritas dan sangat vital dalam mempercepat pembangunan daerah, meningkatkan daya saing, serta memperkuat ketahanan ekonomi nasional.

a. Masalah dan Tantangan

Selama ini, dalam kenyataannya PKMK yang bergerak hampir di semua sektor ekonomi dan berlokasi di seluruh daerah, khususnya usaha berskala kecil, berada dalam keadaan tertinggal dibandingkan dengan pelaku ekonomi yang lain. Menurut kajian BPS, dengan jumlah sekitar 36,8 juta unit usaha (99,9 persen), usaha kecil dan menengah

memberikan kontribusi dalam pembentukan PDB sebesar 58,2 persen pada tahun 1998.

Permasalahan yang dihadapi dalam perkembangan PKMK ada yang bersifat struktural yang pemecahannya memerlukan jangka waktu yang lebih panjang dan ada pula yang bersifat mendesak yang terkait dengan krisis yang dihadapi dewasa ini. Masalah mendesak tersebut adalah menurunnya daya beli konsumen, sehingga menurunkan permintaan terhadap barang dan jasa yang dihasilkan PKMK, dan langkanya sumber dana untuk mendukung operasional produksi. Bagi PKMK di beberapa sektor merosotnya nilai tukar rupiah menyulitkan pengadaan bahan baku yang masih diimpor. Dampak krisis ekonomi pada dunia perbankan relatif kurang berpengaruh bagi PKMK karena akses PKMK terhadap perbankan memang terbatas. Modal yang diperlukan untuk mengembangkan usaha PKMK lebih banyak mengandalkan pada hasil usaha yang diperoleh. Keterbatasan modal tersebut juga merupakan masalah struktural.

Masalah struktural berikutnya adalah rendahnya kualitas sumberdaya manusia yang tercermin dari kurang berkembangnya kewirausahaan dan rendahnya profesionalisme PKM serta lemahnya kewirakoperasian para anggota dan pengelola koperasi. Selanjutnya adalah keterbatasan jumlah lembaga penyedia jasa yang melayani PKMK terhadap informasi, teknologi, modal, dan pasar menjadi hambatan utama PKMK untuk meningkatkan volume usaha, produktivitas, dan daya saingnya.

Selain itu masih ditemukan adanya mekanisme pasar yang distortif termasuk regulasi dan retribusi yang dasar hukumnya kurang kuat dan proses perizinan yang kurang transparan serta lemahnya koordinasi antar badan/lembaga yang mengembangkan program pembinaan PKMK. Keadaan demikian menyebabkan PKMK menanggung beban biaya transaksi yang sangat besar.

Sementara itu tantangan yang dihadapi adalah menerapkan dan menegakkan UU No. 5/1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat untuk mewujudkan iklim yang kondusif yang dapat menjamin kepastian dan kesempatan berusaha yang sama bagi semua pelaku ekonomi. Tantangan lainnya adalah globalisasi, liberalisasi perdagangan, dan pesatnya mobilisasi dana investasi yang menuntut percepatan peningkatan kemampuan dan daya saing PKMK.

b. Strategi Kebijakan

Strategi kebijakan pemberdayaan PKMK mencakup tiga strategi pokok. Strategi kebijakan pertama ditujukan untuk memungkinkan terbukanya kesempatan berusaha seluas-luasnya serta kepastian usaha sebagai prasyarat utama untuk menjamin berkembangnya PKMK. Strategi kebijakan ini mencakup:

- (1). Sejalan dengan kebijakan moneter yang mendukung stabilitas suku bunga pinjaman yang wajar dan dapat dijangkau oleh PKMK, terutama pengusaha mikro; dilaksanakan penyempurnaan peraturan perundang-undangan dan kebijakan sektoral; penyederhanaan perizinan, peraturan daerah dan retribusi; serta peningkatan upaya penegakan hukum.
- (2). Pemberian sistem insentif pajak dan kemudahan untuk menumbuhkembangkan sistem dan jaringan lembaga pendukung PKMK yang lebih meluas di daerah, seperti lembaga keuangan/pembiayaan yang mandiri dan mengakar di masyarakat (LKM), lembaga penjaminan dana, dan lembaga profesional sebagai penyedia pelatihan, teknologi, informasi, dan layanan advokasi.

- (3). Peningkatan kemampuan aparat dan menyederhanakan birokrasi pemerintah pusat dan daerah untuk menjalankan fungsi sebagai fasilitator sejalan dengan pelimpahan kewenangan daerah dalam melaksanakan kebijakan dan program pemberdayaan PKMK.

Strategi kebijakan kedua ditujukan untuk memperluas akses kepada sumberdaya produktif agar PKMK semakin mampu memanfaatkan kesempatan yang terbuka, potensi sumberdaya alam lokal yang dimiliki serta meningkatkan skala usahanya. Strategi kebijakan ini mencakup:

- (1). Peningkatan kemampuan lembaga layanan pengembangan usaha, teknologi dan informasi bagi PKMK di tingkat lokal serta penciptaan sistem jaringannya melalui penguatan manajemen atau pendampingan kepada lembaga layanan tersebut secara partisipatif dan kompetitif.
- (2). Peningkatan kualitas jasa layanan LKM serta lembaga keuangan sekunder di tingkat lokal melalui dukungan: (a) perlindungan status badan hukum, kemudahan perizinan serta penyediaan sistem insentif; (b) penguatan manajemen serta permodalan dan penjaminan secara partisipatif, kompetitif, dan adil dengan memilih lembaga yang potensial, kuat dan menjanjikan berdasarkan kinerja masa lalunya; (c) pengembangan sistem penilaian kredit PKMK yang didukung oleh jaringan sistem informasi antar LKM sehingga dapat menghilangkan persyaratan agunan dan memudahkan akses kredit; dan (d) pembentukan sistem jaringan antar LKM agar terjalin kerjasama dan tercipta sistem peminjaman antar LKM.
- (3). Mendorong berkembangnya lembaga-lembaga pelatihan khusus bagi PKM, koperasi dan anggota koperasi sebagai bagian dari upaya untuk mempercepat peningkatan kualitas SDM. Lembaga-lembaga tersebut adalah lembaga yang dikelola oleh dunia usaha serta masyarakat. Sistem insentif perlu diberikan pada tahap awal bersamaan dengan upaya perkuatan antara lain melalui pelatihan dan permagangan pengelola dan instruktur; pembinaan manajemen; sertifikasi program pelatihan dan akreditasi; dan pengembangan jaringan kerjasama antar lembaga pelatihan. Sejalan dengan itu perlu dilakukan reorientasi dan restrukturisasi lembaga pendukung usaha milik pemerintah menjadi lembaga mandiri.

Strategi kebijakan ketiga ditujukan untuk mengembangkan PKMK yang mempunyai keunggulan kompetitif, terutama yang berbasis teknologi. Strategi ini meliputi:

- (1). Peningkatan kualitas pengusaha kecil dan menengah menjadi wirausaha yang mampu memanfaatkan potensi, keterampilan atau keahliannya untuk berkreasi, berinovasi dan menciptakan lapangan kerja serta mengembangkan budaya berusaha.
- (2). Pengembangan lembaga inkubator bisnis dan teknologi yang selain dapat berfungsi untuk mendukung pengembangan usaha PKMK juga merupakan sarana untuk menumbuhkan wirausaha baru berbasis teknologi. Hal ini disertai dengan pengembangan modal ventura dan penyediaan pinjaman berjangka panjang; sistem insentif untuk kemitraan usaha PKMK dengan investor asing untuk produk unggulan berorientasi ekspor; dan dukungan penelitian dan pengembangan teknologi dalam pengembangan teknologi proses dan produk UKMK.
- (3). Pengembangan jaringan produksi dan distribusi PKMK melalui pengembangan usaha kelompok, jaringan antar PKMK dan antar

kelompok PKMK melalui wadah koperasi dengan mengembangkan keterkaitan usaha melalui integrasi vertikal dan horizontal, maupun jaringan antara PKMK dan usaha besar melalui kemitraan usaha.

- (4). Perkuatan organisasi dan kemampuan manajemen PKM melalui wadah koperasi untuk meningkatkan skala usaha yang ekonomis dan meningkatkan efisiensi secara bersama, antara lain dengan implantasi tenaga ahli/ manajemen serta penerapan manajemen partisipatif dan manajemen mutu terpadu.
- (5). Pengembangan teknologi informasi dan membentuk jaringan kerjasama lembaga-lembaga layanan dan pendukung PKMK sehingga tercipta spektrum kerjasama layanan sarana dan profesi/keahlian yang paripurna disertai pelatihan dan permagangan bagi para pengelolanya.

C. Program Pembangunan

Dalam kerangka strategi kebijakan dalam lima tahun mendatang, program-program pembangunan nasional yang penting adalah sebagai berikut.

(1). Program Pengembangan Sistem Pendukung Usaha

Program ini bertujuan menciptakan iklim usaha yang kondusif serta memperluas dan memperkuat peran dan fungsi lembaga-lembaga pendukung yang penting untuk meningkatkan akses PKMK kepada sumberdaya produktif, terutama pelaku usaha yang masih tertinggal. Sasaran yang ingin dicapai adalah meningkatnya akses PKMK terhadap kesempatan usaha, modal dan sumberdaya produktif serta berkembangnya jaringan produksi.

Program ini antara lain mencakup penyempurnaan segala peraturan dan ketentuan yang menghambat kesempatan dan kegiatan usaha PKMK serta mengurangi biaya transaksi yang timbul; dan perkuatan lembaga-lembaga pendukung pengembangan usaha PKMK, seperti sistem dan jaringan lembaga keuangan, pengembangan sumberdaya manusia, jasa pengembangan teknologi dan informasi serta sistem dan jaringan produksi dan distribusi.

(2). Program Pengembangan Kewirausahaan dan PKMK Berkeunggulan Kompetitif

Program ini ditujukan untuk mengembangkan sikap dan semangat kewira-usahaan serta meningkatkan kemampuan/keterampilan pengusaha kecil dan menengah yang dijiwai semangat kooperatif. Sasaran yang akan dicapai adalah terwujudnya PKMK yang berjiwa wirausaha dan kooperatif, profesional, beretika usaha, serta berkeunggulan kompetitif.

Program ini mencakup antara lain pengembangan kewirausahaan dan kewirakoperasian serta pengembangan usaha PKMK dalam aspek keterampilan dan pengetahuan mengenai modal, pasar, manajemen usaha, teknologi, dan informasi. Hal tersebut ditempuh melalui pelatihan perencanaan dan strategi pengembangan usaha, etika berusaha dan profesi, pelatihan kepada pengurus atau pengelola dan anggota koperasi untuk berusaha secara kooperatif, serta pelatihan motivator koperasi untuk meningkatkan partisipasi aktif anggota; serta perkuatan dan pengembangan lembaga inkubator teknologi dan bisnis berdasarkan prinsip kemandirian; serta pengembangan disain, proses, mutu produk, dan teknologi informasi bagi jaringan usaha.

3. Pengembangan Ketenagakerjaan

a. Masalah dan Tantangan

Perkembangan ketenagakerjaan tidak terlepas dari perkembangan perekonomian nasional. Krisis moneter yang melanda perekonomian nasional telah menimbulkan dampak negatif, antara lain meningkatnya secara tajam angka pengangguran, baik pengangguran terbuka maupun setengah pengangguran. Secara garis besar permasalahan ketenagakerjaan dapat dibagi menjadi tiga. Pertama, jumlah penganggur yang makin meningkat dan meluas. Kedua, kualitas tenaga kerja yang ada belum memadai. Ketiga, belum terpenuhinya hak dan perlindungan tenaga kerja.

Jumlah penganggur terbuka meningkat dan jumlah setengah penganggur meningkat pesat dalam masa krisis ini. Dari data yang ada menunjukkan bahwa pengangguran terbuka banyak terdapat di daerah perkotaan, dan setengah pengangguran banyak berada di perdesaan. Banyak tenaga kerja yang berpindah ke wilayah perkotaan dan mempengaruhi tingkat mobilitas angkatan kerja dari desa ke kota. Karena lapangan kerja formal terbatas, lapangan usaha informal dan usaha keluarga merupakan jalan keluar sementara dan menjadikan angkatan kerja sektor informal meningkat.

Kualitas angkatan kerja yang dicerminkan melalui tingkat pendidikan pekerja belum menunjukkan peningkatan yang cukup berarti. Angkatan kerja yang berpendidikan rendah, masih cukup besar. Di sisi lain, terdapat ketidakseimbangan antara angkatan kerja lulusan pendidikan tinggi dengan kebutuhan pasar kerja, membawa permasalahan tersendiri. Banyak jenis keahlian tertentu yang dibutuhkan pasar kerja, tidak dapat dipenuhi oleh angkatan kerja yang ada. Sementara itu, tenaga berpendidikan tinggi, khususnya dalam bidang ilmu-ilmu sosial, banyak yang menganggur.

Dari segi perlindungan tenaga kerja, masalah yang dihadapi berkaitan dengan masih rendahnya tingkat pendidikan dan kemampuan pekerja dalam memahami peraturan, dan hak-hak serta kewajibannya sebagai pekerja. Serikat pekerja, Lembaga Bipartit dan Tripartit, belum mampu berfungsi dengan baik untuk menampung dan mengupayakan aspirasi pekerja dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan perlindungannya. Ini menimbulkan banyaknya aksi mogok oleh pekerja yang pada akhirnya akan merugikan pekerja dan pengusaha serta masyarakat luas.

Keterbatasan kesempatan kerja di dalam negeri, mendorong keinginan angkatan kerja untuk bekerja di luar negeri. Terutama dengan semakin terbukanya pasar global termasuk mobilitas tenaga kerjanya. Keterbatasan keterampilan, menyebabkan tenaga kerja yang berangkat ke luar negeri (TKI) bekerja pada lapangan usaha tidak formal. Faktor lain yang banyak menghambat antara lain rumitnya prosedur pengiriman, sehingga banyak diantara angkatan kerja cenderung memilih cara ilegal. Disamping itu, informasi pasar kerja di luar negeri yang belum menyebar secara meluas mengakibatkan angkatan kerja tidak mengetahui kebutuhan pasar kerja yang ada. Dengan berbagai masalah yang dihadapi dalam bidang ketenagakerjaan, maka terdapat berbagai tantangan yang harus dihadapi:

Pertama, mengurangi pengangguran secara berarti. Upaya ini sangat sulit dalam pasar tenaga kerja yang semakin sempit karena adanya krisis. Membangun ekonomi masyarakat sebagai unsur kekuatan ekonomi nasional melalui usaha menengah, usaha kecil, dan koperasi agar

tumbuh menjadi kuat namun sekaligus dapat menyerap banyak tenaga kerja, merupakan tantangan yang semakin berat. Langkah strategis dalam pemberdayaan usaha kecil, menengah dan koperasi dapat dilihat pada sub bab pengembangan pengusaha kecil serta menengah dan koperasi.

Kedua, meningkatkan mobilitas tenaga kerja. Tantangan ini penting untuk menciptakan pasar tenaga kerja yang fleksibel dan responsif terhadap peluang-peluang yang tersedia baik yang terkait dengan globalisasi maupun desentralisasi serta gejolak perekonomian yang mungkin timbul. Krisis ekonomi yang membawa perubahan prospek usaha pada kegiatan-kegiatan yang menggunakan kandungan lokal yang tinggi perlu diimbangi dengan mobilitas yang memadai.

b. Strategi Kebijakan

Memahami beragamnya permasalahan yang dihadapi, kebijakan ketenagakerjaan senantiasa memperhatikan keberlanjutan proses pertumbuhan ekonomi melalui kebijakan yang terintegrasi satu dengan lainnya, serta dapat melengkapi kebijakan makro ekonomi dan kebijakan sektor riil. Kebijakan ketenagakerjaan diarahkan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat secara luas tanpa membedakan jender. Strategi kebijakannya ditempuh melalui:

- (1). Menciptakan lapangan kerja yang selaras dengan kebijakan ekonomi makro yang berlandaskan pada upaya pengurangan pengangguran di berbagai sektor dan wilayah. Kebijakan makro ekonomi yang tepat akan mendorong aktivitas simpul-simpul ekonomi yang produktif dan pada gilirannya akan menciptakan lapangan kerja.
- (2). Meningkatkan kompetensi dan kemandirian tenaga kerja dalam rangka meningkatkan mobilitas dan kesejahteraan tenaga kerja. Hal tersebut antara lain dilakukan melalui penyediaan pendidikan dan pelatihan, khususnya untuk yang setengah penganggur baik di perkotaan maupun di perdesaan, pekerja di sektor informal, dan anak yang terpaksa bekerja, serta pekerja yang akan dikirim ke luar negeri. Upaya tersebut diberikan pula bagi tenaga kerja yang terpaksa beralih profesi karena krisis ekonomi.
- (3). Meningkatkan kesejahteraan tenaga kerja melalui penetapan sistem pengupahan dan penjaminan kesejahteraan yang memadai dan menguntungkan kedua belah pihak.
- (4). Memberikan kebebasan kepada tenaga kerja untuk berserikat.
- (5). Meningkatkan perlindungan bagi pekerja yang secara langsung terlibat dalam proses produksi barang dan jasa termasuk tenaga kerja anak dan wanita baik di dalam maupun di luar negeri. Strategi ini diperlukan dalam kaitan dengan penghormatan hak asasi manusia tidak hanya sebagai faktor produksi, tetapi juga sebagai pelaku usaha.
- (6). Menata kembali sistem pelatihan, penempatan, pemantauan, dan perlindungan TKI yang bekerja di luar negeri, termasuk tenaga kerja perempuan, mulai dari proses seleksi hingga pengembalian ke daerah asal.

c. Program Pembangunan

- (1). Program Perluasan dan Pengembangan Kesempatan Kerja

Program ini bertujuan untuk memperluas kesempatan kerja dalam berbagai bidang usaha, menciptakan tenaga kerja mandiri dalam

rangka mengurangi pengangguran dan setengah pengangguran, baik di perkotaan maupun di perdesaan.

Kegiatan yang dilakukan antara lain adalah melihat potensi kesempatan kerja dan melihat karakteristik kebutuhan tenaga kerja agar dapat disiapkan sumberdaya manusianya. Selain itu dilakukan pengenalan terhadap teknologi tepat guna, pengembangan kewirausahaan, serta berbagai ketrampilan yang mendukungnya.

Berkaitan dengan pengiriman tenaga ke luar negeri, dilakukan penyempurnaan mekanisme pengiriman, pembinaan, bimbingan, dan seleksi yang lebih ketat, serta mengupayakan perlindungan yang memadai bagi pekerja Indonesia yang bekerja di luar negeri. Dengan demikian baik kuantitas maupun kualitas tenaga kerja yang dikirim keluar akan semakin meningkat.

Melalui program ini diharapkan terciptanya peningkatan kesempatan kerja di berbagai bidang usaha, berkurangnya jumlah penganggur terbuka dan setengah penganggur melalui peningkatan jam kerja, meningkatnya penerimaan devisa dari pengiriman tenaga kerja ke luar negeri, dan tersedianya sistem informasi dan perencanaan tenaga kerja.

(2). Program Peningkatan Kualitas dan Produktivitas Tenaga Kerja

Program ini bertujuan untuk mendorong, memasyarakatkan dan meningkatkan kegiatan pelatihan kerja dan produktivitas tenaga kerja agar tersedia tenaga kerja yang berkualitas, produktif dan berdaya saing tinggi, baik di pasar kerja dalam negeri maupun luar negeri.

Kebutuhan dunia industri akan tenaga kerja yang semakin cepat dan beragam, memerlukan pengembangan standarisasi dan sertifikasi kompetensi tenaga kerja yang dapat diandalkan. Untuk itu kegiatan utama adalah pengembangan standarisasi dan sertifikasi kompetensi yang dilakukan melalui pembentukan lembaga standarisasi dan sertifikasi kompetensi. Kegiatan ini melibatkan peran aktif asosiasi profesi, asosiasi perusahaan, serikat perkerja, instansi pemerintah terkait serta para pakar dibidangnya.

Kegiatan lain adalah peningkatan relevansi, kualitas dan efisiensi pelatihan kerja melalui pembinaan dan pemberdayaan lembaga pelatihan kerja, baik yang diselenggarakan oleh pemerintah, swasta maupun perusahaan. Selain itu, untuk meningkatkan produktivitas tenaga kerja dilakukan kegiatan memasyarakatkan nilai dan budaya produktif, pengembangan sistem dan metoda peningkatan produktivitas, serta pengembangan kader dan pengembangan tenaga ahli produktivitas.

(3). Program Perlindungan dan Pengembangan Lembaga Tenaga Kerja

Program ini bertujuan untuk mewujudkan ketenangan bekerja dan berusaha, sehingga tercipta hubungan industrial yang serasi antara pekerja dan pengusaha, yang pada gilirannya dapat meningkatkan kesejahteraan pekerja dan keluarganya.

Kegiatan utama yang akan dilakukan adalah pembinaan hubungan industrial dan perlindungan tenaga kerja.

Dalam kegiatan pembinaan hubungan industrial akan dilakukan sosialisasi, fasilitasi dan pengembangan kebebasan berserikat di Indonesia. Hal ini sejalan dengan diratifikasinya konvensi ILO No. 87 mengenai kebebasan berserikat dan perlindungan terhadap

hak untuk berorganisasi. Mendorong terbentuknya kelembagaan tenaga kerja di perusahaan. Dengan terbentuknya lembaga tenaga kerja ini diharapkan pekerja dan pengusaha dapat meningkatkan pengetahuan dan pemahaman tentang hak dan kewajiban masing-masing. Dari segi pekerja terbentuknya kelembagaan tenaga kerja akan memperluas jangkauan dan kemampuan bernegosiasi agar menghasilkan perjanjian kerja yang memadai dan dapat menyelesaikan bila terjadi perselisihan industrial.

Berikutnya adalah melakukan upaya-upaya peningkatan pengawasan keselamatan dan kesehatan kerja serta jaminan sosial bagi perbaikan kesejahteraan agar pekerja dapat hidup dengan layak.

Selanjutnya dilakukan upaya-upaya yang berkaitan dengan peningkatan perlindungan, pengawasan, dan penegakan hukum terhadap peraturan yang diberlakukan bagi tenaga kerja, termasuk tenaga yang bekerja di luar negeri dan bagi anak yang terpaksa bekerja. Khusus bagi pekerja perempuan perlu ditingkatkan pengawasan dan penegakan terhadap pelaksanaan peraturan ketenagakerjaan, termasuk jaminan kerja, untuk mencegah praktik-praktik diskriminatif terhadap perempuan dan memastikan agar perempuan mendapatkan haknya baik itu hak ekonomi langsung seperti upah atau jenjang karier, maupun hak ekonomi tak langsung seperti cuti haid, melahirkan dan menyusui. Selain itu perlu ditindaklanjuti berbagai ketentuan dari konvensi ILO dalam hal perlindungan tenaga kerja yang sudah diratifikasi.

4. Penguatan Institusi Pasar

Penguatan institusi pasar yang mencakup pasar barang dan jasa, modal, uang dan tenaga kerja, serta penguatan badan-badan usaha milik negara merupakan kebutuhan mendesak dalam rangka mewujudkan landasan pembangunan nasional yang kokoh dan berkelanjutan. Dalam rangka mewujudkan mekanisme pasar yang berkeadilan, maka peranan institusi pasar sebagai wahana kelembagaan yang mampu menyatukan dan menyeimbangkan para pelaku usaha berperan penting dalam berbagai kegiatan ekonomi. Dengan demikian akan berdampak dalam peningkatan efisiensi perekonomian nasional sehingga pemanfaatan sumberdaya pembangunan yang terbatas dapat teralokasikan secara optimal untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat serta mampu menjaga kelestarian lingkungan.

Mekanisme pasar yang berkeadilan ditandai oleh peranserta penuh dari seluruh rakyat dan adanya kesempatan yang sama dalam mengakses sumber-sumber ekonomi. Kedua prinsip tersebut diharapkan dapat bermuara pada alokasi sumberdaya yang efisien, transparan, dan hubungan yang saling menguntungkan di antara pelaku usaha. Untuk itu diperlukan kepastian hukum yang menjamin kepastian usaha, agar pelaku usaha yang sudah maju dapat berperan lebih baik tanpa menimbulkan pemusatan kekuatan ekonomi pada beberapa pihak saja sehingga merugikan kepentingan rakyat. Dalam mendukung bekerjanya mekanisme pasar yang berkeadilan dibutuhkan mekanisme pasar yang fleksibel dan terkendali agar mampu mengantisipasi terjadinya ketidaksempurnaan dan inefisiensi kinerja institusi pasar.

a. Masalah dan Tantangan

Dalam kurun waktu 30 tahun terakhir pelaksanaan pembangunan nasional, perhatian pada institusi pasar kurang memadai yang mengakibatkan pasar tidak berjalan dengan sempurna. Secara umum beberapa kenyataan menunjukkan bahwa masih terdapat kesenjangan di antara para pelaku pasar. Hal tersebut berpengaruh terutama pada

tidak terjadinya pemerataan pendapatan secara nyata dan daya beli yang masih relatif rendah pada sebagian besar lapisan rakyat.

Pada **pasar barang dan jasa** masalah utama yang dihadapi adalah: **pertama**, terjadinya pemusatan kekuatan ekonomi pada sekelompok pihak dalam penguasaan faktor produksi dan mata rantai usaha yang terjadi baik melalui integrasi vertikal, integrasi horisontal, maupun konglomerasi yang tidak alami. Praktik-praktik tersebut hampir terjadi pada semua sektor kegiatan ekonomi terutama perbankan dan kelompok usaha yang berkaitan dengan eksplorasi sumberdaya alam. Praktik pemusatan kekuatan ekonomi ini lebih lanjut menghambat peranserta rakyat untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam kegiatan ekonomi pada pasar barang dan jasa.

Kedua, adanya kesenjangan penguasaan informasi di antara para pelaku pasar barang dan jasa. Kecenderungan ini banyak didapati terutama pada pasar barang dan jasa yang mencakup akses informasi permintaan dan penawaran pasar, sumber-sumber bahan baku dan bahan penolong, teknologi, tata niaga, serta sumber pendanaan. Kesenjangan penguasaan informasi mengakibatkan tidak meratanya kesempatan di antara pelaku pasar dalam kegiatan ekonomi, dan menghambat pertumbuhan ekonomi pelaku usaha yang belum maju terutama pelaku usaha yang berada dalam lingkup kegiatan produksi primer.

Ketiga, terbatasnya pemahaman para pelaku pasar barang dan jasa pada peraturan perundang-undangan dan peraturan pelaksanaannya yang berkaitan dengan proses hubungan antara pelaku usaha dan masyarakat luas dalam produksi, distribusi, dan konsumsi. Hal ini ditunjukkan oleh masih rendahnya kesadaran hukum pelaku pasar, jaminan kepastian hukum yang tidak menentu, dan lemahnya saluran pengaduan masyarakat dalam kaitannya dengan perlindungan konsumen. Salah satu pilar demokratisasi ekonomi adalah efektifnya pelaksanaan sistem perundang-undangan yang menjamin hubungan saling menguntungkan di antara pelaku pasar dan masyarakat luas.

Keempat, ketersediaan prasarana dan sarana penunjang kegiatan ekonomi masih sangat terbatas mengakibatkan tingginya biaya-biaya transaksi. Kendala ini sangat dirasakan oleh daerah-daerah seperti: Kawasan Timur Indonesia, wilayah kepulauan dan daerah terpencil. Tingginya biaya-biaya tersebut mengakibatkan perbedaan harga yang sangat tinggi dengan wilayah Indonesia lainnya, sering terjadinya kekurangan penyediaan barang dan jasa, dan penurunan minat pengembangan usaha pada lokasi-lokasi tersebut.

Kelima, dalam hal penyediaan kebutuhan barang dan jasa yang memenuhi hajat hidup orang banyak, terdapat permasalahan yang berkaitan langsung dengan efisiensi, profesionalisme, dan transparansi pengelolaan dari perusahaan negara yang mencakup badan-badan usaha milik negara (BUMN) dan badan-badan usaha milik daerah (BUMD) baik berbentuk perusahaan umum (Perum), perusahaan jawatan (perjan), maupun perseroan terbatas (PT). Masalah internal yang dihadapi oleh organisasi dan manajemen operasional adalah sulitnya sinkronisasi fungsi dan peran, di satu sisi perannya sebagai institusi yang mampu menyediakan pelayanan dalam jaringan distribusi barang dan jasa, sedangkan di lain pihak berfungsi sebagaimana perusahaan yang mempunyai kewajiban memaksimalkan keuntungan. Belum berfungsinya peran perusahaan induk sebagai pembina manajemen perusahaan dalam rangka mendorong strategi bisnis dan membantu penyehatan keuangan. Sementara itu masalah eksternal ditunjukkan oleh ketidaksiapan menghadapi penerapan prinsip-prinsip otonomi daerah dan sistem

perdagangan bebas. Dalam kaitan dengan hal ini peran badan-badan usaha tersebut diperlukan guna mendorong terwujudnya iklim usaha sehat bagi peningkatan daya saing produk barang dan jasa dalam negeri, mampu meningkatkan ketahanan ekonomi nasional, termanfaatkannya sumberdaya pembangunan daerah secara optimal tanpa mengabaikan efisiensi nasional.

Pada **pasar modal** masalah utama yang dihadapi adalah belum optimalnya peran dan fungsi lembaga pasar modal sebagai wahana untuk menyediakan alternatif sumber modal yang beredar di dalam negeri, termasuk terbatasnya ketersediaan informasi dan pengalaman para investor dalam negeri yang bergerak dalam pasar modal. Hal ini mengakibatkan pasar modal kurang diminati oleh para pelaku ekonomi sebagai salah satu sumber pembiayaan. Peran pemerintah diperlukan untuk memberdayakan kinerja pasar modal guna menarik minat masyarakat luas baik di dalam negeri maupun di luar negeri dalam kegiatan pasar modal nasional.

Pada **pasar tenaga kerja** masalah utama yang perlu dipecahkan adalah belum tersedianya sarana yang memfasilitasi terjadinya permintaan dan penawaran tenaga kerja secara efektif. Bursa tenaga kerja belum sepenuhnya berfungsi sebagai sarana informasi pasar tenaga kerja. Hal ini terlihat dari tingginya angka pengangguran dan tidak sesuai kebutuhan industri terhadap keahlian yang dimiliki oleh tenaga kerja. Selanjutnya, ketimpangan-ketimpangan permintaan akan tenaga kerja terjadi antara perkotaan dan perdesaan, serta antara kawasan barat dan kawasan timur Indonesia.

b. Strategi Kebijakan

Berdasarkan permasalahan di atas, maka diperlukan serangkaian strategi kebijakan penguatan institusi pasar dengan titik berat pada kekuatan modal dasar dalam negeri. Serangkaian strategi kebijakan tersebut meliputi: (1) strategi penguatan institusi pasar barang dan jasa; (2) strategi penguatan pasar modal; (3) strategi penguatan institusi pasar tenaga kerja secara terpadu terhadap kebijakan ekonomi makro (program pembangunan berdasarkan strategi ini telah dibahas secara khusus pada bagian yang menguraikan tentang ketenagakerjaan); dan (4) strategi peningkatan daya saing perusahaan negara.

(1). Penguatan Institusi Pasar Barang dan Jasa

Strategi penguatan institusi pasar barang dan jasa bertujuan untuk mempercepat pelaksanaan persaingan usaha yang sehat dan perlindungan konsumen, dan memperkuat iklim kompetisi pasar merupakan strategi jangka pendek yang perlu ditempuh untuk memulihkan kepercayaan pelaku usaha dalam negeri dan luar negeri pada kondisi pasar Indonesia. Selain itu ditujukan pula untuk meletakkan landasan sebagai prasyarat bagi proses demokratisasi persaingan usaha di Indonesia dimana para pelaku usaha, konsumen dan masyarakat dapat saling memahami dan menghargai hak dan kewajiban masing-masing dalam menjalankan perannya di dalam mekanisme pasar.

Guna mencapai tujuan tersebut maka upaya peningkatan peranserta aktif masyarakat terutama dunia usaha semakin terus ditumbuhkembangkan agar terwujud iklim kondusif bagi persaingan usaha melalui dukungan peran pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang lebih diarahkan untuk: (1) penguatan lembaga independen pengawas persaingan usaha, lembaga independen

perlindungan konsumen di tingkat nasional dan daerah, dan independensi lembaga peradilan dalam rangka implementasi UU No. 5/1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dan UU No. 8/1999 tentang Perlindungan Konsumen; (2) penguatan lembaga komoditas berjangka; (3) pengembangan jaringan dan kelembagaan informasi pasar barang dan jasa di tingkat nasional dan daerah; (4) penegakkan peraturan perundang-undangan agar terjamin adanya kepastian hukum dan tersedianya sistem peringatan dini untuk menghindari terjadinya distorsi pasar; dan (5) rasionalisasi kebijakan yang telah ada maupun yang diperlukan guna mengangkat daya akses pada informasi permintaan dan penawaran barang dan jasa, sumber bahan baku dan bahan penolong, teknologi, serta simpul-simpul distribusi secara sama bagi pelaku usaha.

(2). **Penguatan Pasar Modal**

Strategi ini ditujukan untuk menggerakkan modal masyarakat sebagai alternatif pendanaan kegiatan usaha dan investasi. Dengan berkembangnya pasar modal, ketergantungan investasi pemerintah pada pinjaman luar negeri dapat diminimalkan. Guna mendukung terbentuknya pasar modal yang sehat, transparan dan efektif, strategi ini diarahkan pada: (1) menumbuhkan transparansi dan pelaksanaan pasar modal baik pelaku maupun kelembagaan secara profesional dan memiliki komitmen yang kuat agar untuk tumbuh dan berkembang secara berkelanjutan yang mencakup antara lain sebagai berikut: (a) sistem perbankan, (b) modal ventura, (c) pasar saham, (d) pasar bersama, (e) pasar komoditi, (f) pialang pasar modal, (g) pengaturan kepemilikan pribadi, (h) asuransi; dan (2) membangun mekanisme interaksi pengawasan secara profesional antara berbagai lembaga pembina pengembangan pasar modal (antara lain dengan Badan Pelaksana Bursa Komoditi) dengan lembaga-lembaga operasional pengawas pasar modal yang bersifat independen.

(3). **Peningkatan Daya Saing Perusahaan Negara**

Strategi ini ditujukan untuk meningkatkan efisiensi usaha dan nilai kompetitif dari badan usaha milik negara (BUMN) baik yang berbentuk perusahaan umum (Perum), perusahaan jawatan (Perjan), maupun perseroan terbatas (PT) yang usahanya berkaitan dengan kepentingan umum dan belum dapat dilakukan oleh swasta dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Strategi ini diarahkan pada upaya-upaya: (1) melaksanakan restrukturisasi BUMN dengan membangun organisasi dan manajemen yang profesional, efisien serta berbudaya perusahaan, dan memfokuskan kegiatannya kedalam lingkup usaha pokok; dan (2) privatisasi BUMN untuk kegiatan usaha yang tidak lagi merupakan kepentingan umum yang sangat strategis dengan prinsip birokrasi yang sederhana, transparan dan akuntabilitasnya jelas.

c. **Program Pembangunan**

(1). **Program Penataan Institusi Pasar Barang dan Jasa**

Perwujudan strategi penguatan institusi pasar barang dan jasa dilakukan melalui **program penataan insitusi pasar barang dan jasa**. Sasaran program penataan insitusi pasar barang dan jasa adalah meningkatkan efisiensi pasar barang dan jasa sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan masyarakat.

Untuk mencapai sasaran tersebut, maka ruang lingkup **program penataan institusi pasar barang dan jasa** secara umum meliputi upaya: menyediakan fasilitasi kompetisi pasar dalam rangka pelaksanaan persaingan usaha yang sehat; melakukan fasilitasi perlindungan konsumen dalam rangka menjamin penyediaan kebutuhan masyarakat akan barang dan jasa yang layak dan mudah diperoleh; mendorong peranserta masyarakat dalam pasar komoditas berjangka dalam rangka meningkatkan nilai tambah barang komoditas bagi semua pelaku pasar komoditas berjangka; meningkatkan profesionalisme institusi distribusi barang dan jasa yang bersifat strategis mencakup upaya mendorong peningkatan efisiensi perusahaan negara; meningkatkan peranserta masyarakat dalam distribusi barang dan jasa dalam negeri; membangun jaringan informasi pasar barang dan jasa dalam rangka menyediakan dan memperluas akses masyarakat terhadap kebutuhan barang dan jasa; dan meningkatkan responsi pelaku pasar dalam negeri terhadap dinamika pasar barang dan jasa di lingkup internasional yang pada gilirannya akan mendorong upaya pengembangan industri yang berkeunggulan kompetitif.

(2). **Program Penataan Institusi Pasar Modal**

Strategi penguatan institusi pasar modal dilakukan melalui program penataan institusi pasar modal. Sasaran program penataan institusi pasar modal secara umum adalah meningkatkan kinerja institusi pasar modal agar mampu berperan sebagai salah satu alternatif sumber pendanaan.

Untuk mencapai sasaran tersebut maka ruang lingkup program penataan institusi pasar modal secara umum meliputi upaya: memperkuat kedudukan pasar modal dalam menyokong kegiatan ekonomi dalam negeri; meningkatkan peranserta masyarakat dalam kegiatan pasar modal; memperluas informasi pasar modal kepada masyarakat luas; menegakkan kepastian hukum bagi para pelaku pasar modal; meningkatkan profesionalisme dan komitmen para pelaku pasar modal; memperkuat prosedur transaksi pasar modal sesuai dengan standar internasional dengan tetap memperhatikan kepentingan nasional; dan memantapkan prosedur pengawasan pasar modal secara independen dan bertanggung-jawab.

(3). **Program Restrukturisasi Perusahaan Negara**

Strategi peningkatan daya saing perusahaan negara dilakukan melalui **program restrukturisasi perusahaan negara**. Sasaran program restrukturisasi perusahaan negara adalah perusahaan negara yang kondisi keuangannya sehat, pengelolaannya profesional, efisien, dan makin meningkatnya kualitas pelayanan.

Untuk mencapai sasaran tersebut maka ruang lingkup program restrukturisasi perusahaan negara secara umum meliputi upaya: meningkatkan berbagai upaya dalam rangka penyehatan keuangan perusahaan negara dengan tetap berpedoman pada kepentingan nasional; menyediakan peluang kerjasama operasional dalam rangka merevitalisasi perusahaan negara strategis namun berada dalam kondisi tidak sehat; menyediakan peluang kerjasama operasional dalam rangka meningkatkan profesionalisme manajemen pengelolaan perusahaan negara; menjamin pelayanan dan kemanfaatan umum yang diberikan perusahaan negara kepada masyarakat, meningkatkan nilai tambah investasi pemerintah sebagai penggerak efisiensi pengelolaan operasional, dan memperluas hubungan kerjasama internasional dalam rangka mendukung penerimaan negara.

5. Pengembangan Industri Berdasarkan Keunggulan Kompetitif

Pengembangan industri berdasarkan keunggulan kompetitif dalam uraian ini tidak hanya mencakup industri pengolahan, tetapi merupakan ujung tombak dari pengembangan seluruh mata rantai kegiatan produksi dan distribusi yang diarahkan untuk mewujudkan struktur produksi dan distribusi yang kokoh dan berkelanjutan yang berbasis pada optimalisasi pemanfaatan alokasi sumberdaya yang terbatas dan sekaligus mampu menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup agar mampu berdaya saing global.

a. Masalah dan Tantangan

Kebijakan industrialisasi pada pertengahan 1980-an seiring menurunnya peran industri ditekankan pada upaya menciptakan diversifikasi produksi untuk segera mengganti peran industri migas dalam penerimaan negara dan devisa. Salah satu kegiatan produksi yang mendapatkan prioritas pada masa itu adalah industri primer pertanian, antara lain yang utama adalah hasil hutan, dan industri pengolahan komoditas tradisional berkeunggulan komparatif yang berorientasi ekspor, daya serap tenaga kerja tinggi, dan modal intensif melalui berbagai format penanaman modal.

Kebijakan tersebut berhasil meningkatkan dan sekaligus mengurangi pengangguran yang waktu itu masih sangat tinggi. Namun di sisi lain kebijakan tersebut memunculkan sejumlah masalah seperti terhambatnya perhatian terhadap kegiatan produksi yang menekankan sinergi di antara pelbagai sektor produksi terutama sektor pertanian dalam arti luas, kecenderungan munculnya penumpukan faktor produksi pada sebagian kecil pelaku usaha dan kecenderungan munculnya kegiatan produksi yang tidak siap menghadapi tuntutan pasar luar negeri.

Sinergi di antara kegiatan produksi pada kenyataannya selama ini tidak pernah terjadi secara sistematis. Misalnya: (1) kegiatan pertanian yang semula diharapkan dapat mendukung sinergi kegiatan produksi dalam menyediakan bahan baku utama industri pengolahan hasil pertanian ternyata terjebak pada prioritas pemenuhan kebutuhan bahan pangan dalam negeri. Hal ini mengakibatkan kegiatan industri pengolahan yang bukan berbasis kegiatan produksi pertanian muncul sebagai unggulan, termasuk industri pengolahan yang mendapatkan modal dari penanaman modal asing dan pinjaman swasta internasional; (2) penyediaan tenaga kerja berkualitas -terampil dan terlatih-- yang mampu mengimplementasikan proses alih teknologi dalam kegiatan industri terutama yang didasarkan pada teknologi maju ternyata sangat kurang. Hal ini disebabkan antara lain oleh kurikulum pendidikan nasional yang kurang memperhatikan kurikulum pendidikan kejuruan; (3) upaya penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi industri masih terbatas dan apresiasi terhadap hasilnya masih rendah; (4) sebaran teknologi yang berdaya guna dalam kegiatan industri juga tidak merata antara industri maju dengan industri yang belum maju terutama industri rakyat. Sebaran lokasi industri pun terkonsentrasi di kawasan Barat Indonesia terutama Pulau Jawa sehingga memunculkan kesenjangan regional. Sementara itu sebaran pembangunan prasarana melalui kegiatan industri konstruksi dan transportasi ternyata kurang mendukung kebijakan industrialisasi secara umum.

Semua kenyataan tersebut menjadikan spektrum kegiatan industri menjadi tidak konvergen sehingga kebijakan industrialisasi menjadi tidak terarah dan kesinambungannya menjadi sangat lemah.

Masalah berikutnya adalah ketergantungan yang tinggi pada bahan baku impor. Industri pengolahan yang mengandalkan bahan baku dalam negeri terutama yang berbasis kegiatan produksi pertanian hanya sedikit, kecuali industri kayu lapis. Sebagai akibatnya ketika krisis ekonomi melanda Indonesia, maka salah satu sektor yang terkena dampak paling buruk adalah sektor industri.

Sementara itu, sejak tahun 1990-an Indonesia telah menjadi salah satu negara yang mengakui eksistensi perdagangan internasional secara bebas dengan menyepakati berbagai instrumen perjanjian internasional tentang perdagangan bebas mulai dari *ASEAN Free Trade Area (AFTA)*, *Asia-Pacific Economic Cooperation Council (APEC)*, dan *World Trade Organization (WTO)*. Secara umum perjanjian tersebut menjadikan hubungan ekonomi antar negara anggota dalam perjanjian tersebut tidak dibatasi kepentingan-kepentingan domestik masing-masing negara sehingga membuat tingkat persaingan ekonomi produksi bertambah kompetitif. Selain itu beberapa instrumen perdagangan dalam negeri yang bersifat protektif dan diskriminatif terhadap produksi luar negeri harus dihapus. Akibat kesepakatan tersebut, kegiatan produksi dan distribusi dalam negeri akan memberikan maksimal bila mempunyai daya saing secara internasional. Untuk menghadapi persaingan yang semakin ketat, mutu produk dan layanannya harus ditingkatkan didukung oleh inovasi, efisiensi ditingkatkan didukung oleh peningkatan produktifitas, jaringan usaha terkait dikembangkan untuk mendukung proses ke arah spesialisasi kegiatan. Manfaat ekonomis dan keberlanjutan kegiatan produksi dan distribusi dalam negeri tergantung pada kemampuannya menjadi pelaku ekonomi global. Tanpa itu, peningkatan secara nyata kesejahteraan para pelaku ekonomi dalam negeri tidak dapat diwujudkan karena nilai tambah yang lebih tinggi akan dinikmati oleh para pelaku ekonomi luar negeri.

b. Strategi kebijakan

Dalam rangka mewujudkan struktur industri berkeunggulan kompetitif, seluruh basis produksi dan distribusi perlu ditata kembali dan dikembangkan secara sinergis dengan memanfaatkan secara optimal keunggulan komparatif, yaitu potensi serta keunggulan sumberdaya alam dan sumberdaya manusia dalam negeri. Proses transformasi struktur melalui industrialisasi ke tahap lebih matang sangat bergantung pada rumusan pola pengembangan dan perkuatan seluruh basis produksi dan distribusi tersebut.

Kegiatan produksi dan distribusi dalam negeri perlu meningkatkan kualitas produk, produktivitas, dan spesialisasi usaha melalui pengembangan kegiatan inovasi. Di satu sisi, intensitas proses inovasi tersebut membutuhkan prasyarat dimana kondisi interaksi berlangsung intensif antara berbagai pihak pengguna maupun penyedia. Oleh karenanya, adalah sangat esensial bila pihak-pihak yang terkait, baik di lingkungan pemerintah maupun di luar pemerintah, terlibat langsung di dalam memfasilitasi dan mendukung proses inovasi yang tengah berlangsung. Di sisi lain, struktur organisasi industri dan pola keterkaitannya dengan kegiatan usaha produksi lain dan distribusi perlu terjalin secara konstruktif agar dapat secara responsif menjawab tantangan iklim persaingan.

Hilangnya pengaruh batas negara dalam pengembangan hubungan ekonomi internasional mendudukkan wilayah (khususnya dalam satu negara) sebagai unit-unit satuan ekonomi yang mempengaruhi keputusan akhir pengalokasian sumberdaya. Dengan perspektif ini, titik berat upaya

peningkatan daya-saing kegiatan industri adalah dalam satuan kelompok kegiatan industri yang saling menunjang dan memiliki keterkaitan yang integral dengan jaringan usaha sektor produktif lain dan distribusi. Pendekatan pengembangan ini dikenal dengan konsep klaster industri.

Pengembangan klaster industri membutuhkan dukungan dua pilar utama. Pilar pertama adalah adanya strategi nasional peningkatan daya saing global perekonomian nasional yang konsisten dan ditunjang oleh komitmen unsur pemerintah bersama seluruh pelaku usaha. Adanya komitmen tersebut dipersyaratkan untuk terciptanya perumusan kebijakan pembangunan sektoral di tingkat nasional yang selaras dengan tujuan peningkatan daya saing di atas. Sesuai dengan semangat mekanisme pasar, dalam tingkatan ini tidak dilakukan pilihan atas pengembangan klaster/kelompok industri (sektor produksi) tertentu. Pilar kedua adalah adanya arah strategis pengembangan masing-masing klaster industri. Dalam tingkatan ini peranan kebijakan dari pemerintah daerah lebih dominan di dalam menciptakan lingkungan bisnis lokal yang kondusif. Dengan dua hal tersebut di atas, klaster industri pada hakekatnya merupakan bentukan organisasi industrial yang paling sesuai guna menjawab tantangan globalisasi sekaligus tuntutan desentralisasi. Selain itu, pengembangan klaster industri juga mendorong terbentuknya jaringan produksi dan distribusi PKMK untuk meningkatkan keunggulan kompetitifnya.

Untuk kepentingan tersebut, dikembangkan strategi industrialisasi berkeunggulan kompetitif mencakup:

(1). Restrukturisasi Basis Produksi dan Distribusi

Tujuan akhir dari strategi kebijakan ini adalah untuk membangun struktur industri dalam negeri yang kokoh dan berdaya saing global serta didukung oleh seluruh basis kegiatan produksi dan distribusi. Mempertimbangkan karakteristik perkembangan serta berbagai masalah yang masih dihadapi, proses restrukturisasi kegiatan produksi dan distribusi tersebut diarahkan untuk: (1) meningkatkan produktivitas dan tumbuhnya spesialisasi usaha; (2) meningkatkan kemampuan daya saing serta keterkaitan usaha antar dan intra kegiatan produksi dan distribusi untuk mendukung perkuatan daya saing dan struktur industri dalam negeri; (3) memperluas basis kegiatan produksi dan distribusi yang berdaya saing ke wilayah-wilayah potensial; (4) menajamkan sasaran pengembangan usaha sesuai potensi sumberdaya lokal dan daya dukung lingkungan serta keterbatasan kemampuan pengelolaan; dan (5) mendorong percepatan pemerataan pendapatan masyarakat.

Seiring dengan itu, pembangunan industri perlu pula melaksanakan restrukturisasi dalam dua konteks. Pertama, restrukturisasi dunia usaha, khususnya industri, dari aspek lingkup ekonomi dan skala usaha adalah mendorong usaha besar untuk melaksanakan perampingan yang dibarengi dengan upaya pemberdayaan UKMK dalam membangun daya saing nasional. Hal ini disebabkan usaha besar yang mempunyai bidang usaha yang terfokus dan UKMK lebih tanggap, lentur, dan mudah menyesuaikan diri terhadap perubahan teknologi dan pasar. Upaya ini pada hakekatnya adalah untuk mendukung percepatan transformasi menuju struktur ekonomi yang berkeunggulan kompetitif.

Kedua, restrukturisasi dari aspek peningkatan nilai tambah dan produktivitas yang bersumber dari: (a) pergeseran penggunaan bahan baku impor kepada bahan baku lokal, terutama di sistem

agribisnis/agroindustri sebagai transformasi struktur ekonomi dari pertanian menuju industri yang bertumpu pada agribisnis/agroindustri; (b) peningkatan tenaga kerja nir-terampil kepada tenaga kerja padat keterampilan; (c) perubahan ke arah pembentukan dan perkuatan sikap/jiwa, etos kerja, dan budaya industri; serta (d) perlunya perubahan yang mendukung kepada peningkatan kapasitas, kapabilitas, efisiensi, dan efektivitas dari bekerjanya sistem, jaringan, dan kelembagaan ekonomi.

(2). **Pengembangan Iklim Usaha yang Kondusif, Kompetitif, dan Non-diskriminatif**

Tujuan dari strategi ini adalah penataan perangkat hukum dan instrumen kebijakan yang lebih adil sesuai dengan semangat mekanisme pasar serta memungkinkan dunia usaha dan masyarakat luas berperanserta aktif di dalam mewujudkan pengembangan industri berdasarkan keunggulan kompetitif. Mempertimbangkan berbagai masalah yang dihadapi, strategi ini diarahkan untuk: (1) meningkatkan kepastian hukum bagi pengembangan usaha-usaha komersial; (2) memperluas wahana bagi peningkatan kapasitas dan kesempatan berusaha; (3) meningkatkan minat usaha sekaligus menumbuhkembangkan prakarsa dan kesadaran pelaku usaha terhadap peningkatan mutu dan standarisasi produk barang dan jasa yang berdaya saing global; dan (4) meningkatkan efisiensi nasional sesuai dengan semangat perluasan otonomi daerah dan desentralisasi.

(3). **Pemberdayaan Pranata Pengembangan Ekspor**

Tujuan dari strategi ini adalah untuk mendukung upaya peningkatan daya saing global produk Indonesia serta meningkatkan secara berkelanjutan peranserta ekonomi di tingkat global. Mempertimbangkan berbagai masalah yang dihadapi, strategi ini diarahkan untuk: (1) meningkatkan pelayanan kepada dunia usaha dan masyarakat luas untuk lebih mampu memasuki sistem ekonomi global; (2) mengembangkan bentuk-bentuk fasilitasi dan institusi pengembangan ekspor nasional yang responsif dan efektif bagi seluruh elemen pelaku usaha; dan (3) meningkatkan peranserta dan pelembagaan pelaku usaha dalam meningkatkan dan mempertahankan peranserta ekonomi di tingkat global.

c. **Program Pembangunan**

Berdasarkan strategi tersebut, maka disusun program sebagai berikut:

(1). **Program Penataan dan Penguatan Basis Produksi dan Distribusi**

Sasaran program penataan dan penguatan basis produksi dan distribusi adalah: (1) terwujudnya proses industrialisasi yang mantap dengan dasar sistem keterkaitan yang integral antara kegiatan industri dengan kegiatan-kegiatan produksi lain terkait dan distribusi; (2) makin kokohnya upaya pengembangan klaster industri yang kompetitif berbasis sumberdaya alam potensial; dan (3) makin tingginya keragaman basis produksi dan distribusi yang berdaya saing global.

Untuk mencapai sasaran tersebut, ruang lingkup program ini meliputi: (1) pengkajian basis daya saing sektor industri dan keterkaitannya dengan sektor-sektor produksi lain dan distribusi; (2) perumusan strategi peningkatan daya-saing global dengan prioritas pada klaster industri berbasis

sumberdaya alam terutama industri pertanian (dalam arti luas) termasuk industri kelautan, klaster industri berbasis tenaga kerja terampil dan terlatih, dan klaster industri berbasis padat modal; (3) pengorganisasian keterkaitan usaha produksi dan distribusi dengan pola pendekatan klaster industri; (4) penguatan unsur-unsur pokok pendukung penguatan daya saing global kegiatan produksi dan distribusi di beberapa wilayah potensial khususnya kawasan Timur Indonesia; (5) pengembangan dan penerapan standarisasi produk barang dan jasa sesuai kebutuhan regional/global; (6) peningkatan kualitas produk dan produktivitas usaha; dan (7) peningkatan kemampuan penguasaan teknologi proses, teknologi produksi, teknologi rancang bangun dan perekayasa industri sesuai kebutuhan.

Khusus untuk mendukung pengembangan klaster industri pertanian dalam arti luas, maka dibutuhkan penguatan jaringan agribisnis dan agorindustri. Untuk itu komponen pokok yang perlu dikembangkan adalah modernisasi pertanian. Berkenaan dengan hal itu, maka peningkatan kualitas produk pertanian baik dalam jumlah, keragaman, maupun kontinuitasnya, dan pemberdayaan pelaku pertanian menjadi sangat penting. Uraian lebih lanjut berkaitan dengan modernisasi pertanian seiring dengan ketahanan pangan dapat diikuti dalam bagian tentang Pengembangan Pertanian dan Ketahanan Pangan.

(2). **Program Penguatan Pranata Iklim Kompetitif dan Non-diskriminatif**

Sasaran program penguatan pranata iklim kompetitif dan non-diskriminatif adalah: (1) diterapkannya kepastian hukum di dalam pengembangan usaha produksi dan distribusi; (2) terciptanya perkuatan iklim kompetisi domestik; (3) makin efektifnya pengembangan pelayanan publik dan fasilitasi berkenaan dengan pengembangan, pemanfaatan, dan akses ke lapangan usaha produksi dan distribusi, sesuai dengan semangat mekanisme pasar; dan (4) terbangunnya komitmen nasional yang kuat dan konsisten dari para pelaku usaha.

Untuk mencapai sasaran tersebut, lingkup dari program ini meliputi: (1) pemantapan kerangka hukum berkenaan dengan penyelenggaraan usaha komersial, termasuk tertib usaha, jaminan kepastian usaha termasuk keamanan berusaha, dan kemitraan usaha yang sehat (bagian ini dibahas lebih rinci dalam bagian penguatan institusi pasar; (2) penyederhanaan dan desentralisasi prosedur penyelenggaraan usaha produksi dan distribusi; (3) peningkatan peran dunia usaha dalam penyelenggaraan produksi dan distribusi komoditas strategis; (4) pelembagaan peranserta pelaku usaha dalam proses perumusan kebijakan pengembangan usaha; (5) penyediaan infrastruktur ekonomi yang responsif terhadap potensi dan kebutuhan peningkatan usaha; (6) penguatan sistem dan lembaga perlindungan Hak Atas Kekayaan Intelektual; (7) penataan dan penguatan lembaga-lembaga standarisasi serta sertifikasi kualitas produk barang dan jasa; (8) revitalisasi lembaga-lembaga penelitian dan pengembangan komoditas/produksi di tingkat nasional dan daerah; (9) pengurangan tarif impor dan hambatan non-tarif sesuai dengan kepentingan nasional dan komitmen internasional; dan (10) peningkatan fasilitasi

investasi, ekspor, perpajakan, dan efektivitas pemanfaatannya khususnya bagi usaha kecil-menengah.

(3). **Program Pengembangan Ekspor**

Pembahasan secara umum tentang program pengembangan ekspor nasional dibahas di subbab Peningkatan Realokasi Sumberdaya Pembangunan dalam rangka Peningkatan Penerimaan Devisa. Khusus terkait dengan upaya peningkatan pranata pendukung ekspor yang menjadi bagian penting dari Program Pengembangan Ekspor diuraikan dalam penjelasan berikut.

Sasaran peningkatan pranata pendukung ekspor adalah meningkatnya kualitas prasarana dan sarana pengembangan ekspor dalam rangka meningkatkan dan mempertahankan peranserta kegiatan produksi dan distribusi dalam negeri ke dalam sistem perdagangan bebas internasional yang pada gilirannya dapat memberikan sumbangan pada penerimaan devisa.

Untuk mencapai sasaran tersebut, lingkup program ini meliputi: (1) meningkatkan frekuensi dan optimalisasi upaya diplomasi perdagangan; (2) penataan kelembagaan dan sistem fasilitasi perdagangan internasional; (3) penataan sistem informasi perdagangan internasional dan peningkatan kualitas penyebaran informasi hasil kerjasama/komitmen perdagangan internasional; (4) peningkatan kehandalan sistem penetrasi pasar luar negeri; (5) peningkatan peranserta dunia usaha dalam penetrasi pasar luar negeri; dan (6) peningkatan peranserta usaha kecil-menengah dalam perdagangan internasional.

6. **Pengembangan Pertanian dan Ketahanan Pangan**

Pertanian secara tradisional telah menjadi tumpuan hidup sebagian besar masyarakat Indonesia. Dengan basis sumberdaya alam serta kemampuannya menyerap tenaga kerja, pertanian telah membuktikan ketangguhannya dalam menghadapi goncangan, baik yang bersifat eksternal maupun internal. Walaupun demikian, pembangunan pertanian sampai saat ini masih belum berhasil memberikan kesejahteraan bagi para pelakunya. Penurunan nilai tukar petani dan produktivitas tenaga kerja pertanian selain mengakibatkan ketimpangan pendapatan antara keluarga pertanian dan keluarga non-pertanian, juga menjadi penyebab tingginya angka kemiskinan di pertanian.

Terpuruknya pertanian juga tidak terlepas dari kebijakan industri yang selama ini dikembangkan dengan spektrum kegiatan yang sangat luas serta kurang memanfaatkan potensi pertanian dan kurang mendorong keterkaitan pertanian dan industri. Pengembangan industri selama ini cenderung memprioritaskan pada industri manufaktur yang memanfaatkan murahness tenaga kerja dan bahan baku impor. Keadaan ini menyebabkan terputusnya keterkaitan antara perdesaan dan perkotaan yang juga memperbesar kesenjangan keduanya dalam peningkatan pendapatan.

Di masa mendatang, pertanian harus dijadikan titik tolak pembangunan ekonomi nasional dengan memanfaatkan potensi serta keunggulan komparatif yang dimilikinya. Perencanaan pertumbuhan ekonomi yang memihak kepada kelompok masyarakat miskin harus mampu mengangkat kesejahteraan kelompok masyarakat terbesar yaitu mereka yang berada di usaha pertanian. Upaya pengentasan kemiskinan tersebut akan terkait dengan peningkatan kemampuan mereka dalam mengakses bahan pangan yang sekaligus berarti meningkatkan pula sistem ketahanan pangan.

a. Pengembangan Pertanian

Sebagai hasil dari pembangunan selama ini telah terjadi transformasi struktur perekonomian Indonesia yang antara lain ditandai dengan berkurangnya sumbangan relatif pertanian pada PDB serta meningkatnya sumbangan relatif industri dan jasa pada PDB. Di lain pihak penurunan peran produk tanaman pangan sebagai bahan makanan pokok juga tidak diikuti dengan kebijakan yang mengarah kepada keberlanjutan penyediaan pangan yang berbasis pada potensi sumberdaya lokal. Sebagai akibatnya, substitusi bahan makanan akibat meningkatnya pendapatan lebih mengarah pada bahan pangan yang dihasilkan oleh industri pengolahan pangan yang tidak memanfaatkan bahan baku lokal.

Berdasarkan potensinya dalam menghadapi guncangan, maka upaya pemulihan ekonomi dan penguatan landasan pembangunan nasional serta perekonomian nasional harus dikembangkan dengan basis sumberdaya lokal, terutama pertanian, kehutanan, perikanan dan perkebunan melalui strategi pembangunan agribisnis.

(1). Masalah dan Tantangan

Sampai saat ini industri pendukung pertanian seperti industri pupuk dan benih sebagian besar masih bergantung pada subsidi pemerintah sedangkan industri makanan ternak dan ikan masih sangat tergantung pada bahan baku impor. Keadaan ini menyebabkan industri pendukung pertanian tersebut rentan terhadap perubahan eksternal. Di lain pihak, peluang bagi produk pertanian di pasar global setelah ratifikasi GATT/WTO belum dapat dimanfaatkan karena rendahnya daya saing. Hal ini mengakibatkan produk pertanian Indonesia gagal dalam memanfaatkan peluang tersebut bahkan sebaliknya pasar domestik akan dibanjiri dengan komoditas pertanian dari luar negeri.

Tenaga kerja pertanian sebagian besar merupakan tenaga kerja tidak terampil dengan tidak banyak alternatif pekerjaan yang dimiliki, sehingga menghambat mobilitas tenaga kerja pertanian ke non-pertanian. Kenyataan ini telah menjadikan pertanian sebagai katup pengaman masalah ketenagakerjaan nasional walaupun dengan korbanan atas kesejahteraan mereka yang bekerja di pertanian.

Aksesibilitas petani terhadap sumber-sumber permodalan usaha masih relatif rendah akibat sulitnya persyaratan untuk mendapatkan pinjaman dari lembaga perbankan serta terbatasnya lembaga keuangan di perdesaan. Di pihak lain, mekanisme penyaluran kredit yang sering tidak tepat sasaran serta kualitas pengawasan yang rendah pada akhirnya menimbulkan tingkat pengembalian yang rendah. Selama ini penyaluran kredit bagi petani lebih banyak didasarkan atas kepentingan pencapaian target produksi yang kemudian mengabaikan keinginan dan kebutuhan petani yang sebenarnya dalam proses produksi, panen, pasca panen dan pemasaran.

Kendala utama lainnya dalam peningkatan produktivitas pertanian adalah tidak adanya temuan varietas baru yang mampu memberikan kenaikan produksi secara signifikan selama sepuluh tahun terakhir ini. Di samping itu upaya diversifikasi produksi tanaman pangan yang dirintis sejak awal dekade 1980an masih belum menunjukkan hasil yang menggembirakan. Sementara itu,

dukungan prasarana dan sarana penunjang produksi masih belum sepenuhnya terpadu dan sejalan satu sama lain.

Mekanisme pasar serta terjaminnya mobilitas produk pertanian antarwilayah merupakan kunci keberhasilan dalam mendorong peningkatan produksi pertanian. Hal ini sering tidak dapat terwujud karena adanya kebijakan stabilitas harga yang diberlakukan oleh pemerintah untuk melindungi konsumen yang di sisi lain mengorbankan tingkat pendapatan petani produsen. Selain itu, keterbatasan akses petani terhadap informasi pasar sering mengakibatkan peningkatan produksi dilakukan tanpa menyesuaikan dengan permintaan pasar. Beragamnya kualitas produk industri pengolahan hasil pertanian juga menyebabkan belum terpenuhinya kualitas sesuai dengan tuntutan pasar. Selain itu, industri pengolahan makanan menghadapi masalah akibat terjadinya ketergantungan pada bahan baku impor seperti gandum yang tidak dapat diproduksi di Indonesia.

Tantangan utama yang dihadapi industri pertanian pada era globalisasi adalah menjadikan produk pertanian mempunyai daya saing yang kuat, baik di dalam maupun di luar negeri. Sedangkan tantangan berikutnya adalah bagaimana mengurangi jumlah tenaga kerja yang terakumulasi di pertanian, yaitu dengan mengembangkan agroindustri yang berbasis padat karya. Disamping itu, sistim penyaluran dan penyediaan kredit bagi petani produsen di perdesaan yang didasarkan pada permintaan dan kebutuhan petani merupakan salah satu tantangan untuk mengatasi permasalahan permodalan.

Selanjutnya, tantangan lain dalam upaya peningkatan produksi pertanian adalah penguasaan teknologi baru yang mempunyai produktivitas tinggi dan ramah lingkungan; penerapan diversifikasi produksi pertanian dan kehutanan yang berbasis pada potensi lahan dan agroklimat setempat; serta dukungan prasarana dan sarana yang sesuai dengan kebutuhan pengembangan produksi pertanian dan kehutanan. Selain itu, juga stabilitas harga yang adil serta jaminan pasar yang memadai guna mengembangkan agro-industri di bidang pertanian dan kehutanan yang berbasis bahan baku lokal merupakan tantangan tersendiri yang harus dihadapi dimasa mendatang.

(2). **Strategi Kebijakan**

Dalam rangka mewujudkan pembangunan ekonomi yang berkelanjutan, pengembangan industri nasional didasarkan atas potensi sumberdaya lokal, yang memberikan tingkat keterkaitan yang tinggi antara industri yang dikembangkan dengan pertanian. Untuk ini, pertanian dikembangkan melalui pengembangan agribisnis yang di dalamnya juga termasuk agroindustri dan agrowisata.

Pengembangan agribisnis ini memberikan penekanan pentingnya sub-sub sistem dan keterkaitan antarsubsystem input, produksi, pengolahan, pemasaran, dan pendukungnya. Pengembangan agribisnis dilaksanakan dengan memanfaatkan potensi pasar domestik dan memanfaatkan peluang pasar global melalui peningkatan ketergantungan antarwilayah dan pengembangan keunggulan komparatif dan kompetitif produk-produk pertanian nasional. Sejalan dengan itu, pengembangan agroindustri ke depan perlu diarahkan pada pendalaman struktur agroindustri yang lebih ke hilir guna menciptakan dan menahan nilai tambah

sebesar mungkin di dalam negeri serta mendiversifikasi produk-produk agroindustri akibat semakin beragamnya permintaan masyarakat atas produk-produk agroindustri. Dengan pendalaman struktur agroindustri tersebut, diharapkan segmen-segmen pasar produk-produk agribisnis yang berkembang dapat direbut. Berkembangnya agroindustri tersebut diharapkan akan menarik perkembangan dan pertumbuhan kegiatan usahatani dan agribisnis hulu sedemikian rupa sehingga akan menciptakan kesempatan kerja dan berusaha yang lebih luas di dalam negeri.

(3). **Program Pembangunan**

Program Pengembangan Agribisnis Pertanian. Program ini bertujuan untuk mendorong berkembangnya usaha pertanian dan kehutanan berwawasan agribisnis yang mampu menghasilkan produk pertanian dan kehutanan primer yang berdaya saing; menghasilkan nilai tambah bagi peningkatan pendapatan, penyerapan tenaga kerja, pengembangan ekonomi wilayah, peningkatan pendapatan dan kesejahteraan para petani dan produsen, serta peningkatan pertumbuhan pendapatan nasional.

Sasaran program ini adalah antara lain: (1) meningkatnya produktivitas, kualitas dan produksi komoditas pertanian dan kehutanan yang dapat dipasarkan sebagai bahan baku industri pengolahan maupun ekspor; (2) meningkatnya kesempatan kerja produktif di perdesaan pada kegiatan produksi, pengolahan dan pemasaran yang memberikan pendapatan yang layak; (3) berkembangnya berbagai kegiatan usaha berbasis pertanian dan kehutanan dengan wawasan agribisnis yang mampu memberikan nilai tambah; (4) meningkatnya partisipasi masyarakat dan investasi swasta dalam pengembangan agribisnis dan memajukan perekonomian di perdesaan; (5) terpeliharanya produktivitas sumberdaya alam, berkembangnya usaha pertanian dan kehutanan yang berkelanjutan, dan terjaganya kualitas lingkungan hidup.

Kegiatan utama dalam program ini antara lain meliputi (1) perluasan areal tanam dan lahan usaha pertanian baru serta optimalisasi pemanfaatan lahan di dalam dan di luar pertanian, peningkatan efisiensi dan konsolidasi usahatani, serta pengembangan metode usahatani konservasi; (2) penyediaan sarana dan prasarana publik untuk mendukung pengembangan agribisnis, termasuk pengembangan sistem perbenihan; sistem jaringan irigasi, rehabilitasi dan konservasi sumber-sumber air; (3) penumbuhan dan pemantapan sentra produksi; (4) peningkatan aksesibilitas petani dan pengusaha pertanian dan kehutanan pada sumber-sumber permodalan, lembaga keuangan non bank, teknologi, informasi dan pasar; (5) pemasyarakatan teknologi dan pemberdayaan petani dalam penerapan teknologi maju yang tersedia, spesifik lokasi dan berwawasan lingkungan hidup; (6) peningkatan kualitas layanan publik bagi pengembangan agribisnis, termasuk pengembangan lembaga penyedia teknologi, informasi, penyuluhan, investasi serta pengembangan produk pertanian dan kehutanan; (7) pengembangan mutu dan standarisasi produk pertanian dan kehutanan; (8) pengembangan teknologi pengolahan hasil; (9) penciptaan iklim usaha yang mendorong kegiatan agribisnis yang berorientasi pasar; serta (10) publikasi dan komunikasi bidang agribisnis.

b. Pengembangan Ketahanan Pangan

Pengembangan ketahanan pangan, khususnya di tingkat rumah tangga, mempunyai perspektif pembangunan yang sangat mendasar karena: (a) akses pangan dan gizi yang seimbang sebagai pemenuhan kebutuhan dasar pangan merupakan hak yang paling asasi bagi manusia; (b) keberhasilan dalam proses pembentukan sumberdaya manusia terletak pada keberhasilan memenuhi kecukupan pangan dan perbaikan pola konsumsi; dan (c) ketahanan pangan merupakan unsur strategis dalam pembangunan nasional. Pengembangan ketahanan pangan tidak hanya menyangkut aspek produksi saja (*foods beyond agriculture*) karena pengembangannya di masa mendatang akan semakin berintegrasi dengan pasar internasional.

Pengembangan ketahanan pangan sangat strategis, terbukti dari pengalaman berbagai negara yang tidak satupun yang berhasil mengatasi masalah kemiskinan tanpa pencapaian ketahanan pangan terlebih dahulu. Eratnya keterkaitan antara peningkatan ketahanan pangan dengan pengentasan kemiskinan tersebut kemudian mendorong diperlukannya berbagai instrumen kebijakan pemerintah guna meningkatkan ketahanan pangan yang berbasis pada keragaman sumberdaya pangan, baik di tingkat rumah tangga, regional, maupun nasional.

(1). Masalah dan Tantangan

Pembangunan sistem pangan merupakan bagian pembangunan nasional yang strategis untuk meningkatkan kualitas manusia dan masyarakat Indonesia secara berkelanjutan serta meningkatkan ketahanan ekonomi nasional. Ketahanan pangan mempunyai spektrum yang sangat luas, dari perspektif mikro dalam pemenuhan nutrisi setiap individu sampai dengan perspektif makro yang menjamin ketersediaan pangan di tingkat lokal, regional, maupun nasional. Dari spektrum tersebut terlihat bahwa ketahanan pangan mempunyai dua dimensi, yaitu di tingkat individu yang sangat erat kaitannya dengan masalah pengentasan kemiskinan, dan di tingkat yang lebih luas akan terkait dengan masalah produksi, pengolahan, distribusi, pemasaran, prasarana penunjang, dan kelembagaan perdagangan.

Kecukupan ketersediaan pangan dan keterjangkauan ekonomi di tingkat individu/rumah tangga merupakan faktor yang menentukan kondisi ketahanan pangan. Jumlah penduduk, kondisi geografis dengan potensi agroklimat yang berbeda, keterbatasan lahan subur akibat pengalihan fungsi lahan, dan degradasi kualitas lingkungan merupakan masalah yang harus dihadapi dalam menjamin penyediaan pangan yang berkelanjutan. Menurunnya kemampuan produksi pangan akibat dari kerusakan lingkungan dan konversi lahan pertanian ke non pertanian serta terbatasnya prasarana pendukung pertanian seperti waduk dan bendung sebagai sumber air irigasi merupakan permasalahan dalam penyediaan pangan. Laju pertumbuhan produksi beras di Jawa yang menurun dari sebesar 5,7 persen per tahun pada tahun 1980-an menjadi hanya sebesar 1,1 persen per tahun pada tahun 1996, sementara di luar Jawa pada periode yang sama rata-rata laju pertumbuhannya hanya meningkat dari 3,5 persen menjadi 4,1 persen per tahun juga merupakan masalah yang dihadapi dalam produksi pangan.

Belum berhasilnya upaya diversifikasi, baik dari sisi produksi maupun konsumsi pangan, menyebabkan sebagian besar masyarakat masih sangat tergantung pada satu jenis bahan pangan yaitu

beras. Sampai saat ini lebih dari setengah jumlah kalori serta lebih dari 40 persen karbohidrat yang dikonsumsi oleh masyarakat berasal dari beras. Oleh karenanya upaya diversifikasi produksi dan konsumsi pangan merupakan bagian dari transformasi struktural yang harus dilakukan. Dalam kaitan ini, peningkatan pendapatan masyarakat dan urbanisasi merupakan dua kekuatan yang diharapkan dapat mendorong terjadinya proses diversifikasi produksi dan konsumsi pangan masyarakat. Selain itu, diversifikasi bahan pangan diharapkan dapat mengatasi masalah ketidakstabilan harga bahan pangan yang menyebabkan ketidakpastian, baik bagi petani sebagai produsen maupun bagi masyarakat konsumennya.

Belum memadainya kemampuan lembaga-lembaga atau organisasi ekonomi masyarakat di perdesaan dalam pengembangan sistem ketahanan pangan serta diversifikasi, menyebabkan upaya alih teknologi dan akses informasi pasar oleh petani belum dapat berjalan dengan baik. Peranan kelembagaan petani setempat dalam mendukung ketahanan pangan masih belum sesuai yang diharapkan, antara lain akibat terlalu jauhnya intervensi yang dilakukan oleh pemerintah selama ini.

Adat dan kebiasaan yang terkait dengan pola pangan antar anggota keluarga yang tidak sesuai dengan kebutuhan gizi juga merupakan salah satu kendala yang dihadapi. Diversifikasi pangan bagi berbagai golongan penduduk yang sesuai dengan budaya dan kebiasaan setempat belum sepenuhnya terlaksana. Sementara itu, usaha perbaikan gizi keluarga belum sepenuhnya menjadi gerakan masyarakat yang efektif dalam meningkatkan keadaan gizi masyarakat, terutama dalam menjangkau sasaran penduduk di daerah terpencil serta penduduk miskin terutama di perdesaan.

Tantangan utama yang dihadapi dalam pengembangan sistem ketahanan pangan adalah peningkatan produktivitas pertanian yang merupakan dasar bagi peningkatan pendapatan petani, termasuk petani dengan kepemilikan lahan yang sempit. Sesudah berakhirnya revolusi hijau, saat ini Indonesia menghadapi masalah berat di dalam peningkatan produktivitas, yaitu pengembangan bioteknologi dan perbaikan pengelolaan penggunaan input dalam produksi.

Tantangan lain adalah upaya pelestarian peningkatan produktivitas pertanian dengan tetap mengaitkan pada peningkatan pendapatan. Sistem pertanian modern pada umumnya menyebabkan penurunan kesuburan tanah akibat penggunaan input yang terlalu intensif, pelaksanaan efisiensi penggunaan pupuk yang terlalu rendah untuk menghasilkan suatu produk, serta berkurangnya keanekaragaman hayati. Selain itu kegiatan pertanian masih harus menghadapi masalah jangka panjang, antara lain dalam pengelolaan hama, penyakit dan gulma serta perubahan iklim global.

Sementara itu, dalam transformasi struktural perekonomian yang terjadi akan mengakibatkan perpindahan sumberdaya, terutama tenaga kerja, dari sektor pertanian ke sektor industri dan jasa, yang berarti pula perpindahan tenaga kerja dari perdesaan ke perkotaan. Dengan adanya perpindahan tenaga kerja tersebut, maka tantangan yang dihadapi adalah agar produksi pertanian tetap dapat dipertahankan terutama produksi bahan pangan.

(2). **Strategi Kebijakan**

Kebijakan pangan nasional ditujukan untuk meningkatkan ketahanan pangan dari mulai tingkat mikro yaitu tingkat gizi seseorang sampai pada tingkat makro dalam pemenuhan kebutuhan pangan pada tingkat pasar lokal, regional, maupun nasional. Hal ini sejalan dengan Undang-undang No.7/1996 tentang Pangan sebagai berikut: "ketahanan pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutu, aman, merata dan terjangkau". Oleh sebab itu, tujuan akhir dari ketahanan pangan adalah meningkatnya daya beli masyarakat terhadap pangan, meningkatnya pengetahuan gizi dan kesehatan pada setiap individu dalam rumah tangga, terpenuhinya permintaan masyarakat terhadap pangan, serta terjaminnya ketahanan dan keamanan pangan baik pada tingkat mikro maupun makro.

Menyadari peran strategis pangan dalam stabilitas sosial-ekonomi-politik dan pembangunan ekonomi nasional, maka strategi ketahanan pangan dilaksanakan dengan pengembangan sistem ketahanan pangan yang berbasis pada keragaman pangan dalam aspek produksi, ketersediaan, dan konsumsi yang didukung dengan upaya penyempurnaan aspek kelembagaan pangan dalam arti luas dan peningkatan kapasitas para pelakunya. Strategi ini mengharuskan adanya reorientasi kebijakan penganekaragaman pangan, dari semula hanya terbatas pada penganekaragaman konsumsi pangan menjadi kebijakan penganekaragaman yang memberikan lebih banyak pilihan bagi konsumsi dan produsen dalam sistem pangan nasional. Strategi kebijakan ini juga merupakan strategi pemberdayaan untuk meningkatkan pendapatan dan kemandirian petani dan nelayan kecil; meningkatkan daya tahan rumah tangga terhadap rawan pangan akibat ketergantungan pada komoditas pangan tertentu dan rentannya produksi terhadap perubahan alam; serta meningkatkan perlindungan kepada masyarakat untuk memperoleh pangan yang sehat dan aman untuk dikonsumsi dalam harga yang terjangkau.

Lebih lanjut, strategi pengembangan sistem ketahanan pangan ditempuh melalui kebijakan pangan yang berorientasi pasar dan komersialisasi produk pangan. Strategi ini merupakan upaya untuk memberikan perlindungan terhadap konsumen dan produsen pangan secara seimbang; menciptakan kondisi yang kondusif untuk berlangsungnya mekanisme pasar pangan, termasuk di dalamnya adalah meningkatkan perdagangan pangan dan komoditas pertanian antar wilayah dan di tingkat internasional; meningkatkan sarana dan prasarana yang mendukung peningkatan akses masyarakat terhadap pangan secara nasional maupun internasional; melakukan deregulasi ekonomi, ekonomi pangan dan pertanian; serta meningkatkan agribisnis dan agroindustri bagi produk pangan dan pertanian.

Strategi kebijakan lainnya adalah mengembangkan hubungan antara publik dan swasta dalam ekonomi perdesaan yang dinamis. Strategi ini sekaligus merupakan upaya untuk meningkatkan akses masyarakat terhadap informasi, modal dan sumberdaya pangan dalam rangka menciptakan iklim kondusif bagi berlakunya mekanisme pasar pangan dan pertanian; membatasi peran pemerintah terfokus hanya pada stabilitas ekonomi makro, penelitian dan pengembangan teknologi pangan, meningkatkan

kualitas sumberdaya manusia dan pengembangan sarana dan prasarana, seperti irigasi, jalan usaha tani, penyediaan saprodi dan lain-lain.

Kebijakan ketahanan pangan terdiri dari tiga komponen utama yaitu: (1) pertumbuhan ekonomi makro, termasuk ekonomi perdesaan, untuk mencukupi kebutuhan masyarakat dengan pendapatan yang memadai dalam rangka pemenuhan gizi, serta meningkatkan kualitas dan kuantitas sumberdaya manusia melalui kesehatan dan pendidikan yang lebih baik; (2) pengentasan kemiskinan sebagai upaya untuk menjamin masyarakat yang berpendapatan rendah dapat memenuhi kebutuhan gizi yang cukup sebagai investasi sumberdaya manusia di masa yang akan datang; (3) stabilitas sistem pangan dalam kaitannya dengan kepastian dan stabilitas harga untuk kepentingan produsen dan konsumen. Ketiga komponen kebijakan ketahanan pangan ini harus terkoordinasi dan terintegrasi dalam satu kesatuan karena keterkaitan komponen-komponen ini akan mempengaruhi mekanisme dan perilaku pasar.

Tingkat pertumbuhan ekonomi harus dirancang sedemikian rupa sehingga mampu menjangkau masyarakat miskin sebagai kondisi awal bagi pencapaian ketahanan pangan. Apabila hal tersebut tidak dilakukan, maka upaya pengentasan kemiskinan akan tertunda dan akan lebih banyak diperlukan program-program intervensi. Demikian pula dengan upaya peningkatan kesejahteraan keluarga di atas garis kemiskinan tidak berarti menjamin terpenuhinya ketahanan pangan mereka apabila persediaan pangan hilang di pasaran atau harga meningkat di atas daya beli masyarakat.

Dalam jangka pendek kebijakan pangan difokuskan pada stabilitas harga beras sebagai komoditas pangan strategis. Selanjutnya, kebijakan tersebut perlu didukung dengan upaya yang akan mempengaruhi kesejahteraan masyarakat dalam jangka panjang seperti pengaturan kepemilikan lahan sebagai upaya untuk meningkatkan produktivitas pertanian. Sebagai sektor yang paling berperan di perdesaan, maka sektor pertanian memegang peran penting dalam perekonomian di perdesaan, dimana peningkatan produktivitas pertanian pada akhirnya akan meningkatkan produktivitas ekonomi perdesaan. Meskipun demikian, beberapa faktor lain yang mempengaruhi kesejahteraan petani, seperti keterbatasan kepemilikan lahan serta keterbatasan akses terhadap modal, informasi, dan teknologi akan menjadi perhatian khusus.

(3). **Program Pembangunan**

Dalam lima tahun mendatang, strategi kebijakan ketahanan pangan ini dilaksanakan melalui program-program nasional sebagai berikut:

(a). **Program Peningkatan Diversifikasi Pangan**

Program ini bertujuan untuk meningkatkan keanekaragaman produksi, ketersediaan dan konsumsi pangan melalui peningkatan produktivitas pertanian yang berkelanjutan, pengembangan produk olahan, serta penyuluhan dan pendidikan gizi masyarakat. Sasaran yang hendak dicapai antara lain yaitu: (1) meningkatnya produksi beras secara berkelanjutan dan produksi pangan sumber karbohidrat non beras yang

berbasis pada sumberdaya alam setempat dan budaya lokal; (2) meningkatnya produksi pangan sumber protein untuk mendukung peningkatan gizi masyarakat; (3) meningkatnya ketersediaan bahan pangan baik dalam jumlah, keragaman dan mutu; (4) meningkatnya keanekaragaman dan kualitas konsumsi pangan oleh masyarakat dan menurunnya konsumsi beras per kapita; (5) meningkatnya skor mutu Pola Pangan Harapan; (6) berkurangnya jumlah keluarga rawan pangan dan gizi; dan (7) berkembangnya teknologi produksi pertanian dan pengolahan bahan pangan.

Program ini antara lain meliputi kegiatan (1) inventarisasi dan evaluasi sumberdaya pangan potensial yang dimiliki oleh masyarakat di tingkat lokal, regional, maupun nasional; (2) pengembangan produksi pangan beras dan non beras yang didukung dengan peningkatan produktivitas; (3) Optimalisasi pemanfaatan, rehabilitasi, dan pengembangan prasarana dan sarana pertanian; (4) perluasan lahan pertanian baru serta pemanfaatan lahan tidur dan lahan kurang produktif lainnya; (5) peningkatan akses petani terhadap modal, teknologi, benih/bibit, dan pasar; (6) peningkatan efisiensi sistem produksi, teknologi pengolahan dan distribusi komoditas pangan; (7) pengembangan produk olahan pangan karbohidrat dan protein untuk meningkatkan daya tarik bahan pangan non beras; (8) sosialisasi pola konsumsi gizi seimbang (sehat) dan lebih memperluas gerakan kecintaan terhadap makanan Indonesia; (9) pemberian bantuan tambahan pangan dalam jangka pendek kepada keluarga miskin/rawan pangan sebagai bagian dari program khusus; serta (10) menerapkan kebijakan ekonomi pangan yang berorientasi pasar.

(b). Program Pengembangan Kelembagaan Pangan

Program ini bertujuan menguatkan kelembagaan pangan dan efektivitas pelaksanaannya dalam rangka menjamin peningkatan produksi, ketersediaan dan distribusi, serta konsumsi pangan yang lebih beragam. Sasaran yang ingin dicapai antara lain meliputi: (1) terselenggaranya kelembagaan pangan yang mantap dengan berbasis partisipasi dan kemandirian masyarakat; serta (2) terselenggaranya undang-undang dan berkembangnya kapasitas kelembagaan pangan yang menjamin ketersediaan dan keamanan pangan.

Kegiatan untuk mencapai sasaran-sasaran tersebut antara adalah (1) pengembangan kapasitas kelembagaan pangan yang menjamin meratanya distribusi pangan; (2) pengembangan lembaga teknologi pangan dan kegiatan penelitian; (3) penyempurnaan tataniaga dan distribusi pangan untuk meningkatkan efisiensi perdagangan antar pulau/antar daerah dan daya saing ekspor-impor; (4) peningkatan efektivitas sistem pemantauan ketahanan pangan pada setiap tingkatan; (5) pengembangan pengelolaan stok pangan khususnya oleh masyarakat, termasuk pengembangan kembali lumbung desa dan pengembangan hutan cadangan pangan; (6) pengembangan kapasitas organisasi masyarakat dan jaringan kerja dalam penyediaan sarana dan prasarana, produksi, pengolahan, distribusi, perdagangan/pemasaran dan informasi; (7) penyusunan peraturan perundang-undangan tentang lahan pertanian pangan abadi untuk mencegah penciptaan lahan

pertanian; (8) penegakan hukum terutama dalam pemanfaatan dan pelestarian sumberdaya hayati yang merupakan sumber genetik bagi pengembangan produksi pangan; (9) koordinasi kebijakan dan program ketahanan pangan di setiap tingkatan dengan partisipasi masyarakat, termasuk sosialisasi Undang-undang Budidaya Tanaman; dan (10) pelaksanaan pengawasan mutu dan keamanan pangan;

(c). **Program Pengembangan Bisnis Pangan**

Program ini bertujuan mengembangkan usaha bisnis pangan yang mampu menghasilkan produk pertanian bahan pangan yang beragam dan industri pertanian primer yang berdaya saing; menghasilkan nilai tambah bagi peningkatan pendapatan masyarakat dan pengembangan ekonomi wilayah; meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan petani dan produsen serta mendukung pertumbuhan ekonomi nasional. Sasaran program ini antara lain adalah (1) meningkatnya produktivitas, kualitas dan produksi komoditas pangan yang dapat dipasarkan sebagai bahan baku industri pengolahan dalam negeri maupun ekspor; (2) menurunnya volume impor bahan pangan dan meningkatnya bahan pangan substitusi impor; (3) meningkatnya kesempatan kerja produktif di perdesaan; (4) berkembangnya berbagai kegiatan bisnis pangan yang berbasis pertanian dengan wawasan agribisnis; (5) meningkatnya partisipasi masyarakat dan investasi swasta dalam pengembangan bisnis pangan yang dapat mendorong pembangunan ekonomi perdesaan; dan (6) terpeliharanya produktivitas sumberdaya alam dan kualitas lingkungan hidup.

Kegiatan untuk mencapai sasaran tersebut antara lain meliputi: (1) penyusunan peta informasi potensi pengembangan bisnis pangan yang terpadu dengan sentra-sentra produksi pertanian bahan pangan; (2) pengembangan iklim usaha/bisnis pangan yang berorientasi pasar; (3) pembinaan mutu produk, standarisasi mutu, serta pengawasan mutu dan keamanan pangan; (4) pengembangan kemitraan usaha dan kelembagaan bisnis pangan; (5) pembangunan sarana dan prasarana publik yang mendukung pengembangan bisnis pangan; (6) peningkatan akses masyarakat terhadap modal dan informasi bisnis pangan; (7) pembinaan pelaku bisnis pangan sesuai kebutuhan pasar; dan (8) pengembangan industri pangan skala kecil-menengah.

7. Peningkatan Kemampuan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi

a. Masalah dan Tantangan

Perubahan cepat sebagai dampak globalisasi menuntut bangsa Indonesia untuk semakin mempercepat kesejajaran dan kesetaraan dengan bangsa lain. Peran iptek yang lebih besar dalam meningkatkan produktivitas bahkan semakin dituntut sebagai salah satu upaya pemulihan dari krisis. Dengan demikian Indonesia perlu meningkatkan penciptaan berbagai produk iptek yang sesuai dengan ketersediaan sumberdaya dalam negeri dan meningkatkan kemampuan adopsinya ke dalam proses produksi guna memperkuat kemampuan Indonesia dalam menghadapi kerjasama dan persaingan global.

Namun selama ini pengembangan dan penerapan iptek masih belum dapat dimanfaatkan sepenuhnya dalam kegiatan ekonomi, serta kehidupan sosial dan budaya. Banyak kalangan dunia usaha yang masih belum

merasakan manfaat dari berbagai litbang yang telah dilakukan, padahal investasi yang ditanamkan sudah cukup besar. Di sisi lain pasar yang semakin terbuka mendorong kompetisi yang semakin ketat di antara pelaku usaha. Dunia usaha memerlukan dukungan iptek yang memadai dan handal dalam mengarungi perubahan tersebut. Dengan demikian, kualitas dan jenis pelayanan jasa teknologi harus semakin ditingkatkan, serta penyusunan agenda kegiatan litbang pun juga harus semakin mempertimbangkan kebutuhan dan kapasitas penerimaan pengguna. Di sisi lain, selama ini inovasi yang dikembangkan dunia usaha masih sangat terbatas. Faktor-faktor yang sangat menghambat pelaksanaan inovasi di dunia usaha antara lain adalah kekurangan dana, biaya inovasi yang tinggi, dan risiko pengembalian modal yang lama.

Pemanfaatan sumberdaya alam telah berperan sebagai salah satu pilar perekonomian bangsa. Meskipun demikian nilai tambahnya masih harus ditingkatkan. Untuk itu, peningkatan nilai tambah dari berbagai sumberdaya alam tersebut dengan mempertimbangkan kesesuaian dengan tingkat kemampuan modal, tenaga kerja, dan peluang pasar baik lokal maupun internasional merupakan tantangan pembangunan iptek berikutnya.

Pengembangan disiplin ilmu diperkirakan akan mempengaruhi kehidupan bangsa di masa depan. Untuk itu tantangan berikutnya adalah memacu pelaksanaan riset untuk pengembangan beberapa disiplin ilmu strategis, dengan berorientasi pada peningkatan kualitas hasil riset unggulan, peluang pemanfaatan dan transfernya ke dalam dunia usaha nasional, serta mengutamakan kemitraan dalam pelaksanaannya.

Berbagai tantangan tersebut akan sulit dijawab tanpa didukung oleh struktur organisasi yang mampu merespons perubahan cepat yang sedang terjadi. Struktur organisasi masa depan cenderung memberikan otonomi yang lebih besar kepada unit teknis yang langsung melayani masyarakat/pengguna, semakin berorientasi pada pencapaian target, ramping, serta semakin meletakkan kepuasan para pelanggan (*clients*) dan peningkatan produktivitas sebagai prioritas utama. Dengan demikian mereformasi dan mereposisi peran dan fungsi berbagai lembaga litbang yang ada merupakan tantangan yang harus dijawab.

Dengan memahami bahwa iptek sangat dibutuhkan dalam kehidupan bangsa, maka upaya pembangunan iptek perlu terus diperjelas sasaran dan tujuannya. Pembangunan iptek dapat saja diserahkan sepenuhnya kepada mekanisme pasar, namun pasar saja cenderung kurang mampu menyediakan iptek yang dibutuhkan oleh mereka sendiri. Dari sisi dunia usaha, investasi di bidang penelitian dan pengembangan (litbang) masih dianggap kegiatan yang berisiko tinggi. Namun tidak berarti bahwa pemerintah saja yang melaksanakan pembangunan iptek. Pemerintah dapat berperan sebagai pendorong dan fasilitator terutama untuk mengurangi hambatan yang dihadapi masyarakat dalam meningkatkan kapasitas pemanfaatan, pengembangan, dan penguasaan iptek. Melaksanakan peran tersebut secara efektif merupakan tantangan terakhir yang harus dihadapi.

b. Strategi Kebijakan

Secara umum strategi pembangunan iptek adalah meningkatkan penguasaan, pengembangan dan pemanfaatan iptek termasuk teknologi bangsa sendiri dalam dunia usaha, termasuk usaha kecil, menengah, dan koperasi guna meningkatkan daya saing produk yang berbasis sumberdaya lokal.

Dalam rangka pengembangan iptek (penguasaan dan pengembangan iptek dibahas secara rinci pada Bab V) untuk mendukung kegiatan ekonomi, diupayakan melalui strategi-strategi sebagai berikut:

(1) Menyiapkan berbagai pranata legal, fiskal, dan finansial dalam rangka penciptaan iklim yang kondusif untuk mendorong peluncuran berbagai produk litbang ke masyarakat dan dunia usaha. Untuk itu, perlu ditingkatkan kapasitas pemanfaatan pendapatan dari pelayanan teknologi melalui peraturan perundangan baru yang memberi kelonggaran lembaga litbang dalam mengelola penerimaan dana sebagai hasil jasa teknologi. Dalam rangka meningkatkan partisipasi dunia usaha dalam kegiatan dan pembiayaan litbang, pemberian keringanan pajak untuk peralatan litbang, pengurangan pajak atas biaya litbang untuk perusahaan yang melaporkan kegiatan litbangnya, dan perluasan kapasitas modal ventura merupakan beberapa alternatif insentif yang akan dikaji secara hati-hati, dan diterapkan secara bertanggung jawab dalam lima tahun mendatang. Terbentuknya iklim yang kondusif, akan meningkatkan kapasitas litbang dunia usaha, mendorong mereka agar lebih memanfaatkan perkembangan iptek, yang pada gilirannya akan meningkatkan daya saing (*competitiveness*) dunia usaha itu sendiri.

(2) Meningkatkan difusi-absorpsi dua arah antara lembaga litbang dan dunia usaha sebagai upaya untuk menjamin kesesuaian produk litbang terhadap permintaan masyarakat. Untuk itu, akan dilakukan konsultasi agenda riset dengan berbagai stake holders yang terkait, terutama usaha kecil dan menengah. Riset-riset yang berkenaan dengan peningkatan nilai tambah atas pemanfaatan sumberdaya alam dan lokal akan mendapatkan perhatian khusus. Setiap tahun agenda riset tersebut akan dipublikasikan dan dikonsultasikan secara terbuka. Agenda tersebut juga akan dikaji dengan kriteria ilmiah dan ekonomi, melalui sistem peer review yang disempurnakan. Pemberian konsultasi, pelaksanaan litbang bersama, dan pelayanan teknologi (*technology services*) perlu terus dilanjutkan dan diperluas. Upaya-upaya tersebut juga harus didukung oleh kelancaran arus informasi iptek, pemanfaatan berbagai forum promosi perdagangan dan industri, distribusi bahan cetakan, serta pemanfaatan teknologi informasi secara maksimal.

Upaya-upaya penguatan kapasitas teknologi bangsa sendiri serta, keunggulan, dan kemandirian kelembagaan litbang publik dalam mendukung peranan iptek dalam ekonomi, akan dibahas dalam bab lain naskah ini.

c. Program Pembangunan

Program pembangunan difokuskan pada upaya pembiayaan pemerintah guna mengimplementasikan berbagai strategi dan langkah pembangunan di atas.

(1). Peningkatan Iptek Dunia Usaha

Program ini ifokuskan pada peran selektif pemerintah dalam memfasilitasi iklim yang kondusif bagi kontribusi penguasaan, pengembangan dan pemanfaatan iptek dalam ekonomi. Program ini ditujukan untuk memperjelas *rule of the game* antar para pelaku iptek, termasuk dunia usaha. Program ini akan mendorong terdefinisikannya rencana strategis untuk tingkat lembaga litbang dan unit-unitnya sesuai kompetensi dan searah kebutuhan dunia usaha, meningkatnya kontribusi dunia usaha dalam pembiayaan litbang, serta bertambahnya jumlah wirausaha sebagai

hasil *spin off* dari lembaga litbang. Sementara dampak yang ingin dicapai adalah meningkatnya jumlah perusahaan yang mempunyai unit litbang, terjadinya peningkatan kontribusi dunia usaha dan modal ventura dalam pembiayaan kegiatan-kegiatan litbang, serta meningkatnya jumlah wirausaha, terutama usaha kecil, menengah dan koperasi, sebagai pengguna layanan teknologi. Diharapkan pula dapat tersedia berbagai insentif legal, fiskal, dan finansial untuk mendukung peranan iptek di dan oleh dunia usaha. Peran berbagai peraturan, seperti peraturan keringanan pajak atas biaya litbang dan peralatannya, peraturan yang mempermudah kemitraan unit lemlitbang dengan dunia usaha, serta relaksasi peraturan tentang pemanfaatan dana dari hasil pelayanan teknologi dan kemudahan *spin off* dari lembaga litbang, merupakan prasyarat terciptanya iklim inovasi nasional yang kondusif tersebut.

(2). **Diseminasi Informasi Teknologi**

Program ini ditujukan untuk meningkatkan lalu lintas iptek guna mendorong interaksi antara penyedia informasi iptek dan pengguna. Beberapa indikator keberhasilan pencapaian yaitu tersedianya informasi peluang usaha dan peningkatan nilai tambah teknologi bagi berbagai industri yang sesuai dengan karakteristik sumberdaya lokal dan struktur industri kecil, menengah, dan koperasi daerah, tersedianya bantuan informasi teknologi sebagai pelengkap berbagai skim kredit usaha (terutama usaha kecil menengah), meningkatnya jumlah kerjasama riset dengan dunia usaha, serta meningkatnya pertemuan lembaga-lembaga litbang dengan dunia usaha.

8. Peningkatan Efektivitas Pengelolaan Keuangan Negara

a. Masalah dan Tantangan

Krisis ekonomi meningkatkan beban pada anggaran negara dengan menurunnya penerimaan dan membengkaknya pengeluaran. Di sisi penerimaan, dampak krisis menyebabkan sumber-sumber penerimaan pajak menyusut. Sementara sumber penerimaan bukan pajak yang berasal dari laba BUMN juga menurun karena banyak yang merugi dan perlu direstrukturisasi.

Di sisi pengeluaran, biaya restrukturisasi perbankan meningkat sejalan dengan penerbitan obligasi pemerintah untuk menuntaskan restrukturisasi tersebut. Beban yang harus ditanggung APBN berupa pembayaran bunga dan jatuh temponya sebagian dari obligasi tersebut. Biaya yang besar juga diperlukan untuk memperbaiki kesejahteraan aparatur pemerintah. Sementara itu, perlu pula diamankan pengeluaran negara untuk pengembangan sumberdaya manusia dan infrastruktur fisik guna mendukung pembangunan yang berkesinambungan.

Tantangan utama dalam pengelolaan keuangan negara adalah mewujudkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang semakin sehat dengan mengurangi defisit anggaran namun tetap mampu mendukung proses pemulihan ekonomi dan selanjutnya pembangunan yang berkesinambungan. Tantangan ini menjadi lebih berat dengan pelaksanaan desentralisasi, yaitu dalam menyetarakan kebutuhan daerah dengan pengelolaan ekonomi makro secara nasional yang sesuai dengan prinsip kehati-hatian, termasuk dalam merumuskan bagi hasil penerimaan negara, penyaluran dana alokasi umum dan khusus, serta pengaturan pinjaman oleh daerah. Di satu pihak, daerah menghendaki agar penyerahan kewenangan pengelolaan keuangan dari pusat ke daerah

dapat dilangsungkan dengan segera. Di pihak lain, langkah ini perlu dilakukan dengan bertahap karena menyangkut pembenahan kelembagaan di pusat dan daerah, baik dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang menjamin pelaksanaan desentralisasi tidak membahayakan stabilitas ekonomi nasional maupun dalam hal penyiapan sumberdaya manusia untuk mencapai pengelolaan keuangan negara yang sesuai dengan tujuan dan sasaran yang dikehendaki. Menyeimbangkan antara kedua hal tersebut akan menentukan keberhasilan mewujudkan keuangan negara yang semakin sehat.

b. Strategi Kebijakan

Dalam dua tahun terakhir pinjaman luar negeri merupakan sumber utama pembiayaan defisit anggaran yang membengkak, terutama untuk stimulus fiskal yang diarahkan untuk mengatasi dampak krisis pada penduduk miskin. Tetapi cara pembiayaan ini tidak dapat berlangsung terus-menerus. utang luar negeri terus meningkat dan beban pembayarannya di masa datang akan semakin berat. Pengeluaran akhirnya harus disesuaikan dengan penerimaan dalam negeri. Karena itu akan dilakukan pergeseran fokus kebijakan dari kebijakan stimulus fiskal menuju kemampuan fiskal yang berkelanjutan. Untuk itu diperlukan peningkatan efektivitas pengelolaan keuangan negara.

Di sisi penerimaan negara, peningkatan efektivitas tersebut diwujudkan terutama dengan :

(1) Memperluas basis pajak dengan menyederhanakan administrasi pajak, menghilangkan berbagai pengecualian pajak, dan meningkatkan penegakan hukum bagi wajib pajak yang melanggar ketentuan perundang-undangan perpajakan.

(2) Mengoptimalkan kepemilikan pemerintah dalam BUMN, dengan menekan kewajiban pemerintah dan meningkatkan manfaat dari kepemilikan tersebut melalui proses privatisasi.

(3) Menghapuskan pengelolaan dana-dana negara di luar anggaran negara (*off-budget*).

Di sisi pengeluaran negara, strategi kebijakan untuk meningkatkan efektivitasnya adalah dengan :

(1) Menghapuskan subsidi secara bertahap. Berbagai subsidi yang terutama disediakan untuk mengurangi dampak krisis, secara bertahap perlu dihapuskan, dimulai dengan subsidi yang bersifat umum dan tidak langsung ke kelompok sasaran seperti subsidi Bahan Bakar Minyak (BBM). Dana yang dihemat dapat digunakan untuk pengeluaran negara yang mempunyai manfaat langsung pada masyarakat yang sangat membutuhkan, seperti pemberantasan kemiskinan.

(2) Menekan biaya restrukturisasi perbankan. Hal ini dilakukan dengan mempercepat penuntasan proses restrukturisasi sehingga biaya yang harus ditanggung pemerintah dapat ditekan serendah mungkin sementara penjualan aset hasil restrukturisasi perbankan dapat mencapai hasil yang maksimal.

(3) Mengendalikan peningkatan anggaran untuk belanja pegawai. Selama krisis, pendapatan riil pegawai negeri, yang di masa sebelum krisis sudah tertinggal dari pegawai swasta, merosot tajam. Namun mengingat keterbatasan keuangan negara, perbaikan kesejahteraan pegawai negeri harus disertai dengan reformasi birokrasi antara lain melalui penataan ulang sistem insentif dan perampingan. Dengan demikian, meskipun jumlah peningkatan belanja pegawai dibatasi pada tingkat yang sesuai dengan upaya menjaga kesinambungan anggaran, secara riil peningkatan pegawai negeri dapat memadai.

(4) Mempertajam prioritas anggaran pembangunan. Anggaran pembangunan diarahkan pada kegiatan-kegiatan yang memang harus dilaksanakan pemerintah.

(5) Menyusun tahapan dan mekanisme desentralisasi keuangan negara. Langkah ini pada prinsipnya untuk menjamin agar stabilitas ekonomi makro secara nasional tetap terjaga. Dengan meningkatkan efektivitas pengelolaan penerimaan dan pengeluaran negara, maka defisit anggaran dapat berangsur-angsur diturunkan. Dari segi pembiayaan defisit, ketergantungan terhadap pinjaman luar negeri secara bertahap akan dikurangi dan lebih mengandalkan sumber pembiayaan dalam negeri yang berkesinambungan. Untuk itu akan dikembangkan pembiayaan pembangunan melalui penerbitan obligasi pemerintah.

c. Program Pembangunan

Berdasarkan strategi kebijakan di atas, disusun program-program pembangunan. Sebagian dari program-program tersebut mempunyai keterkaitan dengan berbagai strategi kebijakan dan program pembangunan yang lain. Program bagi strategi kebijakan untuk menekan biaya restrukturisasi perbankan tercakup dalam program restrukturisasi perbankan. Adapun program bagi strategi untuk mengembangkan sumber pembiayaan jangka panjang pemerintah tercakup dalam program pengembangan lembaga keuangan. Di samping itu, upaya untuk mengoptimalkan manfaat kepemilikan pemerintah dalam BUMN dicakup dalam program penyehatan dan privatisasi BUMN/BUMD serta program penguatan institusi penunjang privatisasi. Program-program pembangunan pokok yang juga diperlukan adalah :

(1). Program Peningkatan Penerimaan Negara

Program ini bertujuan meningkatkan efektivitas sistem perpajakan dan penerimaan bukan pajak. Sasaran yang ingin dicapai melalui program ini adalah meningkatkan penerimaan negara. Kegiatan-kegiatannya mencakup identifikasi dan modifikasi berbagai peraturan perundang-undangan untuk mengurangi pengecualian pajak, penyempurnaan peraturan administrasi perpajakan untuk mendorong pemenuhan kewajiban pajak, meningkatkan penegakan hukum. Dalam peningkatan penerimaan bukan pajak, kegiatan utamanya mencakup identifikasi dan penyetoran dana dan yang tidak tercermin secara transparan dalam APBN dan APBD (*off-budget*)

(2). Program Peningkatan Efektivitas Pengeluaran Negara

Tujuan program ini adalah mempertajam prioritas pembangunan dalam jangka menengah, dengan mempertimbangkan sinergi antara prioritas pembangunan nasional dan daerah. Sasaran yang ingin dicapai adalah tersedianya kerangka pengeluaran negara selama tiga tahun ke depan (*medium-term expenditure framework*), yang dikaji kembali pada setiap tahunnya. Dalam kerangka tersebut, pengeluaran negara ditetapkan berdasarkan program pembangunan yang didanai dengan menggunakan baik anggaran rutin maupun pembangunan. Kegiatan utamanya mencakup penyusunan mekanisme pelaksanaan kerangka pengeluaran negara tersebut.

(3). Program Implementasi Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah

Program ini bertujuan agar pelaksanaan desentralisasi keuangan negara sesuai dengan prinsip-prinsip yang menjamin kestabilan ekonomi makro. Sasarannya adalah mewujudkan anggaran daerah yang realistis. Kegiatan-kegiatan pokoknya terkait dengan upaya mempersiapkan berbagai bentuk penjabaran peraturan perundangan-

perundangan dan evaluasi pelaksanaannya agar peraturan perundang-undangan yang berlaku dapat disempurnakan secara bertahap. Dalam kaitan ini diperlukan upaya mewujudkan sistem akuntansi daerah yang seragam untuk mengevaluasi ketentuan-ketentuan yang terkait dengan tujuan dan sasaran tersebut di atas, termasuk upaya menyempurnakan pembagian kewenangan pengaturan penerimaan negara seperti dalam penetapan pajak dan retribusi daerah.

9. Peningkatan Efektivitas Pengelolaan Utang Pemerintah

a. Masalah dan Tantangan

Posisi utang luar negeri pemerintah yang mulai menurun sejak tahun 1995, mengalami peningkatan kembali sejak timbulnya krisis ekonomi yang dimulai paruh kedua tahun 1997. Pada akhir Desember 1999, jumlah utang luar negeri pemerintah mencapai sebesar US\$ 75,9 miliar atau meningkat sebesar US\$ 23,3 miliar dibandingkan posisi pada akhir Maret 1997 yang sebesar US\$ 52,6 miliar. Meningkatnya utang luar negeri utamanya untuk menutup pembiayaan defisit anggaran yang membesar, khususnya untuk stimulus fiskal yang diarahkan dalam rangka mengatasi dampak krisis pada penduduk utamanya penduduk miskin. Selain itu pinjaman luar negeri juga ditujukan untuk memperkuat cadangan devisa yang jumlah pinjamannya mencapai sekitar US\$ 10,2 miliar pada posisi akhir Desember 1999.

Pada saat bersamaan, utang domestik berupa obligasi pemerintah yang dimulai pada tahun 1998/99 untuk membiayai restrukturisasi perbankan meningkat cukup pesat. Restrukturisasi perbankan ini secara keseluruhan diperkirakan memerlukan dana lebih dari Rp. 600 triliun, yang pembiayaannya bersumber dari penerbitan obligasi pemerintah secara bertahap. Sampai dengan April 2000, jumlah obligasi yang diterbitkan untuk keperluan dana restrukturisasi perbankan adalah sekitar Rp. 530 triliun. Dengan memperhitungkan utang luar negeri dan utang domestik ini, utang pemerintah terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) diperkirakan akan mencapai puncaknya pada tahun 1999/2000, yaitu sekitar 100 persen. Dengan demikian jumlah utang pemerintah yang sangat besar ini membebani perekonomian Indonesia secara keseluruhan, dan pembayarannya akan sangat membebani APBN.

Di samping itu, pemanfaatan utang luar negeri pemerintah masih dirasakan belum optimal. Selain terjadi kebocoran, penggunaannya belum semuanya ditujukan pada proyek-proyek pembangunan yang produktif, sehingga tidak memberikan manfaat yang maksimal bagi masyarakat. Selanjutnya, perencanaan proyek-proyek yang akan dibiayai dari sumber luar negeri belum semuanya dibuat secara matang. Akibatnya, sering kali proyek yang sudah mendapatkan persetujuan pendanaan luar negeri tidak siap untuk dilaksanakan sehingga menimbulkan beban biaya tambahan, seperti *commitment fee*.

Tantangan ke depan untuk mengendalikan kenaikan pinjaman luar negeri dalam jangka pendek dan menurunkan stok utang secara bertahap dalam jangka menengah tidaklah mudah, mengingat kebutuhan pembangunan yang terus meningkat. Tambahan pula sejalan dengan pelaksanaan otonomi daerah, pemerintah daerah secara langsung diberikan kesempatan untuk melakukan pinjaman luar negeri, meski dengan persetujuan pemerintah pusat, akan semakin meningkatkan tekanan kebutuhan pinjaman luar negeri.

b. Strategi Kebijakan

Untuk memperringan beban dan meningkatkan kemandirian anggaran negara dalam jangka menengah/panjang, akan ditempuh berbagai upaya dalam rangka meningkatkan efektifitas pengelolaan utang luar negeri pemerintah. Strategi Kebijakan yang diperlukan adalah sebagai berikut.

(1) Mengurangi secara bertahap pembiayaan luar negeri bersih, yang merupakan selisih antara pencairan pinjaman baru dan pembayaran pokok utang. Pembiayaan luar negeri yang surplus dalam jumlah yang besar seperti selama 3 tahun terakhir tidak mungkin terus dipertahankan. Cara pembiayaan seperti ini harus dihindari dengan mengupayakan pengeluaran anggaran yang disesuaikan dengan penerimaannya. Sejalan dengan peningkatan dalam negeri, tingkat pinjaman luar negeri diupayakan menurun setiap tahunnya.

(2) Mengupayakan jangka waktu dan pola persyaratan (*terms and conditions*) yang memudahkan proses pencairan dan memperringan beban pembayaran dalam negosiasi pinjaman luar negeri yang baru.

(3) Mengkaji secara menyeluruh dan mempertajam prioritas pengeluaran anggaran, utamanya bagi proyek-proyek yang dibiayai dari utang luar negeri.

(4) Menyesuaikan pinjaman baru, baik yang dilakukan oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, dengan kemampuan anggaran untuk membayar kembali, dan penggunaannya ditujukan untuk kegiatan ekonomi produktif dan dilaksanakan secara transparan, efektif dan efisien.

(5) Membenahi mekanisme dan prosedur peminjaman luar negeri, termasuk perencanaan, proses seleksi, pemanfaatan dan pengawasannya. Pinjaman luar negeri pemerintah harus dikelola secara transparan dan selalu dikonsultasikan dengan DPR dan diatur dengan undang-undang. Dalam kaitan itu perlu disusun peraturan-peraturan perundang-undangan yang melandasi dan memayungi berbagai pinjaman luar negeri, khususnya yang terkait dengan pinjaman pemerintah, langsung ataupun melalui jaminan, baik pemerintah pusat maupun daerah.

(6) Melakukan restrukturisasi utang dan penjadwalan kembali utang luar negeri mengingat beban pembayaran yang besar sementara kemampuan anggaran masih terbatas akibat krisis ekonomi. Proyek-proyek yang sudah disetujui pendanaannya namun menunjukkan hambatan dalam persiapan pelaksanaannya ataupun kinerja pelaksanaannya sangat buruk maka proyek-proyek tersebut harus dibatalkan.

(7) Menerbitkan obligasi pemerintah untuk kebutuhan pembangunan, di luar keperluan kebutuhan dana rekapitalisasi perbankan. Pengembangannya dilaksanakan secara bertahap agar stabilitas makro tetap terjaga dan tidak mengganggu pemulihan kegiatan ekonomi sektor swasta. Prioritas diberikan untuk menyalurkan obligasi yang telah diterbitkan bagi keperluan restrukturisasi perbankan dan mengembangkan pasar obligasi untuk fasilitas pembayaran kembali (*refinancing*) obligasi tersebut bila jatuh tempo.

c. Program Pembangunan

Dari uraian tersebut di atas disusun **Program Pengelolaan Utang Pemerintah**. Program ini bertujuan untuk meningkatkan kemandirian pembangunan dan menurunkan beban pinjaman luar negeri. Adapun sasarannya adalah mengoptimalkan penggunaan pinjaman pemerintah, baik dalam negeri maupun luar negeri, untuk keperluan pembangunan.

Program ini antara lain mencakup langkah-langkah memperkuat unit pengelolaan utang pemerintah (*debt management unit*) yang baru dibentuk; penyusunan perundang-undangan dan peraturannya yang terkait dengan pinjaman dan hibah luar negeri serta pinjaman dalam negeri; pembentukan sistem pengawasan dan pemantauan utang luar negeri baik yang dilakukan oleh pemerintah pusat maupun daerah; pengembangan pasar obligasi pemerintah, termasuk infrastruktur pendukung dan instrumen-instrumen dasar lainnya; dan peningkatan kemampuan sumberdaya manusia yang melaksanakan pengelolaan utang pemerintah, baik dalam hal melakukan analisa, negosiasi, dan evaluasi pinjaman pemerintah.

Dengan langkah-langkah tersebut diharapkan efektifitas pemanfaatan pinjaman luar negeri meningkat, yang ditunjukkan oleh menurunnya masalah sistemik dalam pelaksanaan proyek pinjaman luar negeri, yang pada gilirannya akan mengurangi jumlah proyek-proyek luar negeri yang dibatalkan. Selanjutnya beban utang pemerintah secara bertahap dapat dikurangi dan rasionya terhadap PDB mencapai tingkat yang aman bagi tercapainya ketahanan utang (*debt sustainability*).

F. PENYEDIAAN PRASARANA DALAM MENUNJANG PEMBANGUNAN EKONOMI

Dalam rangka mempercepat pemulihan ekonomi dan memperkuat landasan pembangunan ekonomi yang berkelanjutan diperlukan dukungan penyediaan prasarana, yang pada prinsipnya dapat dilakukan melalui 2 (dua) pendekatan. Pertama, penyediaan prasarana berdasarkan kebutuhan (*demand approach*) termasuk di dalamnya kebutuhan untuk memelihara prasarana yang telah dibangun. Kedua, penyediaan prasarana untuk mendorong tumbuhnya kegiatan ekonomi pada suatu daerah tertentu (*supply approach*). Namun demikian pada saat ketersediaan dana sangat terbatas, maka prioritas lebih diarahkan kepada pendekatan yang pertama (*demand approach*). Pada saat kondisi ekonomi sudah membaik, maka pembangunan prasarana baru untuk mendorong tumbuhnya suatu wilayah dapat dilaksanakan.

Sehubungan dengan hal tersebut, maka strategi yang akan dilaksanakan adalah: pertama, mempertahankan tingkat jasa pelayanan prasarana; kedua, melanjutkan restrukturisasi dan reformasi bidang prasarana; ketiga, meningkatkan aksesibilitas masyarakat terhadap jasa pelayanan prasarana; keempat, meningkatkan peranserta swasta dan masyarakat dalam pembangunan prasarana. Keempat pokok ini merupakan acuan dalam penyediaan jasa pelayanan prasarana secara nasional, sedang penerapan untuk masing-masing daerah dilakukan dengan mempertimbangkan keadaan dan kemampuannya.

1. Mempertahankan Tingkat Jasa Pelayanan Prasarana

a. Masalah dan Tantangan

Investasi pemerintah pada bidang prasarana (perhubungan, telekomunikasi, pengairan, air minum, energi) merupakan suatu usaha untuk menciptakan alokasi sumberdaya ekonomi secara efisien agar dapat dipergunakan oleh seluruh lapisan masyarakat secara adil dan merata. Prasarana merupakan kegiatan yang sulit untuk diperdagangkan karena ciri dan bentuk dari pelayanan ini merupakan jasa pelayanan fisik yang terikat dengan lokasi (*natural monopoly*). Perilaku kegiatan bisnis prasarana kadang kala juga sangat berkaitan dengan sifat-sifat monopolistik meskipun pada masa kini telah diusahakan untuk meningkatkan kadar kompetisinya. Untuk itu pemerintah telah banyak menanamkan investasi pada pembangunan prasarana agar mampu melindungi dan berpihak kepada masyarakat luas dan konsumen.

Penyediaan pelayanan dan prasarana transportasi, jasa telekomunikasi, jaringan distribusi listrik, distribusi gas, saluran

irigasi sampai pertengahan tahun 1997 sudah mampu mencapai tingkatan memadai, yang tercermin dari rasio perbandingan tingkat investasi prasarana terhadap Produk Domestik Bruto (PDB). Namun demikian, masih banyak daerah yang belum terjangkau pelayanan jasa prasarana, dan untuk beberapa daerah masih memerlukan peningkatan pelayanannya. Hal ini menunjukkan tingkat pembangunan yang kurang merata karena disparitas kondisi ekonomi dan geografis. Di samping itu, terjadinya krisis ekonomi telah menurunkan kemampuan penyediaan jasa pelayanan terutama karena berkurangnya kemampuan pendanaan dalam memenuhi kebutuhan operasi dan pemeliharaannya. Keadaan ini diperberat dengan kemampuan masyarakat dalam partisipasi membayar biaya operasi yang juga berkurang sehingga tarif pelayanan juga tidak dapat dinaikkan.

Secara keseluruhan, pelayanan jasa prasarana menghadapi tantangan untuk mempertahankan tingkat pelayanannya, karena faktor percepatan kerusakan prasarana yang disebabkan minimnya biaya perawatan, biaya operasi yang meningkat, pendapatan yang menurun dan sangat terbatasnya investasi baru.

Tantangan dalam mempertahankan tingkat penyediaan jasa-jasa prasarana mempunyai tiga dimensi.

Pertama, pembangunan prasarana akan melibatkan unsur: penggunaan kapital yang sangat intensif, waktu pengembalian modal yang panjang, penggunaan lahan cukup luas, pemanfaatan teknologi tinggi, perencanaan dan implementasi yang perlu banyak waktu untuk mencapai skala ekonomis. Kebutuhan ini sangat bertolak belakang dengan kemampuan ekonomi secara nasional yang ada pada saat ini baik pemerintah maupun swasta.

Kedua, bidang prasarana merupakan pendahulu (*leading sector*) yang harus dipersiapkan untuk memberikan dukungan bagi bidang lainnya. Pada saat sebelum krisis 1997, secara agregat, sudah dicapai tingkat pelayanan jasa prasarana dengan kondisi yang cukup bagus. Namun, peningkatan jumlah penduduk yang disertai harga jasa prasarana yang rendah mendorong penggunaan prasarana ke arah konsumtif dan bukan produktif. Kesalahan alokasi sumberdaya ini menurunkan produktivitas dan tingkat pelayanannya. Kesulitan ini juga semakin diperberat dengan adanya pembangunan tambahan prasarana untuk lokasi yang baru. Sementara itu, pada beberapa daerah menunjukkan pertumbuhan ekonomi yang tinggi sewaktu krisis moneter yang didorong oleh berkembangnya kemampuan ekspor sehingga meningkatkan kebutuhan pelayanan jasa prasarana tertentu.

Ketiga, pelayanan jasa prasarana sedang menuju ke paradigma baru melalui restrukturisasi bidang usaha sehingga harus mengambil langkah-langkah yang telah ditetapkan dalam rencana induk restrukturisasi tersebut. Adakalanya pola restrukturisasi tidak sesuai dengan usaha mempertahankan tingkat teknologi sebelumnya. Misalnya pada prasarana kelistrikan yang sedang menuju pola multi buyers dan multi sellers akan memerlukan pengembangan sistem kelistrikan yang lebih lengkap dan memerlukan tambahan peralatan yang lebih maju dibandingkan dengan tingkat sebelumnya, jadi tidak hanya memperbaiki peralatan sesuai dengan kemampuan pada masa pra-krisis.

b. Strategi Kebijakan

Upaya menghadapi semua tantangan tersebut ditempuh melalui strategi kebijakan pada jangka menengah dengan mengusahakan seoptimal mungkin

untuk mempertahankan tingkat pelayanan prasarana yang telah tercapai melalui kegiatan pemeliharaan dan rehabilitasi terutama bagi prasarana yang menunjang pertumbuhan perekonomian pada suatu daerah. Perencanaan rehabilitasi prasarana ataupun sarana dilakukan dengan mempertimbangkan efektifitas biaya dan kendala waktu. Pengambilan keputusan dilakukan dengan mempertimbangkan berbagai faktor (modal, teknologi dan konsumen yang dilayani) dalam rangka mencapai sasaran tingkat pelayanan maupun rencana restrukturisasi. Di samping itu harus diperhitungkan adanya kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku mengenai otonomi daerah dan perimbangan keuangan pusat-daerah. Sesuai dengan desentralisasi maka pmda mempunyai peranan yang sangat penting dalam pembangunan dan pemeliharaan prasarana. Prioritas selanjutnya ditujukan kepada peningkatan kapasitas pelayanan serta perluasan jaringan dan jangkauan pelayanan yang sangat dibutuhkan atas pertimbangan peningkatan efisiensi.

c. Program Pembangunan

(1). Program Rehabilitasi atau Perbaikan Prasarana

Program ini bertujuan untuk mempertahankan prasarana yang telah dibangun agar dapat dipertahankan tingkat pelayanannya dengan kondisi fisik yang cukup memadai. Dengan kegiatan ini diharapkan prasarana yang ada dapat tetap dioperasikan dan dimanfaatkan semaksimal mungkin untuk menunjang sektor-sektor produktif lainnya. Untuk prasarana yang sudah dimulai konstruksinya atau sedang dalam tahapan konstruksi diupayakan untuk dilaksanakan kegiatan pemeliharaan agar nilai ekonomis dari prasarana tersebut tidak turun drastis, sehingga pada saat kondisi ekonomi mulai membaik maka pembangunan lanjutan dapat segera dilaksanakan dengan tidak mengalami kerugian yang berarti.

(2). Program Penguatan dan Peningkatan Prasarana

Kegiatan pembangunan yang khusus diarahkan untuk melaksanakan optimalisasi pemanfaatan aset-aset prasarana yang telah dimiliki dan dibangun selama ini. Pada beberapa kasus didapatkan titik-titik kelemahan pelayanan prasarana atau bagian kritis yang sering menghambat seperti titik lemah dari rantai pelayanan. Penanganan bagian ini akan mampu mempertahankan dan bahkan meningkatkan pelayanan sehingga diharapkan dapat memacu pertumbuhan bidang ekonomi lainnya. Demikian juga diharapkan untuk mendukung rencana restrukturisasi bidang prasarana bersangkutan. Pada program ini juga diharapkan dapat ditingkatkan peluang-peluang bagi pemerintah pusat dalam meningkatkan pendapatan sesuai dengan fungsinya sebagai fasilitator kegiatan ekonomi secara nasional.

Program rehabilitasi dan program penguatan prasarana tersebut diatas, secara keseluruhan dapat dikatakan sebagai intensifikasi aset-aset prasarana untuk mempertahankan tingkat jasa pelayanan prasarana dengan mempertimbangkan keekonomiannya. Tindakan ini memberi peluang pemanfaatan prasarana yang ada dengan semaksimal mungkin serta efisien untuk jangka waktu yang lebih panjang. Mempertahankan kualitas dan kontinuitas pelayanan secara optimal dengan kesempatan meningkatkan kegiatan pelayanan operasi, pemeliharaan/perawatan serta penyehatan usaha.

2. Melanjutkan Restrukturisasi dan Reformasi di Bidang Prasarana

a. Masalah dan Tantangan

Saat ini merupakan tahap yang sangat kritis dalam pembangunan prasarana di Indonesia. Setelah tiga dekade pertumbuhan ekonomi tinggi secara berkesinambungan, pembangunan prasarana saat ini dihadapkan pada berbagai masalah yang tidak dapat diantisipasi sebelumnya, yaitu kesulitan penyediaan dana pembangunan dan tingginya tingkat kerusakan prasarana yang telah dibangun. Pada masa sebelum krisis ekonomi, jumlah investasi untuk pembangunan prasarana telah meningkat dari tahun ke tahun dan telah mencapai sekitar 5,8 persen dari PDB. Peningkatan tersebut juga telah diikuti dengan semakin meningkatnya partisipasi swasta dalam pembangunan prasarana seperti penyediaan prasarana transportasi, tenaga listrik, dan telekomunikasi. Setelah krisis dana pembangunan prasarana secara keseluruhan mengalami penurunan yang sangat tajam. Pangsa pembiayaan dari rupiah murni untuk sektor-sektor di bidang prasarana terhadap total APBN (harga berlaku) terlihat kecenderungan yang terus menurun dari 28,34 persen pada tahun 1997/98 menjadi hanya 7,8 persen pada tahun 2000. Bila termasuk pinjaman luar negeri, angka penurunan yang ditunjukkan adalah dari 31,17 persen menjadi 17,68 persen.

Selain semakin terbatasnya dana, pembangunan prasarana selama ini masih dilaksanakan secara tidak efisien dan masih kurang transparan. Hal ini menyebabkan tingginya tingkat ketidakpastian dan seringkali terjadi saling kontradiksi, birokrasi yang berlebihan, kecurigaan yang besar dari masyarakat, dan akhirnya menimbulkan inefisiensi. Kekurangtransparanan ini disebabkan oleh banyak faktor. *Pertama*, adalah kurang adanya kompetisi. *Kedua*, adalah masih dominannya peranan pemerintah yang dilakukan di sektor-sektor pembangunan prasarana, baik sebagai pemilik, pembuat kebijakan, pengatur maupun dalam sistem operasinya. Pemerintah memiliki BUMN dan menyediakan banyak pendanaan melalui pinjaman dari badan-badan internasional. Pemerintah mengatur sektor melalui penerapan kebijakan sektor. Peran pemerintah sebagai pemilik dan pengatur bahkan sebagai operator masih bercampuraduk sehingga mempersulit usaha untuk menjamin keadilan dan memberikan perlakuan yang sama terhadap semua pelaku di sektor-sektor prasarana untuk mendorong kompetisi dan menghilangkan praktik-praktik monopoli, dan anti kompetisi.

Sumber kerancuan lainnya adalah masih tercampuraduknya misi komersial dan misi sosial yang harus dilaksanakan oleh badan penyelenggara (umumnya BUMN) di bidang jasa pelayanan prasarana. Di satu pihak, sebagai persero (misal PLN, PT KAI dsb) diharapkan memaksimalkan keuntungan. Di lain pihak, BUMN masih dibebani misi sosial dalam bentuk kewajiban untuk memberikan jasa pelayanan umum. Sebagai contoh, PLN selain dituntut untuk mampu meningkatkan keuntungan, juga harus melayani wilayah perdesaan yang tidak menguntungkan secara komersial.

Selain beberapa permasalahan tersebut diatas terdapat pula tantangan yang harus dihadapi dalam pelayanan jasa prasarana terutama dalam menghadapi globalisasi, yaitu jasa pelayanan prasarana harus dapat meningkatkan efisiensi melalui penerapan kompetisi, transparansi, dan akuntabiliti untuk menghadapi usaha persaingan bebas di masa mendatang.

b. Strategi Kebijakan

Adanya kesulitan pendanaan yang cukup serius, maka pemulihan kelayakan pendanaan dalam pembangunan prasarana merupakan suatu keharusan dan menjadi prioritas utama bagi pemerintah. Pemerintah yakin bahwa sudah saatnya untuk melakukan restrukturisasi dan reformasi yang lebih mendasar dan menyeluruh sehingga diharapkan pembangunan dalam bidang prasarana (kelistrikan, transportasi, telekomunikasi, dan pengairan) dapat mengatasi kesulitan, dapat memperbaiki kelemahan-kelemahan, serta dapat memberikan pelayanan yang lebih baik kepada konsumen dan kembali mendukung pertumbuhan ekonomi secara berkelanjutan.

Tujuan dilakukannya restrukturisasi dan reformasi pada kelembagaan adalah untuk menciptakan iklim yang kondusif bagi investasi maupun usaha di bidang jasa pelayanan prasarana. Sedangkan tujuan untuk melaksanakan restrukturisasi dan reformasi perusahaan di bidang prasarana adalah untuk menyehatkan dan meningkatkan kinerja perusahaan.

Sasaran dilakukannya restrukturisasi dan reformasi di bidang prasarana adalah: *pertama*, pemulihan kelayakan keuangan bidang prasarana sehingga dapat mengakhiri krisis keuangan yang terjadi saat ini. *Kedua*, agar di bidang pembangunan prasarana dapat dilaksanakan secara efisien dan lebih responsif terhadap kebutuhan konsumen dengan memperkenalkan kompetisi, serta memperkuat pengaturan. *Ketiga*, untuk meningkatkan efisiensi dan menyediakan sumber pendanaan baru bagi bidang tersebut, akan ditingkatkan peran swasta dengan cara yang sangat transparan dan sangat kompetitif, dan *Keempat*, Pemerintah akan meningkatkan transparansi dan efisiensi dengan cara mengurangi perannya dalam pembangunan prasarana dan memisahkan misi sosial dari misi komersial. Untuk mencapai sasaran kelayakan keuangan, kompetisi, transparansi, dan partisipasi swasta diperlukan perubahan yang mendasar. Beberapa perubahan telah dimulai, tetapi kecepatannya akan ditingkatkan, dan ruang lingkup perubahannya diperluas.

Dalam rangka mencapai tujuan tersebut, akan dilakukan 6 (enam) langkah menuju restrukturisasi secara penuh, yaitu restrukturisasi industri dan pemecahan aktivitas (*unbundling system*); pengembangan hubungan komersial dan memperkenalkan kompetisi; pendekatan baru dalam penetapan tarif berdasarkan mekanisme pasar dan subsidi; rasionalisasi dan ekspansi partisipasi swasta; memperjelas peran pemerintah dan memperkuat fungsi pengaturan; pengembangan kerangka hukum baru.

Membagi bidang prasarana kedalam komponen-komponen yang berbeda merupakan tahap awal dari pengenalan kompetisi pada masing-masing bidang. Tingkat perlakuan yang sama dalam berusaha untuk semua pihak yang berkepentingan juga harus diciptakan untuk dijadikan dasar bagi kompetisi yang adil. Subsidi silang yang secara tradisional membebani konsumen komersial dan menurunkan kemampuan kompetisi terhadap *captive market* akan dihilangkan, dan peraturan kompetisi secara hati-hati akan diterapkan.

Pemecahan aktivitas terdiri atas dua jenis, yaitu pemecahan secara geografis dan fungsional. Pemecahan geografis didasarkan pada keragaman wilayah Indonesia. Pemecahan secara fungsional didasarkan pada kenyataan usaha jasa pelayanan prasarana terdiri atas sub-sub usaha. Pemecahan dari aktivitas-aktivitas ini akan memperjelas pertanggungjawaban (akuntabilitas) dan memberikan dasar kompetisi.

Kompetisi merupakan cara terbaik untuk menjamin efisiensi dengan mengembangkan pasar kompetisi penuh secara langsung atau bertahap. Pengalaman negara lain, baik di negara maju maupun berkembang, menunjukkan bahwa memperkenalkan sistem kompetisi dalam pembangunan prasarana tidak hanya layak tetapi juga sangat diharapkan. Kompetisi dapat menurunkan biaya serendah mungkin melalui efisiensi sehingga memungkinkan pembagian keuntungan efisiensi antara produsen dan konsumen, mendorong adanya pembagian risiko, dan mengurangi beban pemerintah untuk merencanakan dan mengatur.

Untuk mempromosikan transparansi, penyediaan prasarana dapat dilaksanakan berdasarkan atas prinsip komersial. Misi sosial termasuk juga misi strategis akan ditangani oleh pemerintah melalui pemberian sistem subsidi dan insentif lainnya secara transparan. Pemerintah akan menerapkan program rasionalisasi tarif secara komprehensif. Secara bertahap tarif akan dinaikkan agar dapat sepenuhnya mengembalikan biaya penyediaan, kecuali untuk kelompok tertentu yang ditargetkan mendapat subsidi. Untuk mendukung pemerataan pembangunan dan melindungi masyarakat tidak mampu, akan diberikan subsidi yang dilakukan secara eksplisit dan transparan. Mekanisme kenaikan tarif akan diberlakukan untuk memberikan insentif agar lebih efisien, dan juga untuk mencegah subsidi yang makin besar dimasa datang, serta untuk mendukung struktur industri yang baru.

Memperkenalkan partisipasi swasta harus dilakukan sebagai bagian dari proses restrukturisasi yang mendalam, dan tidak boleh mengabaikan kelayakan keuangan dan kelayakan ekonomi, serta harus diiringi dengan peningkatan kompetisi dan transparansi. Hal ini sangat penting apabila sasarannya tidak hanya mewujudkan peningkatan partisipasi swasta, tetapi juga meningkatkan efisiensi partisipasi swasta tersebut.

Peran dan fungsi pemerintah sebagai pemilik, pembuat kebijakan, pengatur, dan operator yang saat ini masih bercampuraduk secara bertahap akan dipisahkan untuk mendorong adanya kejelasan dan transparansi dalam meletakkan bidang prasarana pada pijakan yang sehat. Peran pemerintah akan lebih diarahkan dan diperkuat sebagai pembuat kebijakan, pengatur, dan fasilitator.

Paralel dengan langkah-langkah tersebut diatas, kerangka hukum dalam bidang pembangunan prasarana beroperasi juga perlu diperkuat. Hal ini untuk memungkinkan adanya penciptaan pasar kompetitif, dan menetapkan prinsip-prinsip dasar penetapan tarif dan pemberian subsidi. Kerangka hukum tersebut akan diwujudkan dalam bentuk Rancangan Undang-Undang baru (seperti Undang-Undang Kelistrikan, Telekomunikasi dsb.) untuk mengakomodasi pasar transisi kompetisi parsial dan pasar kompetisi penuh yang merupakan tujuan dari restrukturisasi dan reformasi.

c. Program Pembangunan

(1). Program Restrukturisasi dan Reformasi Kelembagaan

Program restrukturisasi dan reformasi kelembagaan ditujukan agar tercipta iklim yang lebih kondusif bagi investasi dan usaha di bidang prasarana, lebih efisien, transparan, mengurangi biaya ketidakpastian melalui pembagian risiko (*risk-sharing management*), serta peningkatan kualitas standar pelayanan di bidang pembangunan/jasa prasarana yang dapat bersaing secara internasional. Kegiatan dalam program tersebut dilaksanakan melalui penyempurnaan regulasi, kebijakan tarif, standarisasi,

peningkatan SDM dan kelembagaan, restrukturisasi birokrasi dan kelembagaan yang kurang efisien dan desentralisasi, upaya peningkatan good governance baik di bidang pemerintahan maupun di dalam penegakan hukum peraturan, perijinan, perencanaan maupun pelaksanaan dan tata cara usaha di bidang prasarana.

(2). Program Restrukturisasi Perusahaan Negara

Program restrukturisasi perusahaan negara secara umum telah dibahas dalam sub bab Penguatan Institusi Pasar. Namun, khusus untuk bidang prasarana dapat disampaikan sebagai berikut.

Program restrukturisasi dan reformasi perusahaan di bidang jasa prasarana ditujukan untuk menyehatkan dan meningkatkan kinerja perusahaan (BUMN) secara efisien. Efisiensi akan mendorong perusahaan dapat lebih mandiri, andal dan profesional, sehingga dapat bersaing dengan perusahaan lain di tingkat nasional dan internasional. Selain itu akan tercipta kejelasan peran komersial perusahaan yang dapat menghasilkan pendapatan ataupun devisa bagi negara, juga kejelasan peran pelayanan umum bagi kepentingan masyarakat berpendapatan rendah. Langkah tersebut harus dilaksanakan secara efisien dan bertanggungjawab serta dapat dikompetisikan. Program restrukturisasi dan reformasi di perusahaan tersebut dilaksanakan melalui beberapa kegiatan yaitu kegiatan pemulihan kelayakan keuangan melalui restrukturisasi keuangan, kegiatan pemecahan aktivitas, reposisi refocusing, rasionalisasi perusahaan, perumusan pendekatan baru penetapan tarif secara transparan dan dapat dipertanggungjawabkan, serta peningkatan SDM. Selain itu dilakukan pula peningkatan kerjasama dengan pihak swasta yang saling menguntungkan, serta go public secara terencana dan bertahap apabila dapat meningkatkan kinerja, efisiensi dan menguntungkan bagi masyarakat dan negara, baik jangka pendek dan jangka panjang.

(3). Program Peningkatan Peranserta Swasta dan Masyarakat

Program ini bertujuan untuk meningkatkan partisipasi swasta dan masyarakat dalam penyediaan jasa prasarana. Program ini mencakup berbagai kegiatan pokok seperti : menyiapkan kebijakan perangkat regulasi dalam rangka kompetisi penyelenggaraan prasarana; meningkatkan peranserta pengusaha golongan ekonomi lemah dan koperasi dalam pembangunan dan penyelenggaraan prasarana; dan membentuk badan regulator yang independen.

3. Meningkatkan Aksesibilitas Masyarakat terhadap Jasa Pelayanan Prasarana

a. Masalah dan Tantangan

Wilayah Indonesia dengan luas hampir 2 juta km² dan terdiri lebih dari 17 ribu pulau dengan penduduk lebih dari 210 juta jiwa yang 57 persen berada di Pulau Jawa, namun selebihnya tersebar secara tidak merata mulai dari Sumatera sampai dengan yang jarang penduduknya di Papua Barat serta beberapa wilayah di kawasan timur Indonesia. Sebaran penduduk yang tidak merata serta kondisi geografis tersebut memberikan permasalahan dan tantangan dalam penyediaan jasa pelayanan prasarana pada daerah-daerah terpencil, pedalaman, terisolasi dan perbatasan secara adil, merata, serta terjangkau. Pada saat ini, tidak kurang dari 262 kecamatan yang aksesibilitasnya sulit dan 60 kecamatan yang aksesibilitasnya dikategorikan sebagai sangat sulit. Walaupun masyarakat di lokasi-lokasi tersebut sudah menyelenggarakan sebagian jasa prasarana, seperti pembuatan jalan

desa, usaha penyeberangan sungai, dan pembuatan irigasi desa, namun masih diperlukan peran pemerintah dalam menyediakan fasilitas prasarana, khususnya yang bersifat keperintisan, dengan tujuan dapat mendorong berkembangnya perekonomian serta mekanisme pasar yang sehat. Selain itu peran pemerintah dalam menyediakan jasa pelayanan prasarana seperti transportasi, telekomunikasi dan kelistrikan akan membuka keterisolasian daerah yang bersangkutan serta memberikan akses informasi kepada masyarakatnya.

b. Strategi Kebijakan

Strategi yang ditempuh dalam upaya meningkatkan aksesibilitas masyarakat terhadap jasa pelayanan prasarana adalah memperluas jangkauan jasa pelayanan prasarana sampai ke daerah-daerah terpencil, pedalaman, terisolasi dan perbatasan. Perluasan jaringan prasarana tersebut diprioritaskan untuk menyediakan prasarana yang diperlukan dalam memenuhi kebutuhan dasar masyarakat, seperti transportasi, tenaga listrik dan irigasi. Peningkatan efisiensi dan efektifitas prasarana dilakukan dengan cara pandang yang tidak lagi memisahkan prasarana perkotaan dan perdesaan, namun memandang keduanya saling terkait sebagai kesatuan sistem. Dengan demikian, pengembangan prasarana selalu didasarkan pada keterpaduan sistem pelayanan yang efisien antara kawasan perkotaan dengan perdesaan sebagai subsistemnya di samping keterpaduannya dengan sistem prasarana nasional dan regional.

Untuk menunjang tersedianya pelayanan jasa prasarana di daerah-daerah terisolasi, terpencil, dan kawasan tertinggal akan dilakukan intervensi pemerintah melalui upaya-upaya perintisan. Upaya perintisan tidak semata-mata didasarkan atas pertimbangan kelayakan ekonomi, tetapi merupakan upaya pemerintah dalam membuka isolasi daerah dan mendorong pertumbuhan ekonomi daerah yang bersangkutan. Dalam pelaksanaannya, pemerintah akan berperan menyediakan fasilitas prasarannya, sedang untuk pengoperasiannya akan ditunjang melalui kebijakan subsidi dari pemerintah atau subsidi silang antar konsumen. Selanjutnya, seiring dengan meningkatnya kemampuan ekonomi masyarakat akan dilakukan penghapusan subsidi secara bertahap dan sistematis, agar harga tarif untuk pelayanan jasa prasarana dapat dikasakan secara komersial oleh badan usaha milik negara/daerah, swasta, koperasi dan masyarakat.

Dalam rangka memperluas jangkauan pelayanan jasa prasarana keseluruhan lapisan masyarakat ditempuh kebijakan peningkatan efisiensi dalam pengembangan dan pengoperasian jasa pelayanan, sehingga mampu melayani masyarakat dengan harga tarif yang terjangkau. Peningkatan efisiensi dilaksanakan sejak tahap perencanaan termasuk standarisasi fasilitas prasarana sampai tahap pengoperasiannya dengan mempertimbangkan kemampuan serta kemauan masyarakat dalam menanggung biaya pelayanannya dan ketersediaan daya dukung bagi terbentuknya industri barang dan jasa dalam negeri.

c. Program Pembangunan

Program Penyediaan Prasarana Perintis. Program-program ini berisi kegiatan jasa pelayanan perintisan/ekstensifikasi melalui penyediaan prasarana dan sarana serta penyelenggaraan jasa pelayanannya di bidang transportasi, telekomunikasi, pengairan dan ketenagalistrikan pada daerah terpencil, pedalaman, terisolasi, dan perbatasan dengan tingkat pelayanan yang handal dan dapat dijangkau oleh masyarakat.

Dalam pengembangan prasarana, pada awalnya diperlukan kebijakan insentif untuk menjembatani antara kemampuan bayar masyarakat yang terbatas dengan tarif pelayanan prasarana yang wajar. Kebijakan insentif tersebut berupa subsidi pemerintah atau subsidi silang antar konsumen serta pemberian insentif lainnya. Subsidi pemerintah secara bertahap akan dihapuskan sejalan dengan peningkatan kemampuan masyarakat untuk membayar harga tarif pelayanan jasa prasarana. Berkurangnya subsidi akan memberikan kesempatan bagi pemerintah untuk mengalihkan penyediaan fasilitas prasarana ke daerah terpencil, pedalaman, terisolasi, dan perbatasan lainnya. Kemampuan pengurangan subsidi dengan cepat akan mendukung percepatan penyediaan prasarana perintis.

G. MEWUJUDKAN PENGELOLAAN SUMBERDAYA ALAM DAN LINGKUNGAN HIDUP YANG BERKELANJUTAN DAN BERKEADILAN

1. Masalah dan Tantangan

Kondisi dewasa ini menunjukkan bahwa potensi sumberdaya alam di Indonesia sangat besar, namun demikian pengelolaan sumberdaya alam tersebut belum memenuhi prinsip-prinsip keadilan dan keberlanjutan. Hal ini disebabkan masih terdapatnya sejumlah permasalahan yang selama ini dihadapi.

Perkembangan kebudayaan modern di Indonesia cenderung menyebabkan timbulnya berbagai kesalahan cara pandang dalam hubungan antara manusia dengan alam. Hal ini mengakibatkan terjadinya kesalahan dalam pengelolaan sumberdaya alam dan lingkungan hidup yang membahayakan keberlanjutannya serta rendahnya kemampuan sumberdaya manusia dalam pengelolaan sumberdaya alam dan lingkungan hidup. Sementara itu kearifan tradisional sebagai sumber inspirasi bagi pengelolaan sumberdaya alam semakin tersingkir.

Pemanfaatan sumberdaya alam yang dilaksanakan pada masa lalu cenderung lebih mengutamakan upaya mengejar perolehan devisa negara, dan kurang memperhatikan kaidah-kaidah pengelolaan sumberdaya alam yang berkelanjutan dan berkeadilan. Hal ini disebabkan oleh pemanfaatan sumberdaya alam itu dilakukan secara tidak efisien dan berorientasi pada kepentingan jangka pendek, sehingga berakibat terjadinya pengurasan sumberdaya alam melebihi daya dukungnya. Urgensi pemulihan ekonomi cenderung memperparah permasalahan ini.

Masalah lain yang dihadapi adalah pola pemanfaatan sumberdaya alam kurang memberikan akses kepada masyarakat adat dan lokal di satu pihak dan di pihak lain cenderung sentralistik dan terpusat pada beberapa kelompok masyarakat dan golongan tertentu, sehingga mengurangi kesempatan dan peranserta aktif masyarakat adat dan lokal. Lemahnya kontrol masyarakat dan penegakan hukum dalam pengelolaan sumberdaya alam dan pelestarian lingkungan hidup juga merupakan masalah penting lain yang menyebabkan hak-hak masyarakat untuk menggunakan dan menikmatinya menjadi terbatas dan justru sebaliknya menimbulkan konflik baik yang bersifat vertikal maupun horisontal. Hal ini diakibatkan antara lain oleh sistem hukum yang berkaitan dengan pengelolaan sumberdaya alam masih belum memiliki perspektif lingkungan hidup, penghormatan hak-hak asasi manusia, demokrasi, kesetaraan jender, dan desentralisasi. Selain itu peranserta aktif masyarakat dalam akses dan kontrol sumberdaya alam belum optimal karena adanya campur tangan pihak lain, belum dilindunginya hak-hak publik dan hak-hak adat, peran lembaga legislatif dan partai politik yang belum optimal.

Hal lain yang menjadi permasalahan penting adalah belum memadainya kualitas dan kuantitas sumberdaya manusia sehingga manfaat dari sumberdaya alam belum sepenuhnya dinikmati oleh sebagian besar penduduk. Belum lengkapnya standar mutu lingkungan di setiap daerah yang dapat digunakan sebagai indikator keberhasilan merupakan masalah lain yang menyebabkan pemeliharaan lingkungan hidup belum dapat dilakukan secara efektif.

Dalam pengelolaan dan pelestarian sumberdaya alam dan lingkungan hidup, perempuan masih belum banyak dilibatkan dalam setiap tahap dan proses pembangunan lingkungan hidup, terutama pada perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan. Di samping itu, perempuan masih belum memperoleh informasi dan pengetahuan yang memadai untuk dapat mengelola dan melestarikan sumberdaya alam dan lingkungan hidup dengan baik. Sementara itu, perempuan mempunyai potensi dan peran yang besar dalam pembangunan sumberdaya alam dan lingkungan hidup. Hal tersebut di atas selanjutnya turut mempengaruhi berbagai kemerosotan kualitas sumberdaya alam dan lingkungan hidup, dan selanjutnya mempengaruhi kesinambungan dari pembangunan secara keseluruhan.

Sedangkan dari aspek globalisasi ekonomi, permasalahan yang dihadapi adalah lemahnya daya tawar dalam hubungan ekonomi internasional yang mencakup kondisi dimana masyarakat terpaksa memilih mengeksploitasi sumberdaya alam dengan nilai tambah yang rendah, adanya ancaman pembajakan sumberdaya hayati (biopiracy) dan pembajakan teknologi lokal, serta investasi yang dibiayai hutang luar negeri tidak memberikan kompensasi atas biaya sosial akibat kerusakan lingkungan.

Dengan memperhatikan permasalahan diatas dan kondisi saat ini, maka tantangan ke depan di bidang pengelolaan sumberdaya alam dan lingkungan hidup adalah meningkatnya tuntutan penggunaan sumberdaya alam yang berkelanjutan dan berkeadilan serta tekanan terhadap lingkungan hidup yang diakibatkan oleh jumlah dan kebutuhan akan kualitas hidup masyarakat yang semakin berkembang. Tantangan tersebut mencakup beberapa aspek yaitu kebijakan ekonomi dan iklim usaha, kebijakan kebudayaan dan pendidikan, politik dan penguatan masyarakat sipil, serta hukum.

2. **Strategi Kebijakan**

Untuk mencapai sasaran yang telah ditetapkan dan sekaligus mengatasi permasalahan dan tantangan yang dihadapi, maka strategi kebijakan yang ditempuh adalah: 1) mengembangkan sistem perhitungan Produk Domestik Bruto (PDB) yang berwawasan lingkungan (*Green GDP*); 2) menerapkan pendekatan berimbang antara mekanisme pasar, tata nilai dan regulasi berkeadilan dengan pola kemitraan dalam pengelolaan sumberdaya alam untuk mencapai kesejahteraan masyarakat dari generasi ke generasi; 3) menjamin keseimbangan antara pemanfaatan dan konservasi sumberdaya alam, adanya kepastian hukum atas pemilikan, pengelolaan, serta pemanfaatan nilai tambah sumberdaya alam termasuk pengakuan terhadap hak-hak masyarakat adat dan lokal; 4) menerapkan teknologi yang terbaik dan tersedia termasuk teknologi tradisional, untuk kegiatan konservasi dan rehabilitasi sumberdaya alam, dan dalam peningkatan kualitas lingkungan hidup; 5) mengintegrasikan prinsip-prinsip keberlanjutan ekonomi, ekologi dan sosial dalam pemanfaatan sumberdaya alam; 6) menumbuhkan tanggung jawab sosial dan praktik keefisiensi di tingkat perusahaan dengan mengintegrasikan biaya lingkungan dan biaya sosial terhadap biaya produksi; 7) menata kelembagaan, termasuk pendelegasian kewenangan dalam pengelolaan sumberdaya alam, dan pemeliharaan lingkungan hidup secara bertahap kepada pemerintah daerah; 8) melakukan pembenahan terhadap sistem hukum yang ada menuju sistem hukum yang responsif yang didasari

prinsip-prinsip keterpaduan, pengakuan hak-hak asasi manusia, keseimbangan ekologis, ekonomis, kesetaraan jender dan desentralisasi; 9) meningkatkan partisipasi dan peran aktif masyarakat, termasuk perempuan, dalam pengelolaan dan pelestarian sumberdaya alam dan lingkungan hidup; 10) melakukan reorientasi paradigma pembangunan yang mengakui kesetaraan posisi antar pihak, melembagakan hak-hak publik terhadap pengelolaan sumberdaya alam; dan 11) mendorong budaya yang berwawasan lingkungan melalui revitalisasi budaya lokal dan menumbuhkan etika lingkungan.

3. Program Pembangunan

Dalam melaksanakan strategi kebijakan tersebut, ditetapkan 5 (lima) program pokok pembangunan sumberdaya alam dan lingkungan hidup dalam lima tahun mendatang. Kelima program tersebut saling terkait satu sama lain dengan tujuan akhirnya adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat dari generasi ke generasi dalam kualitas lingkungan hidup yang semakin baik dan sehat. Program-program tersebut adalah:

a. Program Pengembangan dan Peningkatan Akses Informasi Sumberdaya Alam dan Lingkungan Hidup

Program ini bertujuan untuk memperoleh dan menyebarluaskan informasi yang lengkap mengenai potensi dan produktivitas sumberdaya alam dan lingkungan hidup melalui inventarisasi dan evaluasi, valuasi, dan penguatan sistem informasi. Sasaran yang ingin dicapai melalui program ini adalah tersedia dan teraksesnya informasi sumberdaya alam dan lingkungan hidup baik berupa infrastruktur data spasial, nilai, dan neraca sumberdaya alam dan lingkungan hidup oleh masyarakat luas di setiap daerah.

Untuk mencapai sasaran tersebut dilaksanakan berbagai kegiatan antara lain: inventarisasi dan evaluasi potensi sumberdaya alam dan lingkungan hidup baik di darat maupun di laut; valuasi potensi sumberdaya hutan, air, laut, dan tambang; dan pengkajian neraca sumberdaya alam dan penyusunan PDB hijau secara bertahap. Selain itu dalam program ini juga dilaksanakan pendataan kawasan ekosistem yang rentan terhadap kerusakan, termasuk wilayah kepulauan; pengkajian ilmu pengetahuan dan teknologi di bidang sistem informasi sumberdaya alam dan lingkungan; dan peningkatan akses informasi kepada masyarakat.

b. Program Peningkatan Efektifitas Pengelolaan, Konservasi, dan Rehabilitasi Sumberdaya Alam

Program ini bertujuan untuk menjaga keseimbangan pemanfaatan dan pelestarian sumberdaya alam dan lingkungan hidup khususnya hutan, laut, dan tambang. Sasaran yang akan dicapai dalam program ini adalah termanfaatkannya sumberdaya alam untuk mendukung kebutuhan bahan baku industri secara efisien dan berkelanjutan. Sasaran lain dari program ini adalah terlindunginya kawasan-kawasan konservasi dari kerusakan akibat pemanfaatan sumberdaya alam yang tidak terkendali dan eksploitatif.

Kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan dalam program ini mencakup: pengkajian kembali kebijakan pengelolaan, konservasi, dan rehabilitasi sumberdaya alam; pengelolaan sumberdaya hutan dan sumberdaya air dengan pendekatan daerah aliran sungai dalam kerangka penataan ruang; pelaksanaan reboisasi dan rehabilitasi hutan dan lahan kritis, wilayah pesisir, dan lahan bekas pertambangan; penerapan sistem disinsentif dalam bentuk tarif yang progresif dan rasional untuk melindungi sumberdaya alam; pengelolaan dan

pengembangan keanekaragaman hayati darat dan perairan, baik secara insitu maupun eksitu, serta perekayasaan genetika; pengembangan teknologi penggunaan sumberdaya alam yang ramah lingkungan termasuk teknologi yang terbaik, teknologi lokal, dan teknologi daur ulang yang tersedia; pengembangan industri pemanfaatan flora, fauna, serta biota laut lainnya yang memiliki keunggulan komparatif; rasionalisasi dan restrukturisasi industri berbasis sumberdaya alam untuk menjamin keberlanjutan daya dukung sumberdaya alam, dan pengembangan jasa pariwisata yang berwawasan lingkungan di berbagai kawasan yang memiliki ekosistem berciri khusus.

C. Program Pencegahan Perusakan dan Pencemaran Lingkungan Hidup

Tujuan program ini adalah untuk meningkatkan kualitas lingkungan hidup dalam upaya mencegah perusakan dan/atau pencemaran lingkungan, dan pemulihan kualitas lingkungan yang rusak akibat pemanfaatan sumberdaya alam yang berlebihan, serta kegiatan industri dan transportasi. Sasaran program ini adalah tercapainya kualitas lingkungan hidup yang bersih dan sehat sesuai dengan baku mutu lingkungan yang ditetapkan.

Program ini meliputi kegiatan-kegiatan antara lain: pengembangan teknologi yang berwawasan lingkungan khususnya teknologi tradisional yang berkaitan dengan pengelolaan sumberdaya air, sumberdaya hutan, dan industri yang ramah lingkungan; penetapan indeks dan baku mutu lingkungan; pengembangan teknologi pengelolaan limbah rumah tangga, industri, dan transportasi; pengintegrasian biaya lingkungan terhadap biaya produksi; pengembangan teknologi produksi bersih; pengembangan kelembagaan pendanaan pengelolaan lingkungan hidup; penjaminan terjadinya alih kapasitas; penerapan dana jaminan kinerja pada kegiatan ekonomi yang berpotensi merusak dan/atau mencemari lingkungan; pengendalian pencemaran air, tanah, dan udara; dan pengawasan dan evaluasi standar mutu lingkungan.

d. Program Penataan Kelembagaan dan Penegakan Hukum Pengelolaan Sumberdaya Alam dan Pelestarian Lingkungan Hidup

Program ini bertujuan untuk mengembangkan kelembagaan, menata sistem hukum, perangkat hukum dan kebijakan, mengembangkan kelembagaan serta menegakkan hukum untuk mewujudkan pengelolaan sumberdaya alam dan pelestarian lingkungan hidup yang efektif dan berkeadilan. Sasaran program ini adalah tersedianya kelembagaan bidang sumberdaya alam dan lingkungan hidup yang kuat dengan didukung oleh perangkat hukum dan perundangan serta terlaksananya upaya penegakan hukum secara adil dan konsisten.

Dalam program ini dilaksanakan beberapa kegiatan yang mencakup: penyusunan undang-undang pokok sumberdaya alam berikut perangkat peraturannya; penetapan kebijakan yang membuka peluang akses dan kontrol masyarakat terhadap pengelolaan sumberdaya alam dan lingkungan hidup; evaluasi terhadap pelaksanaan peraturan perundangan yang berkaitan dengan pengelolaan sumberdaya alam dan lingkungan hidup; penguatan institusi dan aparatur penegak hukum dalam pengelolaan sumberdaya alam dan lingkungan hidup; pengembangan sistem pengawasan dan pengendalian pemanfaatan sumberdaya laut; pengakuan kelembagaan adat dan lokal dalam kepemilikan dan pengelolaan sumberdaya alam. Selain itu kegiatan lainnya adalah: pengembangan pelaksanaan perjanjian internasional dalam pengelolaan sumberdaya alam dan lingkungan hidup; pengembangan sistem insentif dan disinsentif dalam pengelolaan dan konservasi sumberdaya alam dan

lingkungan hidup; dan pelaksanaan program-program sukarela seperti sistem manajemen dan kinerja lingkungan (ISO-14000 dan ecolabeling) pada sebanyak mungkin perusahaan industri dan jasa agar dapat bersaing di tingkat internasional.

e. Program Peningkatan Peranan Masyarakat dalam Pengelolaan Sumberdaya Alam dan Pelestarian Lingkungan Hidup

Tujuan dari program ini adalah untuk meningkatkan peranan dan kepedulian pihak-pihak yang berkepentingan dalam pengelolaan sumberdaya alam dan pelestarian lingkungan hidup. Sasaran program ini adalah tersedianya sarana bagi masyarakat dalam pengelolaan sumberdaya alam dan pelestarian lingkungan hidup sejak proses perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan, perencanaan, pelaksanaan sampai pengawasan.

Program ini mencakup kegiatan-kegiatan: peningkatan jumlah dan kualitas anggota masyarakat yang peduli dan mampu terhadap pelestarian sumberdaya alam dan lingkungan; pemberdayaan masyarakat lokal dalam pengelolaan sumberdaya alam dan pemeliharaan lingkungan hidup melalui pendekatan keagamaan, adat, dan budaya; peningkatan peran aktif perempuan dalam seluruh proses perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi kebijakan dan program pembangunan sumberdaya alam dan lingkungan hidup serta peningkatan pengetahuan dan pemahaman perempuan terhadap berbagai masalah SDA dan LH, termasuk informasi mengenai akibat pencemaran lingkungan oleh bahan berbahaya dan dampak dari bahan kimia terhadap kesehatan, antara lain kesehatan reproduksi; pembentukan lembaga yang melibatkan berbagai pihak dalam pengelolaan sumberdaya alam dan lingkungan hidup; dan perlindungan hak-hak adat dan ulayat dalam pengelolaan sumberdaya alam dan lingkungan hidup. Selain itu dilakukan kegiatan-kegiatan seperti: pengkajian keadaan sosial-ekonomi dan budaya masyarakat adat dan lokal; pemanfaatan kearifan tradisional dalam pemeliharaan lingkungan hidup; dan perlindungan terhadap teknologi tradisional dan ramah lingkungan.

BAB V
MEMBANGUN KESEJAHTERAAN RAKYAT
DAN KETAHANAN BUDAYA

A. PENDAHULUAN

B. KEADAAN DAN MASALAH

1. Laju Pertumbuhan dan Persebaran Penduduk
2. Kemiskinan dan Kesejahteraan Sosial
3. Derajat Kesehatan dan Gizi Masyarakat
4. Kelembagaan dan Mutu Pelayanan Kesehatan
5. Pemerataan Pendidikan
6. Kualitas dan Relevansi Pendidikan
7. Kemandirian dan Keunggulan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi
8. Sentralisme dan Dualisme Manajemen Sistem Pendidikan
9. Kestetaraan dan Keadilan Jender
10. Masalah-masalah Kemasyarakatan
11. Kerukunan Hidup Antar Umat Beragama
12. Kebudayaan
13. Kualitas dan Peran Pemuda
14. Prestasi dan Pembudayaan Olahraga

C. TUJUAN DAN SASARAN PEMBANGUNAN

D. STRATEGI KEBIJAKAN

1. Desentralisasi
2. Peningkatan Peranserta Masyarakat termasuk Dunia Usaha
3. Pemberdayaan Masyarakat
 - a. Pemberdayaan Perempuan
 - b. Pemberdayaan Keluarga
4. Penguatan Kelembagaan
 - a. Keluarga Berencana
 - b. Kesejahteraan Sosial
 - c. Kesehatan dan Gizi Masyarakat
 - d. Pendidikan
 - e. Ilmu Pengetahuan dan Teknologi
 - f. Agama

- g. Kebudayaan
- h. Pemuda
- i. Olahraga

E. PROGRAM-PROGRAM PEMBANGUNAN

1. Program Pengembangan dan Keserasian Kebijakan Kependudukan
- 2 . Program Pemberdayaan Keluarga
3. Program Keluarga Berencana (KB)
4. Program Kesehatan Reproduksi Remaja
5. Program Penguatan Kelembagaan dan Jaringan KB
6. Program Pengembangan Potensi Kesejahteraan Sosial
7. Program Peningkatan Kualitas Manajemen dan Profesionalisme Pelayanan Sosial
8. Program Lingkungan Sehat, Perilaku Sehat, dan Pemberdayaan Masyarakat
 - a. Lingkungan Sehat
 - b . Perilaku Sehat dan Pemberdayaan Masyarakat
9. Program Upaya Kesehatan
- 10 . Program Perbaikan Gizi Masyarakat
11. Program Sumberdaya Kesehatan
12. Program Obat, Makanan, dan Bahan Berbahaya
13. Program Kebijakan dan Manajemen Pembangunan Kesehatan
14. Program Pendidikan Dasar dan Prasekolah
 - a. Pemerataan Pendidikan Dasar dan Prasekolah
 - b . Peningkatan Kualitas dan Relevansi Pendidikan Dasar dan Prasekolah
 - c. Peningkatan Manajemen Pendidikan
15. Program Pendidikan Menengah
 - a. Pemerataan Pendidikan Menengah
 - b . Peningkatan Kualitas dan Relevansi Pendidikan Menengah
 - c. Peningkatan Manajemen Pendidikan Menengah
16. Program Pendidikan Tinggi
 - a. Penataan Sistem Pendidikan Tinggi
 - b . Peningkatan Kualitas dan Relevansi Pendidikan Tinggi
 - c. Pemerataan Pendidikan Tinggi
17. Program Pembinaan Pendidikan Luar Sekolah dan Pesantren
18. Program Penelitian, Peningkatan Kapasitas dan Pengembangan Kemampuan

Sumberdaya Iptek

19. Program Peningkatan Kemandirian dan Keunggulan Iptek
20. Program Pengembangan dan Keserasian Kebijakan Pemberdayaan Perempuan
21. Program Peningkatan Peran Masyarakat dan Pemampuan Kelembagaan Pengarusutamaan Jender
22. Program Pengembangan Keserasian Kebijakan Publik dalam Penanganan Masalah-masalah Kemasyarakatan
23. Program Pengembangan Sistem Informasi Masalah-masalah Kemasyarakatan
24. Program Pembinaan Pendidikan Agama
25. Program Peningkatan Pelaksanaan Ibadah dan Kerukunan Beragama
26. Program Pelestarian dan Pengembangan Nilai-nilai Budaya
27. Program Pengembangan dan Keserasian Kebijakan Kepemudaan
28. Program Peningkatan Partisipasi Pemuda
29. Program Pengembangan dan Keserasian Kebijakan Olahraga
30. Program Pemasarakatan Olahraga dan Kesegaran Jasmani
31. Program Pembibitan, Pemanduan Bakat dan Peningkatan Prestasi Olahraga

BAB V
MEMBANGUN KESEJAHTERAAN RAKYAT
DAN KETAHANAN BUDAYA

A. PENDAHULUAN

Pembangunan nasional merupakan usaha peningkatan kualitas manusia dan masyarakat Indonesia yang dilakukan secara berkelanjutan, berlandaskan kemampuan nasional, dengan memanfaatkan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi serta memperhatikan tantangan perkembangan global. Pelaksanaannya mengacu pada kepribadian bangsa dan nilai luhur yang universal ditujukan mewujudkan kehidupan bangsa yang berdaulat, berkeadilan, sejahtera, maju, mandiri, dan kukuh kekuatan moral dan etikanya. Dengan demikian, membangun kesejahteraan rakyat dan ketahanan budaya merupakan agenda pembangunan yang penting dan strategis.

Membangun kesejahteraan rakyat adalah meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat yang layak dan bermartabat dengan memberi perhatian utama pada tercukupinya kebutuhan dasar yaitu pangan, sandang, papan, kesehatan, pendidikan, dan lapangan kerja. Membangun ketahanan budaya adalah mewujudkan kondisi dinamis bangsa yang tanggap, ulet, dan tangguh dalam menghadapi dan mengatasi segala bentuk perubahan yang berlangsung baik pada tatanan nasional, regional, maupun global. Terwujudnya kesejahteraan rakyat yang makin meningkat dan ketahanan budaya yang makin kukuh pada dasarnya merupakan bagian tak terpisahkan dari tujuan pembangunan nasional yang harus senantiasa diupayakan pencapaiannya.

Berbagai program pembangunan telah dilancarkan untuk mencapai tujuan tersebut, namun dalam dua tahun terakhir ini dan menjelang pergantian abad yang sudah di ambang pintu, tantangan yang dihadapi bangsa Indonesia menjadi lebih berat dan kompleks. Pada saat bangsa Indonesia sedang bersiap-siap menghadapi era globalisasi yang membutuhkan kualitas sumberdaya manusia unggul dan mampu bersaing dalam tatanan kehidupan global, krisis ekonomi melanda Indonesia sejak pertengahan tahun 1997. Krisis ekonomi tersebut berlanjut pada krisis politik dan sosial dan cenderung berpotensi disintegrasi bangsa. Reformasi bergulir sebagai gerakan nasional untuk menjawab dan mengatasi krisis multidimensional tersebut. Gerakan reformasi menuntut terwujudnya *good governance* yang demokratis, transparan, akuntabel, bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN), dan menghormati hak azasi manusia dalam rangka menuju terwujudnya masyarakat madani. Tuntutan terhadap desentralisasi, demokratisasi, transparansi dan akuntabilitas dalam bermasyarakat dan bernegara, merupakan bagian dari perubahan-perubahan yang terjadi, sebagai perwujudan hak setiap individu dan masyarakat untuk mendapatkan kehidupan dan kesejahteraan yang lebih baik. Gerakan reformasi itu juga menuntut kehidupan rakyat yang lebih sejahtera yang keberhasilannya terkait dengan pembangunan ekonomi, hukum, politik dan pertahanan keamanan.

Pembangunan nasional baik di bidang ekonomi maupun sosial, termasuk pembangunan kesejahteraan rakyat dan ketahanan budaya tidak mungkin berlangsung tanpa didukung oleh stabilitas politik dan keamanan serta berlangsungnya proses perwujudan supremasi hukum dan pemerintahan yang bersih. Bagi bangsa Indonesia yang majemuk, keragaman budaya patut disyukuri sebagai kekayaan dan kebanggaan bangsa. Akan tetapi, keragaman budaya juga dapat merupakan potensi yang mengancam keutuhan bangsa dan negara terutama ketika perubahan-perubahan internal dan eksternal yang terjadi dengan cepat tidak diikuti dengan perubahan perilaku, sistem serta kebijakan yang tanggap terhadap perubahan-perubahan tersebut.

Tidak dapat dipungkiri, bahwa ada sebagian masyarakat yang tertinggal atau ditinggalkan. Akibatnya, terjadi berbagai kesenjangan yang rentan terhadap terjadinya konflik sosial, disintegrasi, marginalisasi yang pada gilirannya mengancam keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berbagai permasalahan sosial yang selama ini tidak terlihat muncul ke permukaan akibat ketidakpuasan yang semakin meningkat semenjak krisis ekonomi. Krisis ekonomi berdampak pada meningkatnya angka pengangguran dan membengkaknya jumlah penduduk miskin. Akibatnya, derajat kesehatan dan gizi masyarakat menurun drastis. Gejala itu bahkan menguat dengan terdapatnya indikasi kasus gizi buruk pada kelompok umur bawah lima tahun yang dapat mengakibatkan timbulnya generasi yang rendah kualitasnya.

Krisis ekonomi juga mengakibatkan makin banyak penduduk yang tidak mampu menjangkau pendidikan. Masalah lain yang dihadapi dalam bidang pendidikan adalah berlangsungnya pendidikan yang kurang bermakna bagi pengembangan pribadi dan watak peserta didik yang berakibat hilangnya kepribadian dan kesadaran akan makna dan hakiki kehidupan. Mata pelajaran yang berorientasi akhlak dan moralitas serta pendidikan agama kurang diberikan dalam bentuk latihan-latihan pengamalan sehingga tidak tercermin dalam perilaku kehidupan sehari-hari. Masyarakat cenderung tidak memiliki kepekaan yang cukup untuk membangun toleransi, kebersamaan, khususnya dengan menyadari keberadaan masyarakat yang majemuk. Selain itu, lemahnya pendidikan juga berakibat pada lemahnya pengembangan dan penerapan ilmu pengetahuan dan teknologi sehingga belum dimanfaatkan secara optimal dalam kegiatan ekonomi, sosial dan budaya yang pada gilirannya menjadi hambatan dalam menghadapi kerjasama dan persaingan global.

Dalam kehidupan beragama, belum terjamin adanya peningkatan kualitas keimanan dan ketakwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa bagi masyarakat. Merebaknya penyakit sosial, merajalelanya korupsi dan sejenisnya, kriminalitas, penyalahgunaan narkoba, psikotropika, dan zat adiktif (NAPZA), serta perilaku menyimpang yang melanggar moralitas, etika, dan kepatutan merupakan gambaran terjadinya kesenjangan antara perilaku formal kehidupan keagamaan dengan perilaku kehidupan keseharian dalam bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Keseluruhan gambaran tersebut menunjukkan sedang terjadi benturan dan pergeseran nilai sebagai akibat dari perubahan internal dan eksternal yang cepat yang telah menimbulkan krisis jati diri, menurunnya kualitas kehidupan dan melemahnya ketahanan budaya bangsa.

Dalam lima tahun ke depan, berbagai perubahan yang terjadi berikut kelemahan dan kekurangannya perlu diupayakan perbaikannya dengan sikap proaktif, dinamis, akomodatif tanpa kehilangan jati diri sebagai bangsa. Dalam hal ini pendekatan untuk peningkatan kesejahteraan rakyat dan ketahanan budaya yang dipakai adalah melalui pembangunan kualitas hidup manusia secara holistik mencakup bidang kependudukan dan kemasyarakatan, keluarga berencana, kesehatan, kesejahteraan sosial, pendidikan, agama, ilmu pengetahuan dan teknologi, kebudayaan, pemuda dan olahraga yang mempertimbangkan kesetaraan dan keadilan gender.

Strategi yang digunakan dalam melaksanakan pembangunan dalam berbagai bidang yang menyangkut kesejahteraan rakyat dan ketahanan budaya adalah desentralisasi, peningkatan peran masyarakat termasuk dunia usaha, pemberdayaan masyarakat termasuk pemberdayaan perempuan dan keluarga, dan penguatan kelembagaan, serta peningkatan koordinasi antarsektor dan antarlembaga.

B. KEADAAN DAN MASALAH

1. Laju Pertumbuhan dan Persebaran Penduduk

Permasalahan kesejahteraan rakyat di Indonesia tidak terlepas dari beban jumlah penduduk yang besar. Jumlah penduduk Indonesia menempati urutan keempat terbesar di dunia setelah China, India, dan Amerika Serikat. Pada awal tahun 2000 jumlah penduduk Indonesia diperkirakan mencapai sekitar 208,2 juta orang yang terdiri dari laki-laki 103,6 juta dan perempuan 104,6 juta orang. Berdasarkan kelompok umur, sekitar 29,8 persen berusia muda di bawah 15 tahun, sekitar 62,7 persen merupakan kelompok penduduk usia produktif dengan kisaran umur 15-59 tahun, dan sekitar 7,5 persen yang berusia 60 tahun lebih. Sekitar 44,58 persen di antara kelompok usia produktif tersebut adalah pemuda yaitu kelompok penduduk usia 15-30 tahun. Ditinjau dari kualitasnya, peringkat Indonesia relatif lebih rendah dibandingkan dengan negara-negara lain, termasuk negara tetangga. Berdasarkan *Human Development Report* (HDR) 1999, Indonesia dengan nilai *Human Development Index* (HDI) sebesar 0,681 menempati urutan ke 105 dari 174 negara yang diukur.

Pembangunan di berbagai bidang yang diselenggarakan selama ini juga belum terlalu mampu mengangkat kualitas perempuan. Hal ini, antara lain dapat dilihat dari masih rendahnya nilai *Gender-related Development Index* (GDI) Indonesia. GDI mengukur variabel-variabel dalam HDI. Namun dipisahkan antara laki-laki dan perempuan, Nilai GDI Indonesia adalah 0,675 dan berada pada ranking ke 88, jauh tertinggal dibanding negara-negara ASEAN seperti Malaysia dan Thailand (HDR 1999).

Permasalahan lainnya adalah persebaran penduduk yang tidak merata. Lebih dari separuh penduduk Indonesia yaitu sekitar 59 persen berada di Pulau Jawa yang luas wilayahnya hanya sekitar 7 persen dari seluruh luas daratan Indonesia. Sebagai akibatnya kepadatan penduduk Pulau Jawa hampir 1.000 jiwa per km² dan khusus propinsi DKI Jakarta, kepadatannya mencapai lebih dari 14 ribu jiwa per km². Sementara itu, kepadatan penduduk di luar pulau Jawa-Bali kurang dari 100 jiwa per km², bahkan propinsi Irian Jaya yang memiliki luas 22 persen dari luas daratan Indonesia, kepadatannya hanya 5 jiwa per km². Timpangnya persebaran dan kurang terarahnya mobilitas penduduk terkait erat dengan tidak seimbangya persebaran sumberdaya dan hasil pembangunan, baik antarpulau, antarwilayah, antardaerah, maupun antara daerah perkotaan dan daerah perdesaan. Penduduk umumnya berpindah ke daerah yang relatif lebih maju seperti Jawa dan daerah perkotaan seperti Jakarta dan Surabaya. Keadaan ini mengandung potensi kerawanan di daerah perkotaan dan juga mengakibatkan sulitnya pelaksanaan program pembangunan yang lebih merata. Upaya-upaya menyeimbangkan persebaran penduduk di masa lampau antara lain melalui program transmigrasi seringkali kurang didukung oleh kebijaksanaan pembangunan sektor lainnya sehingga persebaran penduduk masih tetap relatif timpang. Penerapan otonomi daerah akan sangat berpengaruh terhadap pola mobilitas penduduk baik antardaerah maupun antarwilayah. Keserasian kepentingan antara hak penduduk untuk berpindah, daya tampung daerah dan kesatuan nasional merupakan isu strategis di masa depan. Sementara itu, perkembangan ekonomi, teknologi dan informasi akan semakin meningkatkan mobilitas penduduk non-permanen. Dengan demikian, persebaran penduduk yang seimbang sesuai dengan daya dukung dan daya tampung lingkungan serta kehidupan yang harmonis antara penduduk setempat dan pendatang perlu untuk segera diwujudkan.

Pertumbuhan penduduk yang relatif tinggi merupakan beban dalam pembangunan nasional. Pada tahun 1999, laju pertumbuhan penduduk

diperkirakan 1,64 persen. Faktor utama yang mempengaruhi laju pertumbuhan penduduk adalah tingkat kelahiran. Survei Demografi dan Kesehatan Indonesia (SDKI) 1997 mengungkapkan bahwa tingkat kelahiran yang dicerminkan dari angka fertilitas total (*Total Fertility Rate*, TFR) masih sangat bervariasi baik antardaerah, antar wilayah dan maupun antar propinsi. Angka TFR di daerah perdesaan (2,98 per perempuan) relatif lebih tinggi dibandingkan dengan di perkotaan (2,40 per perempuan). Ketimpangan tingkat kelahiran ini juga terjadi antar wilayah yaitu di luar Jawa-Bali (3,10-3,20 per perempuan) dengan di Jawa-Bali (2,57 per perempuan). Di samping itu TFR antar propinsi juga bervariasi seperti yang ditemukan dalam SDKI 1997. TFR di propinsi D.I. Yogyakarta, Jawa Timur dan Sulawesi Utara sudah di bawah 2,5 per perempuan, sedangkan beberapa propinsi seperti Sumatra Utara, Nusa Tenggara Barat (NTB), Nusa Tenggara Timur (NTT) dan Maluku masih memiliki TFR diatas 3 per perempuan. Secara nasional TFR sebesar 2,78 per perempuan masih relatif tinggi jika dikaitkan dengan jumlah penduduk tanpa penambahan di Indonesia.

Tingginya angka kelahiran erat kaitannya dengan usia kawin pertama dan pelembagaan norma keluarga kecil yang bahagia dan sejahtera. Secara nasional, median usia kawin pertama adalah 18,6 tahun. Namun demikian, median usia kawin pertama di perdesaan lebih rendah yaitu 17,9 tahun, sedangkan di daerah perkotaan adalah 20,4 tahun. Tingginya angka kelahiran ini juga disebabkan karena sebagian kelompok masyarakat dan keluarga belum menerima dan menghayati norma keluarga kecil sebagai landasan untuk mewujudkan keluarga yang bahagia dan sejahtera.

Sementara itu, hak-hak dan kesehatan reproduksi termasuk keluarga berencana (KB) yang merupakan dasar terwujudnya keluarga kecil yang bahagia dan sejahtera belum dipahami oleh sebagian masyarakat dan keluarga. Hal ini diungkapkan oleh data SDKI 1997 yang menunjukkan bahwa baru 57,4 persen pasangan usia subur (PUS) yang ingin KB dapat terpenuhi permintaannya dan sekitar 9,21 persen PUS yang sebenarnya tidak ingin anak atau menunda kehamilannya, tidak memakai kontrasepsi (*unmet need*). Oleh karena itu, penurunan angka kelahiran sebagai bagian utama dari upaya penurunan laju pertumbuhan penduduk harus diupayakan melalui pelembagaan norma keluarga kecil yang bahagia dan sejahtera, peningkatan usia kawin pertama serta pemahaman hak-hak dan kesehatan reproduksi.

Tingginya angka kelahiran dewasa ini juga berkaitan dengan penyelenggaraan program KB yang belum sepenuhnya berkualitas dalam memenuhi hak-hak dan kesehatan reproduksi masyarakat. Hak-hak reproduksi yang dimaksud, sesuai dengan *International Conference on Population and Development* (ICPD) 1994, pada dasarnya adalah hak PUS untuk memutuskan secara bebas dan bertanggung jawab tentang kapan, berapa banyak, dan jarak kelahiran anak yang mereka inginkan. Termasuk dalam hal ini adalah hak untuk memperoleh informasi yang benar dan akurat dan cara-cara untuk mewujudkan keinginan reproduksi mereka. Sedangkan kesehatan reproduksi adalah keadaan sehat fisik, mental dan sosial yang utuh dan bukan hanya bebas dari penyakit atau kecacatan dalam segala aspek yang berhubungan dengan sistem reproduksi dan fungsi-fungsinya serta proses-prosesnya. Pendekatan program KB yang telah diarahkan pada pemenuhan hak-hak dan kesehatan reproduksi tersebut, dalam pelaksanaannya masih dijumpai beberapa pelayanan KB yang mencerminkan pendekatan pemenuhan target akseptor. Pendekatan target akseptor mengakibatkan proses dan kualitas penyampaian komunikasi, informasi dan edukasi (KIE) serta pelayanan KB lebih ditujukan untuk mencapai target akseptor KB melebihi perhatian terhadap kecocokan cara KB dan kepuasan akseptor KB. Pendekatan tersebut juga berpotensi memberikan peluang terhadap terjadinya pelanggaran hak-

hak reproduksi yang menjadi bagian dari hak asasi manusia (HAM) secara universal. Oleh karena itu, penyelenggaraan program KB yang berkualitas harus diupayakan dalam rangka memenuhi hak-hak dan kesehatan reproduksi.

Indonesia telah mulai melaksanakan pembangunan yang berorientasi pada kesetaraan dan keadilan gender. Namun demikian, partisipasi laki-laki dalam ber-KB masih sangat rendah yaitu sekitar 3 persen (SDKI 1997). Hal ini selain dikarenakan keterbatasan macam dan jenis alat kontrasepsi laki-laki, antara lain juga disebabkan oleh keterbatasan pengetahuan mereka di bidang hak-hak dan kesehatan reproduksi. Dengan meningkatnya pengetahuan, kesadaran dan kepedulian masyarakat akan kesetaraan dan keadilan gender, laki-laki dituntut untuk semakin meningkatkan partisipasinya dalam kesehatan reproduksi dan program KB. Selain itu, keterikatan Indonesia untuk melaksanakan kebijakan global yang telah disepakati dalam ICPD 1994 dan *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* (CEDAW), menuntut penyelenggaraan program KB dan kesehatan reproduksi yang lebih berorientasi pada kesetaraan dan keadilan gender. Dengan demikian, peningkatan partisipasi laki-laki dalam program KB dan kesehatan reproduksi harus dilakukan, dengan senantiasa memperhatikan ajaran agama, norma dan nilai yang dianut masyarakat.

Pelayanan KB yang berkualitas belum sepenuhnya mampu menjangkau seluruh wilayah nusantara. Hal ini antara lain disebabkan oleh keterbatasan kemampuan petugas dan pendanaan. Peran masyarakat dan pihak di luar Pemerintah juga masih sangat terbatas, walaupun tokoh agama, organisasi profesi dan lembaga swadaya dan organisasi masyarakat (LSOM) terbukti sangat mempengaruhi keberhasilan program KB di beberapa daerah. Sementara itu, kemitraan pemerintah dengan masyarakat dan sektor di luar pemerintah dalam penyelenggaraan KB dan kesehatan reproduksi belum sepenuhnya dapat diwujudkan. Oleh karena itu, penyelenggaraan kesehatan reproduksi dan KB harus diupayakan melalui peningkatan partisipasi sektor non Pemerintah, khususnya LSOM dan swasta.

Persiapan kehidupan berkeluarga dan perilaku reproduksi yang bertanggung jawab bagi generasi mendatang perlu dimulai sejak masa remaja. Namun demikian, sebagian masyarakat, orang tua maupun remaja sendiri belum memahami hak-hak dan kesehatan reproduksi remaja. Masyarakat dan keluarga masih enggan untuk membicarakan masalah reproduksi secara terbuka dalam keluarga. Hal ini disebabkan oleh pemahaman nilai-nilai adat, budaya, dan agama yang menganggap pembahasan kesehatan reproduksi sebagai hal yang tabu. Di lain pihak, orang tua juga sering merasa tidak memiliki cukup pengetahuan tentang kesehatan reproduksi, sehingga tidak mampu membekali pengetahuan bagi anak-anaknya secara benar. Para anak dan remaja juga belum merasa nyaman mendiskusikan permasalahan kesehatan reproduksi secara terbuka dengan para orangtuanya dan lebih menyukai bicarakan dengan sesama teman. Sementara itu, pusat atau lembaga advokasi dan konseling hak-hak dan kesehatan reproduksi bagi remaja yang ada saat ini masih terbatas jangkauannya dan belum memuaskan mutunya. Pendidikan kesehatan reproduksi remaja melalui jalur sekolah nampaknya juga belum sepenuhnya berhasil. Semua ini mengakibatkan banyak remaja yang kurang memahami atau mempunyai pandangan yang tidak tepat tentang masalah kesehatan reproduksi. Pemahaman yang tidak benar tentang hak-hak dan kesehatan reproduksi ini menyebabkan banyak remaja yang berperilaku menyimpang tanpa menyadari akibatnya terhadap kesehatan reproduksi mereka. Dengan demikian peningkatan pemahaman dan peran remaja, keluarga dan masyarakat dalam kesehatan reproduksi remaja merupakan hal yang penting dan harus segera diwujudkan.

2. Kemiskinan dan Kesejahteraan Sosial

Jumlah penduduk yang besar, pertumbuhan yang tinggi dan persebaran yang timpang disertai dengan kemiskinan penduduk merupakan beban pembangunan. Kecepatan perubahan yang ditimbulkan oleh derasnya arus globalisasi politik, ekonomi dan informasi yang tidak seimbang dengan kesiapan masyarakat berdampak pada makin berkembang dan meluasnya bobot, jumlah dan kompleksitas berbagai permasalahan kesejahteraan sosial seperti; kemiskinan, keterlantaran, kecacatan, ketunasosialan, pengungsian, kerentanan kelompok-kelompok yang memerlukan perlindungan khusus, masalah HIV/AIDS dan penyalahgunaan narkoba. Kondisi ini juga menimbulkan permasalahan yang kompleks seperti kerusuhan sosial, konflik sosial, perlakuan salah dan tindak kekerasan terhadap kelompok rentan termasuk perempuan dan anak. Akumulasi berbagai masalah kesejahteraan sosial dan terbatasnya kemampuan dalam penanggulangan masalah tersebut, mengakibatkan permasalahan di bidang pembangunan kesejahteraan sosial menjadi makin kompleks.

Kemiskinan sebagai salah satu faktor penyebab timbulnya berbagai masalah kesejahteraan sosial muncul dalam berbagai bentuk ketidakmampuan pemenuhan kebutuhan dasar, keterpencilan dan keterasingan, ketergantungan, dan keterbatasan akses pelayanan sosial dasar. Pada tahun 1999 jumlah penduduk miskin termasuk yang sangat miskin tercatat 37,5 juta jiwa atau 18,17 persen dari jumlah penduduk. Penanganan penduduk miskin, terutama yang sangat miskin, bila tidak dilakukan secara tepat akan berakibat pada munculnya masalah sosial lain seperti keterlantaran dan kecacatan. Oleh karena itu, perhatian yang serius untuk menurunkan jumlah penduduk miskin perlu ditingkatkan agar masalah-masalah kesejahteraan sosial tidak makin meningkat dan meluas.

Masalah kesejahteraan sosial yang terkait dengan kemiskinan adalah keterpencilan dan keterasingan yang dialami oleh sekitar 1,1 juta penduduk Komunitas Adat Terpencil. Komunitas ini secara geografis dan sosial budaya terpencil, dan dikhawatirkan tertinggal dari perubahan sosial yang terjadi di luar komunitasnya. Untuk mengatasi semakin terpencil dan terasingnya kelompok ini diperlukan berbagai usaha pemberdayaan masyarakat agar kualitas hidup mereka dapat lebih meningkat. Sementara itu, masalah keterlantaran yang berhubungan dengan hambatan untuk hidup wajar sesuai dengan hak dan kewajibannya sebagai insan dan sumberdaya manusia yang produktif, paling rawan dialami oleh anak usia balita sampai usia sekolah, perempuan dan lanjut usia. Berdasarkan hasil Susenas 1998, jumlah anak terlantar tercatat sebanyak 3,9 juta yang terdiri dari 1,1 juta balita dan 2,8 juta anak usia 6-18 tahun. Sementara itu jumlah lanjut usia terlantar adalah sekitar 3,5 juta jiwa.

Selanjutnya Susenas 1998 mengungkapkan bahwa 1,6 juta atau 0,7 persen dari jumlah penduduk mengalami kecacatan. Masalah yang dihadapi untuk meningkatkan kemandirian dan produktivitas penyandang cacat serta penghormatan atas hak mereka untuk hidup normal meliputi: (1) terbatasnya kesempatan dan kemampuan untuk mengakses pelayanan sosial dasar, termasuk pendidikan dan kesehatan; (2) belum memadainya jumlah dan kualitas tenaga pelayanan sosial untuk berbagai jenis kecacatan; (3) terbatasnya sarana dan prasarana pelayanan sosial; dan (4) terbatasnya aksesibilitas terhadap pelayanan umum yang dapat mempermudah kehidupan penyandang cacat; serta (5) terbatasnya lapangan kerja yang tersedia bagi mereka. Masalah ketunasosialan yang terdiri dari gelandangan dan pengemis serta tuna susila, selain disebabkan oleh kemiskinan juga diakibatkan oleh ketidakmampuan individu untuk hidup dan bekerja sesuai

norma kesusilaan, harkat dan martabat manusia. Masalah ini banyak ditemukan terutama di kota-kota besar.

Masalah pengungsian yang terjadi di berbagai daerah adalah akibat dari kerusakan dan gejolak sosial. Penanganan pengungsi merupakan beban berat bagi pemerintah dan masyarakat karena pengungsi yang berjumlah sangat banyak dan tersebar di berbagai lokasi perlu terus diupayakan agar tetap dapat terjaga kelangsungan hidupnya. Di samping itu, penempatan kembali pengungsi di lokasi asal maupun baru, penyelesaian masalah sosial psikologis pengungsi dan kecemburuan sosial antara pengungsi dengan penduduk setempat dan penyelesaian masalah keterlantaran anak di lokasi pengungsian merupakan beban yang lebih berat dalam penanganan pengungsi.

Masalah HIV/AIDS dan penyalahgunaan narkoba menunjukkan peningkatan yang mengkhawatirkan. Selain mencakup masalah medis, penderita HIV/AIDS dan penyalahgunaan narkoba seringkali mengalami perlakuan diskriminatif dari keluarga maupun lingkungannya. Untuk itu, pelayanan sosial dalam bentuk perlindungan khusus perlu dilakukan agar mereka tetap dapat memperoleh hak dan melaksanakan kewajibannya sebagai individu, anggota keluarga dan masyarakat sesuai harkat dan martabatnya. Kondisi yang sangat memprihatinkan adalah semakin mudanya usia pengguna narkoba yang semula adalah remaja menjadi usia anak sekolah dasar.

Masalah kerentanan yang memerlukan perlindungan khusus terutama dialami oleh anak, perempuan, dan lanjut usia. Perlindungan khusus untuk anak terutama ditujukan bagi anak jalanan, anak yang diperlakukan salah dan pekerja anak yang mengalami eksploitasi seksual untuk tujuan komersial. Anak jalanan sebagai gejala sosial diakibatkan langsung krisis dapat ditemukan di kota-kota besar. Pencacahan anak jalanan yang dilakukan pada tahun 1998 di 12 kota besar mengungkapkan bahwa dari sekitar 40 ribu anak jalanan, 48 persen diantaranya adalah anak-anak yang baru turun ke jalan mulai tahun 1998. Berdasarkan survei terungkap pula bahwa alasan ekonomi keluarga merupakan faktor pendorong utama anak-anak bekerja di jalan setelah terjadinya krisis.

Masalah kesejahteraan sosial yang semakin kompleks dan luas perlu diikuti oleh berfungsinya mekanisme pencegahan dan penanggulangan masalah yang cepat, tepat, dan berkelanjutan dengan cara menggali dan mendayagunakan modal sosial dalam masyarakat. Modal sosial meliputi pranata sosial dan nilai dasar kesejahteraan sosial seperti kepedulian, kesetiakawanan sosial dan gotong royong. Berfungsinya mekanisme tersebut secara bertahap akan memperkuat masyarakat untuk memiliki ketahanan sosial yang pada prinsipnya merupakan kondisi dinamis untuk secara terus menerus mampu mencegah dan menanggulangi masalah-masalah yang timbul dalam masyarakat. Ketahanan sosial untuk menanggulangi masalah kesejahteraan sosial ini belum sepenuhnya terbangun meskipun infrastruktur sosial seperti Tenaga Lembaga Sosial Kemasyarakatan, jumlahnya terus meningkat dan peran aktifnya makin nyata. Pada saat ini terdapat lebih dari 14.000 karang taruna, 4.900 organisasi sosial/lembaga swadaya masyarakat dan 39.000 pekerja sosial masyarakat yang secara aktif melaksanakan kegiatan usaha kesejahteraan sosial.

Selanjutnya, intensitas partisipasi masyarakat, khususnya lembaga-lembaga sosial kemasyarakatan (LSK) sebagai komponen ketahanan sosial yang terdiri dari organisasi sosial/lembaga swadaya masyarakat dan yayasan sosial menurun sebagai dampak krisis ekonomi. Organisasi sosial yang mengalami permasalahan dalam mempertahankan kelangsungan pelayanannya adalah organisasi sosial yang tergolong dalam tahap berkembang dan belum mandiri. Hal lain yang juga mengkhawatirkan adalah mulai mudarnya nilai dasar kesejahteraan sosial seperti kepedulian,

kebersamaan, gotong royong, tanggung jawab, dan kesetiakawanan sosial sebagai akibat sikap individualisme dan konsumerisme.

Belum berfungsinya mekanisme pencegahan dan penanggulangan masalah kesejahteraan sosial yang dilakukan secara cepat dan tepat oleh masyarakat dapat mendorong permasalahan kesejahteraan sosial menjadi semakin besar, luas, dan kompleks dan bahkan dapat mengakibatkan munculnya gejolak-gejolak sosial yang mengarah pada disintegrasi bangsa. Oleh karena itu upaya untuk mencegah meluasnya dan upaya-upaya untuk mengatasi masalah-masalah tersebut melalui pelaksanaan pelayanan sosial yang lebih merata dan profesional harus dilakukan. Di samping itu upaya untuk menggali dan mendayagunakan modal-modal sosial dalam masyarakat yang didukung oleh pemeliharaan dan penguatan nilai-nilai dasar kesejahteraan sosial agar sistem kesejahteraan sosial yang telah melembaga dapat diwujudkan.

3. Derajat Kesehatan dan Gizi Masyarakat

Indikator angka harapan hidup (AHH) waktu lahir penduduk Indonesia tercatat 65,1 tahun (Susenas, 1999). Jika dibandingkan dengan negara-negara ASEAN, seperti Malaysia (72 tahun) dan Thailand (68,8 tahun), maka AHH penduduk Indonesia masih jauh ketinggalan. Rendahnya AHH tersebut erat kaitannya dengan masih tingginya indikator angka kematian bayi (AKB) di Indonesia. AKB tercatat sebesar 48 per 1000 kelahiran hidup (Susenas, 1999), sedangkan target konferensi tingkat tinggi (KTT) tentang hak-hak anak sedunia pada tahun 2000 adalah 42 per 1.000 kelahiran hidup pada tahun 2000. Namun terdapat perbedaan AKB antar propinsi yang cukup mencolok. Beberapa propinsi telah jauh melampaui target nasional, seperti DI Yogyakarta (18 per 1.000 kelahiran hidup) dan DKI Jakarta (24 per 1000 kelahiran hidup). Sedangkan beberapa propinsi lainnya masih jauh ketinggalan antara lain Nusa Tenggara Barat (96 per 1.000 kelahiran hidup) dan Sulawesi Tengah (65 per 1.000 kelahiran hidup). Di samping itu kematian neonatal yang memberikan kontribusi cukup besar pada AKB belum mendapat perhatian yang memadai. Indikator angka kematian balita (AKABA) tercatat 63 per 1000 kelahiran hidup (Susenas, 1999). Sedangkan target KTT Anak pada tahun 2000 adalah 60 per 1.000 kelahiran hidup.

Indikator lain yaitu Angka Kematian Ibu melahirkan (AKI) masih memprihatinkan. Pada tahun 1995 tercatat 373 per 100.000 kelahiran hidup (SKRT, 1995). Jika dibandingkan dengan target KTT Anak pada tahun 2000 (213 per 100.000 kelahiran hidup), maka hasil yang dicapai belum sesuai dengan yang diharapkan. Tingginya AKI tersebut erat kaitannya dengan kurangnya pengetahuan masyarakat mengenai kesehatan reproduksi dan pemeriksaan kesehatan selama kehamilan. Selain itu faktor usia yang relatif muda dan kemampuan komunikasi dengan masyarakat yang rendah dari bidan, serta keterbatasan dalam kemampuan penyesuaian diri dengan kondisi sosial budaya setempat ikut mempengaruhi pemanfaatan pelayanan bidan. Hal ini tercermin dari masih rendahnya pertolongan persalinan yang dibantu tenaga kesehatan (46 persen), meskipun pelayanan bidan sudah mencakup hampir seluruh desa.

Status gizi masyarakat dapat diamati dari prevalensi empat masalah gizi utama, yaitu: gizi kurang, kurang vitamin A (KVA), anemia gizi besi, dan gangguan akibat kurang yodium (GAKY). Walaupun prevalensi gizi kurang pada balita menurun dari 37,5 persen pada tahun 1989 menjadi 26,3 persen pada tahun 1999, tetapi kondisi ini belum mencapai target KTT Anak pada tahun 2000 sebesar 23 persen. Keadaan yang lebih mencemaskan adalah prevalensi gizi buruk yang meningkat dari 6,3 persen pada tahun 1989 menjadi 8,1 persen pada tahun 1999. Kelompok umur yang paling rawan menderita gizi kurang adalah 6 - 23 bulan. Prevalensi gizi kurang per

propinsi juga menunjukkan adanya kesenjangan antarwilayah, seperti di Aceh tercatat 56,1 persen, Nusa Tenggara Timur 52 persen, dan di DKI hanya 22,1 persen. Anemia gizi besi pada ibu hamil pada tahun 1995 tercatat 50,9 persen. Jika dibandingkan dengan sasaran KTT Anak pada tahun 2000 (42 persen), maka penurunan prevalensi anemia gizi besi belum memenuhi target. Tingginya prevalensi anemia gizi besi pada ibu hamil memberikan kontribusi terhadap masih tingginya AKI. Prevalensi GAKY yang diukur dengan Total Goiter Rate (TGR) menunjukkan penurunan cukup tajam dari 27,7 persen pada tahun 1990 menjadi 9,8 persen pada tahun 1998. Namun demikian prevalensi GAKY di beberapa propinsi masih tinggi seperti Nusa Tenggara Timur, Maluku dan Sulawesi Tenggara berturut-turut sebesar 38,09 persen, 33,30 persen dan 24,87 persen. Hal ini perlu mendapat perhatian karena di beberapa propinsi tingkat konsumsi garam beryodium ternyata masih rendah. Kebutaan karena KVA sudah tidak merupakan masalah kesehatan masyarakat lagi. Namun masih rendahnya kadar vitamin A dalam darah anak balita saat ini berdampak pada peningkatan angka kesakitan dan kematian akibat penyakit infeksi terutama campak dan diare. Selain itu pada masa krisis, KVA pada ibu hamil dan balita cenderung meningkat.

Sebagai dampak krisis moneter, pada tahun 1999 tercatat sekitar 8 juta balita menderita gizi kurang, 1,7 juta diantaranya mengalami gizi buruk. Rendahnya status gizi masyarakat disebabkan oleh berbagai faktor yang saling berkaitan terutama dipengaruhi oleh ketersediaan pangan di tingkat rumah tangga, kemiskinan, pendidikan dan lingkungan serta budaya yang ada di masyarakat. Memburuknya status gizi pada kelompok rentan yaitu wanita usia subur, ibu hamil, ibu menyusui, mengakibatkan rendahnya tingkat kesehatan bayi baru lahir. Hal ini diperburuk lagi oleh pemberian air susu ibu (ASI) eksklusif yang semakin berkurang dan pola pemberian makanan pendamping ASI yang tidak tepat, sehingga akan menyebabkan terganggunya pertumbuhan dan perkembangan intelektual balita. Gangguan pertumbuhan dan perkembangan intelektual itu terjadi sejak dalam kandungan dan berlanjut pada usia balita sehingga mengancam kualitas sumberdaya manusia generasi mendatang dan sulit bersaing dalam angkatan kerja di era globalisasi.

Angka kesakitan beberapa penyakit menular cenderung meningkat, seperti penyakit malaria, *tuberculosis* (TB), demam berdarah (DBD) dan HIV/AIDS. Akibat dari penyakit TB setiap tahunnya tercatat penderita baru sekitar 583 ribu orang dan menyebabkan kematian sekitar 140 ribu orang. Walaupun berbagai upaya penanggulangan penyakit TB sudah dilakukan tapi hasilnya belum memuaskan. Kasus HIV/AIDS terus menunjukkan peningkatan sejak pertama kali ditemukan (1987) dan pada tahun 1998 tercatat sekitar 120 ribu kasus (0,06 persen dari penduduk). Selain itu, Indonesia perlu mewaspadaai timbulnya atau masuknya penyakit-penyakit baru yang berpotensi wabah dan menimbulkan korban seperti Ebola, radang otak, virus Nipah, dan radang paru Nanta virus. Beberapa penyakit degeneratif dan penyakit tidak menular yang berkaitan dengan perubahan gaya hidup juga memperlihatkan kecenderungan meningkat. Diamati pula adanya kecenderungan meningkatnya masalah kecacatan yang disebabkan baik oleh kelahiran, kecelakaan maupun rudapaksa. Kejadian bayi lahir cacat belum mendapat perhatian khusus terutama dalam pelayanan khusus tumbuh kembangnya, sehingga hak-hak untuk hidup mandiri dan berkualitas belum terjamin. Selain itu masalah kesehatan remaja yang makin menonjol seperti NAPZA, merokok, pergaulan bebas, dan perubahan pola makan terutama di kota besar belum mendapat perhatian khusus. Keadaan ini ditambah dengan melemahnya sistem dukungan masyarakat dalam mencegah dan menanggulangi masalah tersebut. Selain itu pengambilan keputusan

ditingkat keluarga yang masih didominasi oleh laki-laki sering belum mendukung ke arah perilaku sehat.

Saat ini angka kesakitan dan kematian yang disebabkan berbagai penyakit berbasis lingkungan seperti infeksi saluran pernapasan akut (ISPA), diare, penyakit kulit dan kecacingan masih tinggi. Hal ini terkait erat dengan kondisi lingkungan yang belum memadai. Cakupan sanitasi pada tahun 1999 mencapai 77 persen di perkotaan dan 51 persen di perdesaan, sedangkan cakupan air bersih mencapai 92 persen di perkotaan dan 68 persen di perdesaan. Namun demikian cakupan sanitasi dan air bersih antarpropinsi sangat bervariasi. Cakupan air bersih di perdesaan Kalimantan Tengah adalah 35 persen sementara di Bali 89 persen. Walaupun ada daerah yang sanitasinya sudah mencapai di atas 90 persen, terdapat sejumlah kabupaten yang cakupannya masih berkisar antara 12-20 persen. Di samping itu angka-angka tersebut belum menggambarkan tingkat pemakaian yang efektif, dan hanya 50 persen dari sarana air bersih yang ada telah memenuhi standar bakteriologis. Target cakupan sanitasi dan air bersih pada tahun 2000 menurut KTT Anak adalah 100 persen baik di perdesaan dan perkotaan. Masyarakat terutama anak dan remaja memerlukan lingkungan sehat untuk tumbuh dan berkembang dalam rangka mencapai potensi optimalnya. Lingkungan yang tidak memadai juga merupakan beban fisik bagi perempuan yang menghalangi kesempatannya untuk melakukan kegiatan sosial dan kegiatan produktif. Di samping itu berbagai masalah lingkungan baru telah timbul seperti asap akibat kebakaran hutan, polusi udara yang disebabkan oleh industri dan kendaraan bermotor serta karena radiasi. Hal ini diperberat dengan kedudukan Indonesia yang menjadi jalur lintasan strategis antarnegara baik melalui udara maupun laut yang rawan terhadap pencemaran.

Masalah tingginya angka kesakitan dan kematian juga menyebabkan kerugian berupa hilangnya tahun produktif (*disability adjusted life years*). Pada tahun 1995 Indonesia diperkirakan kehilangan tahun produktif sebesar 38,9 juta tahun. Hal ini disebabkan terutama oleh berbagai penyakit menular, gangguan kesehatan pada ibu dan bayi, dan masalah gizi serta akibat kecelakaan. Untuk propinsi-propinsi tertentu ternyata beban dari kehilangan tahun produktif karena penyakit dan kecacatan cukup besar. Seperti di Nusa Tenggara Timur, dengan penduduk hanya 3,7 juta orang, mengalami kehilangan tahun produktif sebesar 79,7 ribu tahun.

4. Kelembagaan dan Mutu Pelayanan Kesehatan

Selama 30 tahun terakhir, pembangunan kesehatan telah menyediakan sarana dan prasarana pelayanan kesehatan, termasuk obat-obatan secara lebih merata di seluruh tanah air. Saat ini jumlah puskesmas tercatat lebih dari 7.000 buah, puskesmas pembantu 21.000 buah, rumah sakit pemerintah dan swasta 677 buah, dan gudang farmasi kabupaten (GFK) 314 buah. Namun demikian, persebaran jumlah sarana tersebut masih belum diikuti sepenuhnya dengan peningkatan mutu pelayanan dan keterjangkauan oleh seluruh lapisan masyarakat. Beberapa masalah yang dijumpai antara lain adalah rendahnya tingkat pemanfaatan (utilisasi) dan rendahnya kualitas pelayanan kesehatan di setiap jenjang yang menjangkau seluruh lapisan masyarakat. Demikian pula halnya dengan penurunan jumlah posyandu yang aktif, terutama pada saat krisis menjadi hanya sekitar 40 persen. Selain itu fungsi posyandu sebagai pusat pelayanan dan penyuluhan kesehatan dan gizi masih belum optimal. Hal ini diperburuk oleh menurunnya rasa memiliki masyarakat terhadap posyandu padahal posyandu adalah institusi milik masyarakat yang memberikan perhatian terhadap pertumbuhan dan perkembangan anak.

Untuk mendukung ketersediaan obat-obatan yang memadai, saat ini tercatat 224 buah industri farmasi yang terdiri dari 4 BUMN, 35 PMA, dan 185

swasta nasional. Sejak tahun 1997 Indonesia telah mampu memproduksi obat generik yang dilaksanakan oleh 4 BUMN dan 60 buah industri farmasi swasta. Namun penggunaan obat generik belum memasyarakat, baik di lingkungan masyarakat maupun penyelenggara pelayanan kesehatan, terutama pelayanan kesehatan swasta. Kebutuhan vaksin untuk pencegahan penyakit antara lain vaksin BCG, Hepatitis, Campak, DPT, Polio dan Tetanus Toksoid telah diproduksi di dalam negeri, namun produsennya masih sangat terbatas. Selain itu sebagian besar bahan baku obat untuk keperluan industri farmasi dan peralatan kesehatan yang berteknologi maju masih tergantung dari impor.

Untuk mendukung kegiatan pelayanan kesehatan, ketersediaan jumlah dan kualitas tenaga kesehatan yang memadai merupakan salah satu faktor penting dalam menentukan keberhasilan upaya dan manajemen pelayanan kesehatan dan perbaikan gizi. Saat ini telah tersedia sekitar 30 ribu dokter, 7 ribu dokter gigi, 6 ribu apoteker, 11 ribu tenaga kesehatan masyarakat, 160 ribu perawat, dan 65 ribu bidan. Beberapa masalah yang berkaitan dengan ketenagaan meliputi: ketidakmerataan tenaga kesehatan, pembagian waktu tenaga kesehatan antara tugas di instansi pemerintah dan swastanya, daya tarik daerah-daerah tertentu yang dirasakan menurun karena kerusuhan sosial, belum mantapnya kesinambungan antara tenaga kesehatan yang pindah tugas dan penggantinya, dan belum jelasnya pengembangan karir bagi tenaga kesehatan di daerah. Selain itu, tenaga kesehatan belum sepenuhnya mengikuti perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi (iptek), dan organisasi profesi belum berperan secara optimal.

Diamati pula adanya kesenjangan informasi antara pemberi dan pemakai pelayanan kesehatan. Hal ini diperberat dengan kurangnya kemampuan tenaga kesehatan untuk berkomunikasi dan memberikan informasi yang diperlukan masyarakat untuk meningkatkan derajat kesehatannya. Di sisi lain baik tenaga kesehatan maupun masyarakat pemakai jasa pelayanan kesehatan belum menyadari hak dan kewajiban masing-masing pihak, termasuk sikap dan perilaku penyelenggara kesehatan yang tidak berorientasi pada kebutuhan dan kepuasan pemakai jasa kesehatan. Adanya kompetisi dalam era pasar bebas akibat dari globalisasi merupakan tantangan untuk meningkatkan kualitas dan profesionalisme. Dalam kaitan dengan desentralisasi penyelenggaraan pemerintahan, peningkatan kemampuan dan profesionalisme manajer kesehatan di setiap tingkat administrasi merupakan kebutuhan mendesak.

Selama ini upaya kesehatan masih kurang mengutamakan pendekatan pemeliharaan dan peningkatan kesehatan serta pencegahan penyakit, dan kurang didukung oleh sumberdaya pembiayaan yang memadai di samping penggunaan dana yang kurang efisien. Dalam pembiayaan kesehatan, peranan sektor swasta dan masyarakat merupakan porsi terbesar yaitu sekitar 70 persen. Sebagian besar masyarakat membiayai kesehatan dengan menggunakan cara pembayaran langsung untuk tiap pelayanan. Pola pembiayaan kesehatan tersebut belum memberikan alternatif yang berorientasi kepada kebutuhan masyarakat dan tidak secara langsung diarahkan untuk subsidi silang. Di samping itu biaya kesehatan cenderung semakin meningkat dan tidak terjangkau terutama oleh penduduk berpenghasilan rendah. Sedangkan sistem dukungan masyarakat yang sudah ada belum bisa dimanfaatkan secara efektif. Keadaan ini mengakibatkan kesulitan dalam penyediaan dan pengendalian pembiayaan kesehatan. Disadari bahwa keterbatasan dana pemerintah dan masyarakat merupakan ancaman besar bagi kelangsungan program pembangunan kesehatan untuk mencapai derajat kesehatan yang optimal. Dengan demikian dibutuhkan strategi pembiayaan kesehatan yang memperhatikan pertimbangan rasional antara sumber pembiayaan pemerintah dan masyarakat.

5. Pemerataan Pendidikan

Perluasan jangkauan pendidikan dapat dinilai dari partisipasi pendidikan menurut kelompok usia tertentu. Partisipasi pendidikan untuk jenjang pendidikan dasar dapat dilihat dari angka partisipasi penduduk usia 7-12 tahun dan 13-15 tahun. Pada tahun 1998/99 angka partisipasi kasar (APK) untuk tingkat SD-MI dan SLTP-MTs mencapai 114,7 persen dan 55,1 persen. Rendahnya partisipasi pendidikan pada kelompok usia 13-15 tahun sangat beralasan karena pada usia lebih dari 10 tahun sangat dimungkinkan anak bekerja di sektor informal karena harus membantu ekonomi keluarga sehingga lebih menyulitkan mereka untuk bersekolah.

Untuk tingkat SLTA-MA (16-18 tahun) yang terdiri dari sekolah menengah umum (SMU), sekolah menengah kejuruan (SMK) dan madrasah aliyah (MA), APK nya baru mencapai 37,2. APK tersebut masih tergolong rendah dibandingkan dengan negara-negara ASEAN lainnya yang rata-rata telah berada di atas 50 persen. Angka melanjutkan lulusan SLTP-MTs ke SLTA-MA pada tahun 1998/99 baru mencapai 70 persen. Selain masalah ekonomi dan kecenderungan untuk memilih bekerja, daya tampung sekolah tingkat SLTA-MA juga masih menghambat rendahnya partisipasi sekolah. Pada tahun ajaran 1995/96 terdapat 2,12 juta lulusan SLTP yang mendaftar untuk sekolah di SMU dan SMK baik negeri maupun swasta, tetapi hanya 1,59 juta atau tiga perempatnya yang dapat tertampung. Sekolah SMU dan SMK negeri, pada tahun yang sama hanya dapat menampung 710 juta siswa atau kurang dari separuh siswa kelas I.

Pada jenjang pendidikan tinggi, APK mahasiswa (19-24 tahun) adalah 11,8 persen. Apabila dibandingkan dengan negara lain, Indonesia masih menduduki peringkat yang rendah dan di bawah negara-negara ASEAN lainnya dengan rata-rata APK perguruan tinggi di atas 30 persen. Lambannya peningkatan APK jenjang pendidikan tinggi antara lain disebabkan oleh terbatasnya daya tampung akibat terbatasnya sarana dan prasarana yang ada, meskipun peran swasta untuk ikut menyelenggarakan pendidikan sudah cukup besar. Mahalnya biaya sekolah di perguruan tinggi bagi sebagian besar masyarakat merupakan salah satu faktor lain yang menjadi penghambat bagi lulusan SLTA-MA untuk melanjutkan sekolah.

Tingkat penyebaran kesempatan memperoleh pendidikan menjadi masalah dalam meningkatkan kualitas manusia Indonesia. Kesempatan memperoleh pendidikan di perkotaan dan di perdesaan masih mempunyai banyak perbedaan. Data SUPAS tahun 1995 menunjukkan bahwa di perkotaan terdapat 1,33 persen (117,4 ribu orang) anak usia 7-12 tahun yang berada di luar sistem persekolahan, sementara di perdesaan jumlahnya mencapai 3,87 persen (721,3 ribu orang). Jika dihitung dari seluruh penduduk usia 7 tahun ke atas, di perkotaan terdapat 5,57 persen penduduk yang belum/tidak pernah sekolah, sementara di perdesaan jumlahnya mencapai 14,16 persen. Partisipasi sekolah untuk jenjang pendidikan yang lebih tinggi juga menunjukkan ketimpangan antara perkotaan dan perdesaan.

Selain antar desa dan kota, pemerataan pendidikan dari segi geografis dapat pula dibandingkan antar dua wilayah besar, yaitu kawasan timur Indonesia (KTI) dan kawasan barat Indonesia (KBI). Pada tahun 1995 penduduk usia 10 tahun ke atas yang tidak berada dalam sistem pendidikan di KBI adalah 10,96 persen, sedangkan di KTI adalah 13,47 persen. Jumlah penduduk berusia 10 tahun ke atas di KTI yang berpendidikan SLTP ke atas sebanyak 26,80 persen sementara di KBI sebanyak 28,32 persen. Untuk jenjang pendidikan yang lebih tinggi, kesenjangan yang terjadi semakin sempit. Di mana penduduk usia 10 tahun ke atas yang telah menamatkan perguruan tinggi baru mencapai 2,48 persen di KBI dan 2,26 persen di KTI.

Ketidaksetaraan jender di bidang pendidikan terjadi antara lain dalam bentuk perbedaan akses dan peluang antara laki-laki dan perempuan terhadap kesempatan memperoleh pendidikan. Data SUPAS tahun 1995 menunjukkan bahwa penduduk perempuan berusia 16 tahun ke atas yang berhasil menyelesaikan pendidikan SLTP ke atas baru mencapai 28,58 persen, sementara penduduk laki-lakinya mencapai 38,81 persen. Jika dilihat proporsinya, diketahui bahwa proporsi penduduk perempuan pada kelompok tersebut diatas baru mencapai 43 persen. Data yang sama menunjukkan bahwa semakin sedikit penduduk perempuan yang berhasil menyelesaikan pendidikan lebih tinggi dibanding penduduk laki-laki. Penduduk perempuan usia 25 tahun ke atas yang berpendidikan diploma atau sarjana baru sekitar 2,6 persen, hanya separoh penduduk laki-laki yang persentasenya sudah mencapai 4,67 persen. Selain itu, persentase penduduk perempuan berusia 10 tahun keatas yang buta huruf (14,1 persen) juga jauh lebih tinggi dibandingkan dengan penduduk laki laki yang sudah mencapai angka 6,3 persen (SUSENAS 1999).

Status sosial ekonomi masyarakat berpengaruh pada pemerataan partisipasi pendidikan penduduk. Data yang dihimpun *Indonesian Family Life Survey* (IFLS) pada tahun 1997-1998 menggambarkan bahwa kondisi ekonomi keluarga berkorelasi kuat terhadap partisipasi mereka dalam pendidikan. Pengeluaran keluarga dibagi dalam 4 kelompok yaitu dari kelompok pengeluaran terendah (kelompok I) sampai kelompok pengeluaran tertinggi (kelompok IV). Pada tahun 1997 partisipasi penduduk kelompok usia 7-12 tahun yang berasal dari kelompok pengeluaran terendah adalah 93,1 persen, lebih rendah dari kelompok di atasnya yang mencapai 96,3 persen, 97 persen, dan 98,4 persen berturut-turut untuk kelompok pengeluaran II, III dan IV. Keadaan yang sama terjadi untuk kelompok usia yang lebih tinggi (13-19 tahun). Partisipasi pendidikan penduduk usia 13-19 tahun dari kelompok pengeluaran terendah baru mencapai 51,5 persen sementara kelompok yang lebih tinggi sudah mencapai 64 persen, 62,1 persen dan 66,9 persen berturut-turut untuk kelompok pengeluaran II, III dan IV.

Sebagian dari penduduk kelompok berpenghasilan rendah mengikuti pendidikan luar sekolah. Salah satu pendidikan luar sekolah yang mempunyai akar kuat di masyarakat dan menjadi representasi terbaik konsep pendidikan berbasis masyarakat (*community based education*) adalah pesantren. Pesantren sebagai lembaga pendidikan agama telah memberikan kontribusi yang besar dalam pelayanan pendidikan bagi masyarakat. Pesantren telah memberikan akses pendidikan bagi masyarakat miskin di perdesaan. Selain memberikan pendidikan agama, pesantren memberikan bekal keterampilan praktis kepada para santri/siswa seperti pertanian, peternakan, perbengkelan, menjahit, bahkan operator komputer. Pesantren sebagai lembaga pendidikan memiliki riwayat sejarah yang lama dan menjadi salah satu varian dalam keanekaragaman jenis pendidikan yang ada, namun belum sepenuhnya menjadi bagian dari pendidikan nasional. Selain itu, kemiskinan dan kekumuhan masih melekat pada citra pesantren.

6. **Kualitas dan Relevansi Pendidikan**

Pembangunan di bidang pendidikan selain bertujuan untuk memperluas kesempatan memperoleh pendidikan bagi seluruh lapisan masyarakat di setiap jenjang juga bertujuan meningkatkan mutu dan relevansi pendidikan. Upaya peningkatan mutu pendidikan selama ini masih belum menunjukkan hasil sebesar yang dicapai pada upaya perluasan daya tampung dan pemerataan.

Meskipun kualitas pendidikan merupakan hal yang penting, namun belum ada indikator (ukuran) yang dianggap komprehensif dan mewakili dalam pengukuran kualitas pendidikan. Salah satu indikator pada tingkat SD-MI

adalah kemampuan berhitung, membaca dan penalaran. Dibanding dengan negara-negara lainnya, kualitas pendidikan dasar Indonesia masih jauh tertinggal. Sebagai contoh, nilai ujian membaca bagi siswa kelas IV SD asal Indonesia, Philippina, Thailand, Singapore dan Hongkong berturut-turut adalah 51,7; 52,6; 65,1; 74,0; dan 75,5 pada tahun 1992 yang sampai sekarang cenderung tidak berubah.

Rendahnya mutu pendidikan secara umum disebabkan oleh berbagai faktor baik internal sekolah maupun eksternal. Faktor-faktor internal yang menentukan mutu pendidikan adalah masih rendahnya efektivitas proses belajar-mengajar, terutama disebabkan kurangnya sarana dan prasarana belajar, kurangnya jumlah dan rendahnya mutu guru, kelemahan pada metode mengajar dan kurikulum yang berlaku, serta lemahnya sistem pengelolaan persekolahan. Dari sisi eksternal faktor yang berperan meliputi belum optimalnya peran orang tua dan masyarakat dan pemerintah dalam mendukung pembangunan pendidikan yang bermutu.

Guru merupakan kunci dari keberhasilan sebuah proses belajar-mengajar pada semua jenis dan jenjang pendidikan. Namun demikian kondisi guru pada umumnya mulai dari SD-MI s.d. SM-MA masih sangat memprihatinkan, baik dari segi kualitas, jumlah maupun penyebarannya. Data terbaru menunjukkan bahwa dari sekitar 1,3 juta guru SD-MI, baru 10,5 persen yang berkualifikasi D2 atau lebih tinggi. Pada jenjang SLTP-MTs, dari sekitar 433,8 ribu guru sudah 42,7 persen yang berkualifikasi D3 atau lebih tinggi. Pada jenjang SLTA (SMU, SMK, tidak termasuk MA) 54,9 persen memiliki kualifikasi S1 atau lebih tinggi. Di samping tingkat pendidikan yang dimiliki oleh guru, pada tahun 1995/1996 dari sekitar 1,4 juta guru di SD-MI, SLTP-MTs, dan SMU-MA yang memenuhi kualifikasi mengajar (menurut tingkat pendidikan minimal yang disyaratkan) masing-masing hanyalah 29 persen untuk guru SD-MI, 57 persen untuk guru SLTP-MTs, dan 26 persen untuk guru SM-MA. Kondisi ini menyebabkan rendahnya kemampuan guru dalam memahami mata pelajaran yang diajarkan seperti ditunjukkan oleh hasil berbagai penelitian tentang kemampuan guru di bidang Matematika dan IPA. Tingkat pemahaman guru untuk Matematika dan IPA masing-masing berkisar dari 57 persen sampai 77 persen, dan 45 persen sampai 63 persen.

Di samping itu kualitas guru diperburuk oleh komitmen dan kinerja guru yang rendah yang disebabkan oleh rendahnya tingkat penghasilan dan status guru, kualitas peserta didik pada pendidikan guru yang relatif rendah, serta mutu penataran/pelatihan guru yang tidak memadai. Dibanding dengan tuntutan profesinya gaji guru tidak dapat untuk mencukupi kebutuhan hidup keluarganya, apalagi untuk menunjang pengembangan profesinya. Lulusan SMU-MA yang mau masuk ke pendidikan guru biasanya berprestasi lebih rendah dibanding mereka yang masuk pendidikan tinggi non keguruan. Sedangkan pelatihan guru yang dilakukan selama ini tidak berhasil meningkatkan kemampuan guru pada umumnya karena dilakukan tidak berdasarkan prinsip memenuhi kebutuhan (*demand approach*), serta tidak dilakukan oleh lembaga yang kompeten.

Penyebaran guru yang tidak merata juga merupakan masalah besar yang menyebabkan kurangnya guru di suatu sekolah atau daerah, dan kelebihan guru di sekolah atau daerah lainnya. Selain itu di SLTP-MTs dan SMU-MA banyak terdapat ketidaksesuaian antara latar belakang pendidikan dengan mata pelajaran yang diajarkan, yang berakibat pada rendahnya kualitas mengajar. Dari data yang tersedia pada tahun 1995/1996 ketidaksesuaian tersebut berkisar antara 3,6 persen - 25,3 persen. Pembinaan guru termasuk sistem promosi juga dinilai belum dapat meningkatkan kualitas guru, karena pada praktiknya sistem tersebut hanya menguntungkan mereka

yang rajin melakukan kegiatan administrasi untuk mengumpulkan angka kredit dan kurang menghargai guru yang betul-betul berprestasi dalam tugas mengajarnya.

Sarana dan prasarana lain yang ikut mempengaruhi rendahnya mutu pendidikan adalah kurang tersedianya buku pelajaran pokok pada tingkat SD-MI, SLTP-MTs dan SMU-MA. Sebagai contoh, meskipun rasio satu buku satu siswa pada tingkat SD-MI dan SLTP-MTs telah tercapai pada tahun 1998/1999 namun karena distribusi buku tersebut di sekolah-sekolah kurang sesuai dengan data jumlah murid maka masih dijumpai kekurangan buku pada sekolah-sekolah tertentu terutama di daerah yang prasarana transportasinya belum memadai, daerah terpencil dan kepulauan. Kendala lain yang mempengaruhi kualitas pendidikan adalah penyediaan peralatan dan fasilitas pendidikan yang belum memadai seperti alat peraga, alat praktik, perpustakaan sekolah, dan prasarana olahraga.

Faktor lain yang berpengaruh langsung pada mutu pendidikan adalah kurikulum dan proses belajar mengajar. Kurikulum yang berlaku secara nasional kurang dapat memenuhi variasi kemampuan siswa di sekolah. Sementara itu kurikulum muatan lokal belum sepenuhnya sesuai dengan kebutuhan masyarakat lokal dan pembangunan daerah. Di samping itu banyak guru mengejar pencapaian target dan daya serap kurikulum sehingga kurang memperhatikan proses pembelajaran yang aktif, kreatif, dan efektif dengan menggunakan berbagai sumber belajar termasuk lingkungan. Di lain pihak, kurikulum yang berlaku sekarang dirasakan masih bias jender.

Pada jenjang pendidikan tinggi, kualitas pendidikan dapat diukur dari kinerja penyelenggaraan pengajaran, penelitian dan pengabdian pada masyarakat yang dicapai oleh masing-masing institusi yang dinyatakan dalam relevansi, efisiensi, efektivitas, produktivitas dan akuntabilitas.

Dibanding dengan negara-negara Asia lainnya, kualitas pendidikan tinggi Indonesia masih jauh tertinggal dan bahkan mengalami penurunan keunggulan kompetitif dari tahun ke tahun. Rendahnya kualitas pendidikan tinggi disebabkan terutama oleh rendahnya kualitas staf akademik serta belum adanya relevansi aktivitas pengajaran, penelitian dan pengabdian pada masyarakat dengan kebutuhan masyarakat dan dunia kerja.

Rendahnya kualitas tenaga akademik dapat dilihat dari masih banyaknya tenaga akademik yang berpendidikan akhir S-1. Pada tahun 1997 jumlah tenaga akademik perguruan tinggi negeri dan swasta yang berpendidikan akhir S-1, S-2 dan S-3 berturut-turut adalah 80,66 persen, 15,71 persen dan 3,62 persen. Dibanding perguruan tinggi swasta, kualitas staf pengajar perguruan tinggi negeri relatif lebih baik yakni 68,19 persen S-1, 24, 38 persen S-2, dan 7,42 persen S-3, sedangkan di perguruan tinggi swasta berturut-turut adalah 86,00 persen, 12,00 persen, dan 2,00 persen.

Dalam bidang pengajaran, rendahnya relevansi dengan kebutuhan masyarakat dan dunia kerja dapat ditunjukkan dengan masih rendahnya laju penyerapan tenaga kerja lulusan perguruan tinggi. Lulusan perguruan tinggi masih kesulitan mencari pekerjaan dengan *job seeking period* cukup lama. Hal ini disebabkan oleh masih rendahnya jumlah lulusan dengan nilai keahlian tinggi yang memenuhi persyaratan kerja.

7. Kemandirian dan Keunggulan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi

Proses meniru dan mencipta memerlukan cara berpikir analitis, kritis, kreatif, dan inovatif untuk mendekonstruksi pemikiran asing, kemudian merekonstruksi kembali pemikiran tersebut dalam konstruksi pemikiran bangsa sesuai dengan tata nilai budaya. Transformasi nilai diharapkan

bersifat lokal, otentik, dan berkembang secara dinamis dalam manifestasi budaya pada pranata sosial dan ilmu pengetahuan dan teknologi (iptek). Namun, karena sebagian besar wacana tradisional dalam berpikir, berteknologi, berkesenian, berilmu-pengetahuan, dan berinstitusi sosial masih belum mampu memunculkan dimensi kritisnya, pemikiran tradisi Indonesia menjadi cenderung diabaikan, direndahkan, dan dihilangkan.

Di sisi lain, kemampuan bangsa Indonesia dalam upaya pengembangan kualitas, kuantitas dan penyebaran sumberdaya manusia dengan berbagai macam dan tingkatan pendidikan terus meningkat. Namun demikian, kualitas maupun komposisi serta penyebarannya masih belum sesuai dengan kebutuhan dan tantangan yang dihadapi, terutama di bidang ilmu sains dan keteknikan. Demikian halnya dengan sarana keilmuan, sistem kelembagaan, dan perangkat perundangan. Di samping itu stratifikasi dan sertifikasi kemampuan SDM oleh organisasi profesi ilmiah, serta penghargaan atas penemuan dan karya cipta dalam Hak atas Kekayaan Intelektual (HaKI) masih kurang. Oleh karena itu tantangannya adalah mengembangkan jumlah, komposisi, penyebaran, kemampuan sumberdaya manusia, dan menumbuhkan budaya iptek serta menjamin hak atas kekayaan intelektual.

Agar dapat bersaing dalam era globalisasi diperlukan kemampuan dan kemandirian dalam menghasilkan barang dan jasa yang mempunyai daya saing tinggi. Namun efektivitas dalam memberikan dorongan bagi terjadinya mobilisasi sumberdaya iptek yang tersebar di berbagai organisasi bagi kebutuhan sektor industri, terutama industri kecil menengah dan tradisional, masih rendah. Demikian pula, kemitraan lembaga riset dan perguruan tinggi dengan swasta serta pusat unggulan yang berfungsi sebagai pusat pertumbuhan dalam jaringan antar lembaga juga masih rendah.

Evaluasi menunjukkan bahwa banyak kalangan dunia usaha yang belum merasakan manfaat dari berbagai litbang dan kemitraan riset yang telah dilakukan. Studi yang dilaksanakan pada tahun 1996 menunjukkan bahwa dari 29 persen perusahaan manufaktur yang melakukan inovasi hanya 4,63 persen yang melakukan kegiatan litbangnya sendiri. Demikian pula, sektor industri kecil menengah umumnya masih bersifat tradisional dan belum berbasis dukungan iptek. Sementara itu, kegiatan di sektor manufaktur masih sangat bergantung pada paket teknologi produksi yang diperoleh melalui lisensi. Alih teknologi belum mampu memperkuat kristalisasi teknologi bangsa sendiri, yaitu proses mengadopsi, mengadaptasi, mengintegrasikan, dan mengkomersialisasikan kemajuan iptek sesuai dengan nilai budaya dan dukungan sumberdaya lokal. Berbagai insentif fiskal, finansial, maupun legal bagi sistem ilmu pengetahuan dan teknologi nasional (ipteknas) yang dilakukan selama ini, masih belum cukup mendorong sistem inovasi nasional yang produktif. Dengan demikian tantangannya adalah: memberikan iklim yang kondusif bagi sistem ipteknas, mengembangkan teknologi bangsa sendiri, dan mewujudkan kemandirian serta keunggulan teknologi.

8. Sentralisme dan Dualisme Manajemen Sistem Pendidikan

Manajemen pendidikan nasional secara keseluruhan masih bersifat sentralistis, meski untuk jenjang sekolah dasar (SD-MI) pemerintah daerah berperan cukup besar terutama dalam penyediaan sarana, prasarana dan personil. Pada jenjang pendidikan dasar, sarana fisik sekolah menjadi tanggung jawab pemerintah daerah, sedangkan kualitas pendidikan menjadi tanggung jawab Departemen Pendidikan Nasional melalui mekanisme kontrol di tingkat kabupaten. Namun, dualisme manajemen ini diduga telah menyebabkan sekolah dasar tidak dapat mengembangkan diri secara optimal. Sekolah menjadi sangat bergantung kepada kedua lembaga tersebut yang

kadang-kadang sangat menyulitkan dalam memberikan pelayanan pendidikan secara optimal kepada masyarakat.

Dalam upaya mengantisipasi pelaksanaan desentralisasi yang dititikberatkan pada tingkat kabupaten/kota, pelaksanaan program-program pendidikan mulai dipadukan dengan lembaga pemerintah daerah. Sejalan dengan upaya memadukan manajemen pendidikan di kabupaten/kota, pada tingkat mikro telah dilakukan beberapa upaya perbaikan manajemen pendidikan dengan memberikan kepercayaan dan kewenangan kepada sekolah untuk mengatur dirinya dalam mengupayakan pendidikan bermutu sesuai dengan kondisi dan kebutuhan lingkungan masing-masing. Pada tahun 1999, di beberapa SD-MI, SLTP-MTs, dan SMU-MA telah dikembangkan pendekatan manajemen peningkatan mutu pendidikan berbasis sekolah (*school-based quality improvement*). Pendekatan ini memberikan kewenangan kepada sekolah dan masyarakat setempat untuk bersama-sama meningkatkan mutu pendidikan dengan memperhatikan sumberdaya pendidikan sekitar, kebutuhan sekolah dan masyarakat, serta tetap berpijak pada kebijakan makro pendidikan nasional. Dalam pelaksanaannya, sekolah dan masyarakat melakukan identifikasi kondisi dan kinerja sekolah, menyusun tujuan dan target mutu pendidikan yang akan dicapai, menetapkan dan melaksanakan program prioritas untuk mencapai tujuan dan target, serta memantau dan mengevaluasi pelaksanaan program.

Pada jenjang pendidikan tinggi, isu yang paling menonjol adalah pemberian otonomi dalam arti kewenangan yang lebih luas dalam mengelola sumberdaya pendidikan yang dimiliki. Beberapa tahun terakhir telah dikembangkan pendekatan *competitive-based funding*, yaitu upaya untuk mendapatkan sumberdaya pendidikan secara kompetitif sehingga perguruan tinggi lebih terpacu untuk selalu berusaha dan mengembangkan diri. Dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 61 Tahun 1999 tentang Otonomi Pendidikan Tinggi, upaya pemberian otonomi yang lebih luas kepada perguruan tinggi menjadi lebih terjamin. Peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan termasuk dalam menggali dan memanfaatkan sumberdaya yang diperoleh akan lebih efektif.

Manajemen pendidikan anak dini usia (PADU) dan pendidikan luar sekolah (PLS) lebih ditekankan pada peningkatan partisipasi masyarakat. Hampir semua lembaga Penitipan Anak, Kelompok Bermain, dan Taman Kanak-Kanak dikelola dan dikembangkan oleh yayasan atau organisasi sosial kemasyarakatan lainnya. Demikian juga dengan pendidikan berkelanjutan seperti kelompok belajar usaha, kursus pendidikan luar sekolah, dan pendidikan kewanitaan pada umumnya dikelola dan diselenggarakan oleh masyarakat. Dengan demikian, manajemen PADU dan PLS lebih bersifat berbasis masyarakat () yang perlu ditingkatkan pada masa mendatang. Walaupun demikian, terdapat beberapa segmen PADU dan PLS yang masih diatur oleh pemerintah, seperti pengaturan kurikulum Taman Kanak-Kanak, program Kejar Paket A dan Kejar B.

9. Kesetaraan dan Keadilan Jender

Kualitas penduduk perempuan yang kurang menggembirakan antara lain merupakan akibat dari pendekatan pembangunan yang belum benar-benar mengindahkan kesetaraan dan keadilan jender. Rendahnya kualitas perempuan merupakan potensi besar untuk turut mempengaruhi rendahnya kualitas generasi penerusnya, terutama mengingat perempuan secara kodrati memiliki fungsi-fungsi reproduksi yaitu haid, hamil, melahirkan, dan menyusui. Kualitas kesehatan dan pendidikan ibu yang relatif rendah pada gilirannya akan menghasilkan anak yang tumbuh kembangnya tidak sempurna.

Kesetaraan dan keadilan jender belum sepenuhnya dapat diwujudkan, karena masih kuatnya pengaruh nilai-nilai sosial budaya yang patriarki. Nilai-nilai ini menempatkan laki-laki dan perempuan pada kedudukan dan peran yang berbeda dan 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 tidak memiliki akses, kesempatan dan kontrol atas pembangunan serta tidak memperoleh manfaat dari pembangunan yang adil dan setara dengan laki-laki. Di samping itu, ketidaktepatan pemahaman ajaran agama seringkali menyudutkan kedudukan dan peranan perempuan di dalam keluarga dan masyarakat. Komitmen Pemerintah Indonesia untuk mewujudkan kesetaraan dan keadilan jender dilandaskan pada pasal 27 UUD 1945 dan diperkuat melalui ratifikasi Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women/ CEDAW*) ke dalam UU No. 7/ 1984, serta Landasan Aksi dan Deklarasi Beijing hasil Konferensi Dunia tentang Perempuan keempat di Beijing pada tahun 1995. Namun demikian, hal tersebut juga belum dapat menyetarakan kedudukan dan peranan perempuan dan laki-laki dalam berbagai bidang kehidupan dan pembangunan. Dalam rangka mewujudkan kesetaraan dan keadilan jender diperlukan upaya yang lebih besar untuk meningkatkan pemahaman masyarakat tentang kesetaraan dan keadilan jender sehingga berbagai ketimpangan sebagai akibat dari masalah struktural dan nilai-nilai sosial budaya, yang telah lama ada dan berkembang dalam masyarakat dapat dikurangi.

Sebagai akibat dari rendahnya pendidikan dan derajat kesehatan perempuan, seperti yang telah diuraikan di atas, ketidaksetaraan dan ketidakadilan jender juga terjadi dalam bidang pembangunan lainnya yaitu ekonomi. Hal ini ditunjukkan oleh masih rendahnya peluang yang dimiliki perempuan untuk bekerja dan berusaha, serta rendahnya akses mereka terhadap sumberdaya ekonomi, seperti teknologi, informasi, pasar, kredit dan modal kerja. Meskipun penghasilan perempuan pekerja memberikan kontribusi yang cukup signifikan terhadap penghasilan dan kesejahteraan keluarga, perempuan masih dianggap sebagai pencari nafkah tambahan dan pekerja keluarga. Kesemuanya ini berdampak pada masih rendahnya partisipasi, akses dan manfaat yang dinikmati perempuan dalam pembangunan, yang antara lain ditandai oleh rendahnya tingkat partisipasi angkatan kerja (TPAK) perempuan (43,5 persen) dibandingkan dengan TPAK laki-laki (72,6 persen) (Susenas 1999). Di sektor formal, hal ini diperburuk oleh masih adanya perbedaan perlakuan dalam proses seleksi dan promosi yang dikaitkan dengan status perkawinan pekerja perempuan.

Meskipun pasal 27 UUD 1945 menjamin kesamaan hak bagi seluruh warganegara di hadapan hukum, baik laki-laki maupun perempuan, namun masih banyak dijumpai materi hukum yang diskriminatif terhadap perempuan dan tidak berkeadilan jender. Materi hukum tersebut antara lain: UU Ketenagakerjaan, UU Perkawinan, UU Kesehatan, UU Kewarganegaraan dan UU Pajak. Sebagai contoh, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan turut mengukuhkan pembagian peran berdasarkan jenis kelamin dan peran baku (*stereotype*) yaitu perempuan sebagai ibu rumahtangga wajib mengatur urusan rumahtangga, sementara laki-laki sebagai kepala keluarga wajib melindungi istri dan memberikan keperluan hidup rumahtangga. Meskipun UU ini secara substantif menetapkan hak dan kewajiban yang sama kepada laki-laki dan perempuan dalam keluarga untuk melakukan tindakan hukum, pengelolaan rumah tangga, kegiatan kemasyarakatan, pengelolaan harta bersama dan pemeliharaan anak, namun

di sisi lain hanya ibu (istri) dan keluarganya yang memiliki hubungan perdata dengan anak di luar kawin.

Di samping itu, struktur hukum yang terdapat dalam masyarakat juga masih kurang mendukung terwujudnya kesetaraan dan keadilan jender. Keadaan ini antara lain ditandai oleh masih rendahnya kesadaran jender di kalangan penegak hukum, sedikitnya jumlah penegak hukum yang menangani kasus-kasus ketidakadilan bagi perempuan, dan lemahnya mekanisme pemantauan dan evaluasi, terutama yang dilakukan oleh masyarakat, terhadap pelaksanaan penegakan hukum.

Sementara itu, budaya hukum dalam masyarakat yang kurang menunjang terciptanya keadilan jender antara lain ditandai oleh masih rendahnya kesadaran masyarakat tentang hukum (hak dan kewajiban), masih terbatasnya akses masyarakat terhadap informasi dan sumberdaya hukum, belum optimalnya peran media massa dalam mensosialisasikan produk hukum kepada masyarakat, dan masih rendahnya peran masyarakat dan organisasi-organisasi masyarakat dalam pengawasan dan diseminasi hukum. Berkaitan dengan hukum dan peraturan perundang-undangan, terjadi beberapa pelanggaran hak asasi manusia (HAM) seperti penindasan, eksploitasi dan kekerasan terhadap perempuan, termasuk anak perempuan baik dalam keluarga, lingkungan/tempat kerja, atau dalam masyarakat. Bentuk penindasan dan eksploitasi terhadap perempuan sering terjadi terutama dikaitkan dengan perdagangan perempuan dan anak perempuan serta pelacuran paksa. Sementara itu, penegakan hukum dalam masalah kekerasan terhadap perempuan dan anak perempuan banyak belum terungkap dan sangat sulit ditemukan, karena umumnya kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan berkaitan dengan pola hubungan kekuasaan, yang sebagian besar pelaku kekerasan berusia lebih tua di dalam keluarga, orang yang memiliki jabatan lebih tinggi, atau majikan. Di samping itu, media massa juga cenderung turut memperlemah posisi perempuan, karena sering menampilkan gambaran tentang kekerasan, merendahkan harkat dan martabat, serta mempertahankan peran tradisional perempuan

Belum terwujudnya kesetaraan dan keadilan jender ini diperburuk oleh masih terbatasnya keterlibatan perempuan dalam proses pengambilan keputusan kebijakan publik yang ditetapkan oleh lembaga-lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif, termasuk TNI dan Polri. Hal ini antara lain ditandai oleh sedikitnya wakil perempuan dalam lembaga legislatif yaitu 9,8 persen pada tahun 1999 serta sedikitnya pejabat struktural eselon I, II, dan III dalam lembaga eksekutif yang baru mencapai sekitar 7 persen. Selain terbatasnya jumlah perempuan sebagai pengambil keputusan, kebijakan publik yang tidak peka jender juga dipengaruhi oleh rendahnya kesadaran jender di kalangan para pengambil keputusan serta tidak lengkapnya data dan informasi jender. Di samping itu, masih terdapat kelemahan hubungan kemitraan antara pemerintah dengan masyarakat maupun lembaga-lembaga yang memiliki visi pemberdayaan perempuan dalam perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi kebijakan dan program pembangunan. Sebagai dampaknya, banyak kebijakan dan program pembangunan yang ditujukan kepada perempuan sering tidak peka jender yaitu belum mempertimbangkan perbedaan pengalaman, aspirasi dan kepentingan antara perempuan dan laki-laki serta belum menetapkan kesetaraan dan keadilan jender sebagai tujuan dan sasaran akhir dari pembangunan. Oleh karena itu kebijakan publik sering diformulasikan dengan mengasumsikan peran perempuan hanya sebagai ibu rumah tangga sehingga mengurangi hak-hak perempuan yang akhirnya mengukuhkan bentuk-bentuk ketidaksetaraan dan ketidakadilan jender di segala bidang pembangunan. Dengan demikian, untuk mewujudkan kesetaraan dan keadilan jender harus dilakukan upaya peningkatan peran perempuan dalam

pengambilan keputusan di berbagai proses pembangunan, termasuk dalam perencanaan dan pengawasan; penguatan peran masyarakat; dan peningkatan kualitas kelembagaan berbagai instansi pemerintah, organisasi perempuan dan lembaga-lembaga yang memiliki visi pemberdayaan perempuan agar semakin mantap dan mandiri melakukan pengarusutamaan jender ke dalam seluruh proses dan tahapan pembangunan.

10. **Masalah-masalah Kemasyarakatan**

Di samping masalah-masalah seperti diuraikan di atas, terjadinya krisis ekonomi dan moneter yang diikuti oleh krisis multidimensional, mengakibatkan munculnya berbagai masalah kemasyarakatan baik dalam bentuk masalah konvensional yang berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat seperti pangan, kesehatan, pendidikan, dan perumahan, maupun masalah kontemporer yang menyertai perubahan sosial seperti disintegrasi bangsa, kerusakan sosial, pertikaian antar ras dan agama.

Masalah-masalah kemasyarakatan yang sering kali sulit dideteksi akar masalahnya menyangkut banyak pihak, dan muncul dalam wujud tindakan mengganggu ketertiban dan melawan hukum merupakan akibat masih terbatasnya kesiapan berdemokrasi, masih rendahnya kemampuan sebagian besar pelaku pembangunan dalam mendukung pelaksanaan desentralisasi, kinerja penyelenggara negara yang belum sepenuhnya profesional, masih terbatasnya kepastian dan keadilan hukum, rendahnya penghormatan atas hak, dan keterbatasan jangkauan pembangunan. Di samping itu, keanekaragaman suku bangsa, ras, agama, dan bahasa telah melahirkan adanya beberapa perbedaan nilai dan kebiasaan dalam hidup bermasyarakat. Perbedaan nilai sosial budaya ini selain merupakan kekayaan budaya bangsa, dapat pula menjadi penyebab lain yang memperparah masalah-masalah kemasyarakatan yang timbul.

Dalam perkembangan selanjutnya, masalah-masalah kemasyarakatan yang timbul secara umum disebabkan oleh beberapa hal, seperti: i) masih besarnya masalah sosial konvensional yang belum terselesaikan sebagai akibat dari kebijakan yang belum sepenuhnya berpihak kepada kepentingan rakyat dan dalam waktu yang bersamaan muncul masalah sosial kontemporer yang memerlukan perhatian yang sama, ii) masih terbatasnya pemahaman masyarakat terhadap kondisi dan permasalahan yang aktual sebagai akibat dari terbatasnya informasi yang benar yang sampai kepada masyarakat, iii) masih terbatasnya kesiapan masyarakat dalam menghadapi tantangan dan dampak globalisasi, dan iv) masih rendahnya ketahanan sosial masyarakat sebagai akibat belum melembaganya pranata-pranata sosial dalam kehidupan masyarakat.

Sekalipun berbagai masalah masih ditemukan di masyarakat, masyarakat itu sendiri juga memiliki modal sosial yang dapat ditingkatkan dan didayagunakan untuk mengatasi masalah-masalah tersebut. Potensi modal sosial tersebut meliputi aspek kelembagaan baik pranata formal maupun tradisional, jaringan kerja antar berbagai komponen dan strata masyarakat, serta nilai-nilai dasar kesejahteraan sosial. Oleh karena itu, yang harus dilakukan untuk mencegah dan mengatasi masalah-masalah kemasyarakatan adalah upaya meningkatkan kualitas aparatur dan kesiapan serta ketahanan sosial masyarakat termasuk dunia usaha. Di samping itu, perlu pula dilakukan upaya untuk mewujudkan sistem ketahanan sosial yang melembaga yang didukung oleh jaringan kerja pada berbagai strata, terutama penguatan jaringan pada tingkat akar rumput, juga merupakan tantangan yang potensial.

11. **Kerukunan Hidup Antarumat Beragama**

Ajaran agama sebagai salah satu rujukan sistem nilai bagi kehidupan manusia sepatutnya mewarnai akhlak hidup beragama dan bermasyarakat dan dikembangkan dalam sendi-sendi kehidupan berbangsa dan bernegara bagi setiap penganutnya. Kemajemukan agama di Indonesia selayaknya dapat menciptakan harmonisasi kehidupan menuju terwujudnya kerukunan hidup antarumat beragama. Bibit-bibit konflik antaragama perlu dicegah sejak dini melalui kearifan dan pengendalian diri.

Namun akhir-akhir ini pada beberapa wilayah Indonesia muncul sejumlah ketegangan sosial yang mengarah kepada konflik antarumat beragama. Selain itu kesenjangan antara kesemarakkan kehidupan keagamaan di satu pihak, dan perilaku sosial yang bertentangan dengan norma-norma agama di lain pihak, merapuhnya etika dan nilai-nilai agama, terjadinya penurunan akhlak mulia, dan melemahnya sendi-sendi moralitas agama turut menciptakan kerawanan dalam kehidupan beragama. Berbagai gejala yang dapat diamati, misalnya, praktik perjudian, perilaku asusila, pengedaran dan pemakaian narkoba, dan perilaku permisif yang tak lagi mengindahkan adab kesopanan dan kesantunan. Untuk itu upaya konkrit memecahkan akar persoalan mendasar, baik yang langsung maupun tidak langsung berpotensi menciptakan gangguan terhadap kehidupan beragama perlu dilakukan secara seksama dan terus menerus.

Dengan demikian tantangan kehidupan beragama di Indonesia adalah bagaimana menjamin dan menciptakan suasana yang kondusif untuk pelaksanaan ajaran agama bagi setiap penganutnya dan bagaimana menjaga kelestarian kerukunan hidup sesama pemeluk agama dan antarpemeluk agama.

12. **Kebudayaan**

Dewasa ini terjadi pendangkalan nilai moral, krisis jati diri, dan kepribadian bangsa, yang dikhawatirkan dapat mengancam integrasi persatuan bangsa dan kokohnya ketahanan budaya nasional. Krisis nilai menyadarkan segenap komponen masyarakat akan pentingnya ketahanan budaya dalam kehidupan masyarakat. Keinginan bersatu dilandasi oleh pertimbangan untuk mewujudkan ketenteraman, kesejahteraan, dan harapan hidup yang lebih baik sesuai dengan nilai luhur budaya. Untuk mewujudkan keharmonisan dalam kehidupan masyarakat, perilaku budaya seperti kehalusan budi dalam pergaulan, rasa keadilan, keseimbangan antara hak dan kewajiban merupakan hakekat nilai-nilai penting yang harus ada di dalam interaksi setiap manusia.

Terjadinya pergeseran nilai budaya bangsa dan masuknya budaya asing dapat menimbulkan benturan nilai terhadap ketahanan budaya. Pergeseran tersebut dipengaruhi oleh transformasi nilai yang dibenarkan oleh tradisi sosial budaya, rentang waktu, dan arah perkembangan masyarakat. Berbagai sistem nilai dalam kehidupan manusia, seperti menghormati, memahami, memikirkan, merasakan, dan menghargai adanya perbedaan budaya masih belum berjalan dengan baik. Oleh karena itu, menciptakan keseimbangan transformasi nilai yang dinamis adalah merupakan tantangan dalam mewujudkan ketahanan budaya.

Penyerasian unsur-unsur pembentuk budaya seperti komunikasi dan bahasa, kesenian, perfilman, pakaian, penampilan, kebiasaan makan, nilai dan norma, dan sikap serta rasa mempercayai masih belum selaras dengan perkembangan dinamika kehidupan. Kebutuhan kehidupan global membutuhkan adanya perubahan dalam kebiasaan membaca dan belajar, serta sikap kritis dan analitis untuk mencegah terjadinya benturan budaya dan pergeseran nilai. Demikian pula perlu ada perhatian dalam pengembangan bidang kesenian dan sastra, serta ekspresi kebebasan dalam seni mencipta, dan jangkauan layanan perpustakaan untuk memasyarakatkan budaya membaca dan menulis, termasuk pemasyarakatan penggunaan bahasa Indonesia menjadi

bahasa nasional. Sementara itu derasnya arus budaya asing melalui film dan media lainnya telah menimbulkan dampak terhadap perubahan perilaku kehidupan masyarakat. Dengan demikian harmonisasi antar unsur pembentuk budaya dan pengayaan terhadap sistem budaya sebagai rujukan sistem nilai merupakan tantangan yang dihadapi.

13. **Kualitas dan Peran Pemuda**

Perjalanan sejarah membuktikan bahwa kepeloporan dan pembaruan bangsa banyak bersumber dari gerakan dan prakarsa pemuda dalam mendorong terjadinya berbagai kemajuan terutama di bidang politik. Namun demikian, lemahnya pendidikan politik dan hukum bagi pemuda yang berdampak pada terjadinya euforia politik dan hukum dalam proses demokratisasi dan reformasi serta kesalahpengertian tentang kebebasan dan demokrasi di kalangan pemuda.

Derasnya penetrasi budaya dan pengaruh global akibat cepatnya perkembangan dan kemajuan teknologi, telekomunikasi dan transportasi cenderung mempengaruhi pola pikir, sikap dan perilaku pemuda di berbagai bidang kehidupan dan pembangunan. Sementara itu, iklim bagi pengembangan diri pemuda kurang kondusif yang ditandai oleh pendekatan pengembangan pemuda yang bersifat otoriter dan represif. Hal ini terkait pula dengan lemahnya pranata pembangunan kepemudaan. Disamping itu, banyak organisasi kepemudaan masih belum mandiri dan konsisten dalam menyelenggarakan visi dan misinya.

Selain itu, kurangnya ketersediaan wacana-wacana baru juga menghambat bakat, minat dan inovasi pemuda dalam berkreasi dan berprestasi. Dalam dekade terakhir banyak prasarana dan sarana yang semula diperuntukkan bagi peningkatan peran dan kualitas pemuda, telah mengalami perubahan fungsi. Kesemuanya ini menghambat proses peningkatan kualitas dan peran pemuda, sehingga mengarah pada ketidakmandirian, penumpukan kreativitas dan ketidaksiapan dalam bersaing secara sehat.

Semua hal tersebut di atas turut mempengaruhi terjadinya berbagai tindakan kekerasan dan kriminalitas yang sudah mencapai tahap mengkhawatirkan dalam bentuk penyalahgunaan narkoba, obat terlarang dan zat adiktif lainnya. Dampak buruk dari kondisi tersebut antara lain adalah lahirnya pemimpin-pemimpin muda yang tidak memiliki semangat dan toleransi terhadap persaingan dan kemajemukan, tidak berahlak dan bermoral, tidak memiliki sikap dan perilaku kebersamaan, serta tidak berwawasan kebangsaan.

14. **Prestasi dan Pembudayaan Olahraga**

Perwujudan penduduk Indonesia yang berkualitas antara lain ditentukan oleh derajat kesehatan, kesegaran jasmani serta perilaku terpuji seperti kejujuran dan sportifitas. Namun demikian, penerapan perilaku hidup sehat dan kebiasaan olahraga secara teratur belum sepenuhnya dilakukan dalam kehidupan sehari-hari sebagian penduduk.

Sementara itu, prestasi olahraga di tingkat internasional seperti Olimpiade yang diraih oleh Indonesia masih sangat sedikit yang ditandai dengan sumbangan cabang olahraga tertentu seperti bulutangkis, panahan dan angkat berat. Prestasi yang berhasil diraih oleh atlet Indonesia kebanyakan diperoleh sebelum tahun 1997. Sejak tahun 1997, prestasi olahraga yang berhasil diraih terus menurun. Hal ini dicerminkan dari minimnya pemecahan rekor dan langkanya predikat juara dalam kejuaraan bertaraf internasional. Penurunan prestasi dalam bidang olah raga merupakan akibat kurang intensifnya upaya-upaya pembibitan, menurunnya pembinaan olahraga dan kurangnya penerapan dan pemanfaatan iptek olahraga secara tepat dan benar.

Belum membudayanya dan relatif rendahnya prestasi olahraga merupakan akumulasi dari berbagai macam faktor penyebab terutama belum mantapnya kelembagaan olahraga. Dalam dekade terakhir, banyak prasarana dan sarana umum untuk olahraga dikonversi menjadi pusat perdagangan dan fasilitas lainnya sehingga menyebabkan masyarakat semakin enggan berolahraga. Terbatasnya jumlah dan sebaran pelatih yang berkualitas serta langkanya kejuaraan kelompok umur baik dalam skala nasional dan regional turut menyebabkan pembibitan dan pembinaan prestasi olahraga tidak mengalami kemajuan yang berarti. Sekolah dan perguruan tinggi yang diharapkan dapat menjadi basis pembibitan dan pembinaan prestasi belum mampu melaksanakan fungsinya. Sementara itu, sebagai suatu industri, olahraga baru mampu memberikan nilai tambah yang masih bagi olahragawan sendiri, masyarakat luas termasuk dunia usaha. Hal ini sangat terkait erat dengan belum mantapnya kelembagaan olahraga seperti manajemen yang masih belum sempurna. Dengan demikian pembangunan pemuda harus dilakukan untuk meningkatkan kualitas dan kapasitas pemuda agar memiliki sikap mandiri, berdaya saing, unggul, kreatif, toleran, dan ulet untuk menjadi pemimpin masa depan yang siap dan tangguh menghadapi tuntutan persaingan dan tuntutan global.

C. TUJUAN DAN SASARAN PEMBANGUNAN

Tujuan umum pembangunan kesejahteraan rakyat dan ketahanan budaya adalah terpenuhinya kebutuhan dasar berupa pangan, sandang, papan, kesehatan, dan pendidikan secara adil dan merata untuk meningkatkan kualitas hidup yang layak dan bermartabat sehingga terwujudnya manusia dan masyarakat Indonesia yang sejahtera, maju, mandiri, berkepribadian, dinamis, mandiri, kreatif, dan berketahanan budaya yang serasi dengan daya dukung alam dan daya tampung lingkungan dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sasaran umum mencakup:

1. Menurunnya laju pertumbuhan penduduk menjadi 1,40 persen.
2. Menurunnya tingkat kelahiran yaitu menurunnya angka TFR menjadi 2,4 per perempuan
3. Menurunnya angka kematian kasar menjadi 6,5 per 1.000 penduduk.
4. Meningkatnya usia harapan hidup menjadi 67,9 tahun;
5. Menurunnya buta huruf dan meningkatnya angka partisipasi murni sekolah dasar dan menengah yaitu SD termasuk MI menjadi 96 persen, SLTP termasuk MTs menjadi 65,2 persen, dan SLTA termasuk MA menjadi 38 persen yang memperhatikan keseimbangan partisipasi laki-laki dan perempuan.

Tujuan dan sasaran umum tersebut secara rinci dijabarkan sebagai berikut:

(1) Tujuan pembangunan Keluarga Berencana adalah: meningkatnya kualitas program Keluarga Berencana dalam memenuhi hak-hak reproduksi dan kesehatan reproduksi; dan menurunnya pertumbuhan penduduk Indonesia agar terwujud keluarga kecil yang bahagia dan sejahtera. Sasaran yang akan dicapai adalah: (a) meningkatnya cakupan pelayanan KB yang bermutu bagi sedikitnya 62 persen pasangan usia subur (PUS); (b) menurunnya persentase PUS yang tidak ingin anak atau ingin menunda kehamilannya, tetapi tidak memakai kontrasepsi (unmet need) menjadi 6 persen; (c) menurunnya jumlah kehamilan yang belum diharapkan dan kelahiran pada ibu usia remaja menjadi 7 persen; (d) menurunnya kelahiran dengan risiko tinggi sehingga kesejahteraan ibu dan anak dapat terjaga; (e) terjaganya jarak antar waktu melahirkan yaitu minimal sekitar 2 tahun untuk menjamin kelangsungan dan kualitas hidup anak sejak masa pembuahan dalam kandungan. Proporsi perempuan melahirkan dengan jarak antarwaktu kelahiran kurang dari 2 tahun menurun menjadi 12 persen;

dan (f) meningkatnya partisipasi pria dalam ber-KB dengan penggunaan kontrasepsi menjadi paling sedikit menjadi 5 persen.

(2) Tujuan pembangunan kesejahteraan sosial adalah terwujudnya ketahanan sosial oleh dan untuk masyarakat dengan menjunjung tinggi hak-hak azasi manusia; tersedianya mekanisme penanganan masalah kesejahteraan sosial yang mantap; dan terbinanya kesempatan untuk melaksanakan kewajiban ikut serta dalam kegiatan-kegiatan usaha kesejahteraan sosial. Sasaran yang akan dicapai adalah: (a) meningkatnya potensi dan kesejahteraan sosial masyarakat dalam menangani dan menurunkan permasalahan kesejahteraan sosial; (b) meningkatnya mutu pelayanan dan tersedianya kemudahan untuk mengakses pelayanan sosial dan fasilitas umum; dan (c) tersedianya perlindungan dan meningkatnya kesejahteraan penduduk rentan, seperti anak jalanan dan terlantar, penduduk yang terpaksa berpindah, penduduk lanjut usia, dan masyarakat adat terpencil.

(3) Tujuan pembangunan kesehatan dan gizi masyarakat adalah terwujudnya derajat kesehatan dan gizi masyarakat yang optimal. Sasaran yang akan dicapai adalah: (a) meningkatnya kemandirian masyarakat untuk memelihara dan memperbaiki keadaan kesehatannya; (b) meningkatnya kemampuan masyarakat menjangkau pelayanan kesehatan yang bermutu, efektif dan efisien; (c) terciptanya lingkungan fisik dan sosial yang sehat; dan (d) menurunnya prevalensi empat masalah gizi utama, terutama pada kelompok ibu hamil, ibu menyusui, bayi dan anak balita.

(4) Tujuan pembangunan pendidikan nasional adalah untuk mewujudkan sistem dan iklim pendidikan nasional yang demokratis dan bermutu dalam upaya membangun manusia dan masyarakat yang berakhlak mulia, kreatif, inovatif, berwawasan kebangsaan, cerdas, sehat, berdisiplin, dan bertanggung jawab, berketerampilan, serta menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi dalam rangka mengembangkan kualitas manusia Indonesia.

Sasaran pembangunan pendidikan dalam kurun waktu 2000 -2005 adalah :
(a) Terciptanya sistem dan manajemen pendidikan yang mendorong terlaksananya otonomi dan akuntabilitas penyelenggaraan pendidikan yang dapat memenuhi kebutuhan dan tuntutan masa kini dan masa depan pada semua jalur, jenis dan jenjang pendidikan.

(b) Tersedianya lembaga pendidikan yang bermutu pada semua jalur, jenis dan jenjang pendidikan di seluruh wilayah Indonesia dengan kondisi sosial, ekonomi, dan lingkungan daerah setempat secara memadai.

(c) Tersedianya sistem pengelolaan tenaga kependidikan secara profesional, sehingga tersedia guru yang bermutu dan berdedikasi tinggi dalam jumlah yang memadai di semua jalur, jenis, dan jenjang pendidikan dengan memperhatikan pula peningkatan kesejahteraan guru.

(d) Terwujudnya peran serta masyarakat dan dunia usaha dalam pembangunan pendidikan pada berbagai jalur, jenis dan jenjang pendidikan, sehingga terjalin hubungan antara kebutuhan dan tuntutan dari perkembangan jaman dengan penyelenggaraan dan kurikulum pendidikan.

(e) Terwujudnya lembaga pendidikan sebagai pusat pembudayaan nilai, sikap dan kemampuan akademik/profesionalisme anak didik, termasuk anak usia dini.

(5) Tujuan pembangunan ilmu pengetahuan dan teknologi adalah: (a) mendayagunakan iptek dalam memecahkan berbagai masalah kehidupan masyarakat; (b) meningkatkan kemampuan dan kapasitas sumberdaya iptek; dan (c) mengembangkan kemandirian dan keunggulan iptek. Untuk mencapai tujuan tersebut, sasaran yang akan dicapai adalah melembaganya sistem inovasi nasional yang mampu secara dinamis dan inovatif dalam memanfaatkan, mengembangkan dan menguasai iptek.

(6) Tujuan pembangunan pemberdayaan perempuan adalah: (a) meningkatnya kedudukan dan peranan perempuan dalam berbagai bidang kehidupan dan pembangunan, agar dapat menjadi mitra yang setara dengan laki-laki dalam berpartisipasi dan menikmati hasil pembangunan; dan (b) semakin berdayanya pranata dan lembaga termasuk institusi pemerintah, lembaga-lembaga masyarakat yang memiliki visi pemberdayaan perempuan, dan organisasi perempuan, agar lebih berperan dan mandiri dalam mendukung terwujudnya kesetaraan dan keadilan jender.

Sasaran yang akan dicapai adalah: (a) meningkatnya kualitas perempuan dalam rangka mengurangi berbagai bentuk kesenjangan antara laki-laki dan perempuan di berbagai bidang kehidupan dan pembangunan, terutama: pendidikan, kesehatan, gizi, KB, ekonomi, lingkungan hidup, politik, agama dan hukum; dan (b) menguatnya peran masyarakat dan meningkatnya kualitas kelembagaan yang terdiri dari seluruh instansi pemerintah dan lembaga-lembaga yang memiliki visi pemberdayaan perempuan, termasuk organisasi perempuan, agar semakin mantap dan mandiri untuk dapat secara bersama-sama melakukan pengarusutamaan jender ke dalam seluruh proses dan tahapan pembangunan.

(7) Tujuan pembangunan kemasyarakatan adalah meningkatkan ketahanan sosial masyarakat yang mencakup peningkatan kemampuan kelembagaan dan jaringan dalam rangka memperkuat integrasi bangsa. Sasaran yang akan dicapai adalah: (a) meningkatnya kesadaran penyelenggara negara, dunia usaha, dan masyarakat akan tanggungjawabnya terhadap penanganan masalah-masalah kemasyarakatan; dan (b) terlindunginya masyarakat dari kebijakan publik yang tidak adil.

(8) Tujuan pembangunan agama adalah meningkatkan pengamalan ajaran agama dalam kehidupan sehari-hari untuk mewujudkan kualitas keimanan dan ketakwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa dalam kehidupan dan mantapnya persaudaraan umat beragama yang berakhlak mulia, toleran, rukun, dan damai. Adapun sasaran umum yang hendak dicapai adalah tertanamnya nilai-nilai agama sebagai landasan moral, spiritual, dan etika dalam penyelenggaraan negara; terbinanya kerukunan hidup antarumat beragama, serta terhindarnya konflik agama yang dapat mengancam integrasi bangsa; meningkatnya pelayanan kehidupan beragama untuk menjamin kemudahan umat beragama dalam menjalankan ibadahnya; dan terbukanya partisipasi bagi masyarakat dalam pelayanan kehidupan beragama.

(9) Tujuan pembangunan kebudayaan adalah membangun ketahanan budaya nasional yang kokoh, dinamis, dan kreatif dengan tetap berkepribadian dengan berakar pada jatidiri bangsa dan berdaya tahan terhadap pengaruh globalisasi. Sasaran yang akan dicapai adalah terbentuknya rujukan sistem nilai budaya yang berbasis pada warisan nilai luhur guna mendukung kerukunan, harapan hidup, dan peradaban bangsa.

(10) Tujuan pembangunan pemuda adalah tersiapkannya pemuda sebagai kader pemimpin bangsa; terlindunginya segenap pemuda dari bahaya destruktif terutama bahaya penyalahgunaan narkoba, obat-obat terlarang dan zat adiktif lainnya; dan berkembangnya minat dan semangat kewirausahaan di kalangan pemuda yang berdaya saing, unggul, dan mandiri. Sasaran yang akan dicapai adalah: (a) meningkatnya partisipasi pemuda dalam lembaga sosial kemasyarakatan dan organisasi kepemudaan; (b) terbentuknya peraturan perundang-undangan yang menjamin kebebasan pemuda untuk mengorganisasikan dirinya secara bertanggungjawab; (c) meningkatnya jumlah wirausahawan muda; (d) meningkatnya jumlah karya, kreasi, karsa, dan apresiasi pemuda di berbagai bidang pembangunan khususnya dalam seni, budaya, iptek, informasi, dan pariwisata baik nasional maupun internasional; (e) menurunnya jumlah kasus dan penyalahgunaan narkoba oleh pemuda; (f) meningkatnya peran dan partisipasi pemuda dalam pencegahan dan penanggulangan narkoba; dan (g) menurunnya angka kriminalitas yang dilakukan pemuda.

(11) Tujuan pembangunan olah raga adalah membudayanya olah raga dalam masyarakat dan meningkatnya prestasi olah raga di tingkat internasional. Sasaran yang akan dicapai adalah: (a) meningkatnya jumlah bibit olahragawan; (b) meningkatnya prestasi olah raga di tingkat internasional yang antara lain ditandai dengan meningkatnya jumlah pemecahan rekor dunia; dan (c) meningkatnya peran dunia usaha dalam penyelenggaraan kegiatan dan kejuaraan olah raga.

D. STRATEGI KEBIJAKAN

Dalam rangka mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan, secara umum strategi kebijakan dasar yang ditempuh meliputi:

1. Desentralisasi

Dengan karakteristik penduduk dan wilayah Indonesia yang sangat beragam, penyelenggaraan pembangunan perlu sesuai dengan karakteristik penduduk, budaya dan norma-norma setempat. Untuk menjamin terselenggaranya upaya ini, wewenang dan tanggungjawab penyelenggaraan dan pengelolaan pembangunan perlu didelegasikan pada seluruh pelaku pembangunan di daerah termasuk pemerintah dan aparatur daerah.

2. Peningkatan Peran serta Masyarakat termasuk Dunia Usaha

Masyarakat, Lembaga Swadaya/Organisasi Masyarakat (LSOM) dan dunia usaha serta pemerintah bersama-sama meningkatkan mutu dan cakupan penyelenggaraan pembangunan. Untuk itu kemitraan yang dilandasi oleh asas kesetaraan antara pemerintah dengan masyarakat dan dunia usaha akan terus diupayakan sehingga tercipta jaringan kerja antar pelaku pembangunan yang mantap. Untuk mendukung upaya tersebut, pemerintah akan terutama berperan memfasilitasi prakarsa, peran aktif dan keikutsertaan masyarakat dan dunia usaha dalam penyelenggaraan pembangunan.

3. Pemberdayaan Masyarakat

Pemberdayaan masyarakat dilakukan melalui upaya untuk memfasilitasi masyarakat agar mampu mengakses sumber informasi dan sumberdaya pembangunan sehingga masyarakat dapat mendayagunakan seluruh potensinya untuk berperan dan mengendalikan serta memperoleh manfaat dari seluruh proses dan tahap pembangunan. Strategi pemberdayaan terutama dilakukan melalui :

a. Pemberdayaan Perempuan

Dalam rangka memperoleh efek pengganda hasil yang relatif lebih besar, strategi pemberdayaan perempuan akan menjadi salah satu instrumen yang penting dalam penyelenggaraan pembangunan. Strategi ini terutama diselenggarakan melalui pengarusutamaan gender dalam setiap proses dan tahap pembangunan yang menjamin bahwa seluruh proses perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasi dari seluruh kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan, baik pada tingkat nasional maupun daerah, memasukkan dimensi gender. Di samping itu, untuk mengatasi permasalahan yang secara khusus dialami perempuan diselenggarakan kegiatan-kegiatan yang secara khusus ditujukan kepada perempuan melalui intervensi langsung terhadap kelompok perempuan dalam masyarakat, dengan tetap memperhatikan hubungan kekuasaan antara laki-laki dan perempuan. Berbagai langkah strategi ini akan diperkuat dengan meningkatkan kemampuan pranata dan lembaga yang memiliki visi pemberdayaan perempuan, termasuk organisasi perempuan, agar lebih berpartisipasi aktif dalam upaya mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender.

b. Pemberdayaan Keluarga

Keluarga sebagai wahana pertama untuk meningkatkan kualitas penduduk mempunyai peran yang penting karena keluarga merupakan wahana strategis bagi proses tumbuh kembang serta wahana sosialisasi nilai-nilai budaya bangsa dan agama bagi keluarganya. Kemampuan keluarga untuk menjangkau dan memanfaatkan peluang yang tersedia untuk meningkatkan kualitas anggotanya sangat tergantung pada ketersediaan sumberdaya yang ada di dalam keluarga itu sendiri. Oleh karena itu, pemberdayaan keluarga yang bertujuan untuk meningkatkan kemampuan mereka dalam menyediakan sumberdaya pembangunan bagi keluarganya merupakan upaya strategis dalam mewujudkan peningkatan kualitas penduduk.

4. Penguatan Kelembagaan

Penciptaan iklim yang mendukung upaya yang mendukung pembangunan di segala bidang termasuk upaya-upaya merumuskan dan menetapkan perangkat hukum yang mendukung, baik yang bersifat umum maupun yang bersifat khusus. Penguatan pranata juga dilakukan dengan meningkatkan koordinasi dan kerjasama antara berbagai sektor/lembaga, baik antar lembaga pemerintah, antara Pemerintah dan masyarakat, maupun antar masyarakat yang ditunjang dengan mekanisme keterpaduan yang tepat, serta meningkatkan promosi dan advokasi kebijakan untuk melembagakannya. Upaya ini dimaksudkan untuk meningkatkan keserasian dan keterpaduan antar berbagai kebijaksanaan dan program pembangunan. Penciptaan iklim yang mendukung dan keserasian serta keterpaduan berbagai kebijaksanaan dan program dapat dicapai melalui peningkatan profesionalisme seluruh pelaku pembangunan. Untuk mendukung penguatan kelembagaan ini akan senantiasa diupayakan ketersediaan data dan informasi yang lengkap dan akurat serta tersedia setiap saat.

Secara khusus, untuk mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan dirumuskan strategi kebijakan khusus di berbagai bidang pembangunan yaitu:

a. Keluarga Berencana

Dalam rangka mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan, strategi kebijakan yang ditempuh meliputi:

- (1). Peningkatan mutu pelayanan. Dalam rangka menyediakan pelayanan yang berorientasi kepada kepuasan publik/klien, seluruh lembaga pelayanan KB dan kesehatan reproduksi akan terus ditingkatkan mutunya sesuai dengan standar yang ditetapkan. Peningkatan mutu pelayanan terutama akan digerakkan melalui peningkatan profesionalisme sumberdaya manusia pada lembaga pelayanan KB.
- (2). Perluasan cakupan pelayanan. Pelayanan KB diupayakan menjangkau seluruh pelosok Indonesia. Sebagai mitra kerja pemerintah, lembaga swadaya/ organisasi masyarakat (LSOM) dan swasta terus didorong untuk menyelenggarakan pelayanan KB khususnya bagi masyarakat mampu. Sementara itu, pemerintah akan berfungsi menyediakan pelayanan bagi masyarakat tidak mampu dan masyarakat yang tidak terlayani oleh LSOM dan swasta.
- (3). Penajaman segmentasi sasaran. Peningkatan kualitas dan cakupan pelayanan KB dan kesehatan reproduksi juga diselenggarakan melalui penajaman segmentasi sasaran program KB. Kelompok sasaran akan dilayani secara luwes dengan memperhatikan aspek sosial ekonomi, adat istiadat/agama, ciri-ciri demografis dan geografis.
- (4). Kemandirian program KB. Peserta KB diajak untuk secara mandiri memenuhi kebutuhan alat dan obat kontrasepsi dan jasa pelayanan

KB yang cocok dan sesuai dengan kemampuannya. Di sisi lain, penyedia pelayanan KB terus didorong untuk menyediakan pelayanan yang terjangkau dan bermutu.

- (5). Penyediaan alat dan obat serta pelayanan KB yang bermutu secara subsidi dan atau cuma-cuma bagi masyarakat miskin yang membutuhkan. Alat dan obat serta pelayanan KB yang bermutu secara subsidi dan atau cuma-cuma diupayakan tersedia bagi masyarakat miskin sehingga hak-hak reproduksi dan kesehatan reproduksi termasuk KB dapat tetap terpenuhi.
- (6). Integrasi program KB dalam kerangka pemenuhan hak-hak reproduksi dan kesehatan reproduksi, serta kesetaraan gender. Penyelenggaraan KB merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari upaya-upaya pemenuhan hak-hak reproduksi dan kesehatan reproduksi yang telah disepakati secara global. Sementara itu, kaum perempuan akan semakin diberdayakan dalam berbagai pengambilan keputusan dalam setiap proses penyelenggaraan pembangunan program KB sehingga manfaat program KB akan lebih nyata dirasakan oleh berbagai lapisan masyarakat. Di samping itu, laki-laki akan terus ditingkatkan kesadarannya dan dukungannya bagi program KB.

b. Kesejahteraan Sosial

Strategi yang akan dilaksanakan untuk mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan tersebut meliputi :

- (1). Pemberdayaan: peningkatan profesionalisme dan kinerja pelaku pembangunan kesejahteraan sosial, termasuk aparatur, untuk melaksanakan tugas dan fungsinya dalam memberikan kepercayaan dan peluang pada masyarakat, Organisasi Sosial Kemasyarakatan, LSM, dan dunia usaha serta penyandang masalah sosial untuk mencegah dan mengatasi masalah kesejahteraan sosial serta merealisasikan aspirasi dan harapan mereka untuk mewujudkan peningkatan kualitas hidup;
- (2). Kemitraan: kerjasama, kesetaraan, kebersamaan, kepedulian, dan jaringan kerja yang menumbuhkembangkan kemanfaatan timbal balik antara pihak-pihak yang bermitra dalam menyelenggarakan pelayanan sosial;
- (3). Partisipasi: prakarsa, peran aktif, dan keterlibatan semua pelaku pembangunan termasuk penyedia dan penerima pelayanan, serta lingkungan sosialnya dalam pengambilan keputusan, perumusan rencana, pelaksanaan kegiatan, dan pemantauan pelaksanaan untuk peningkatan kesejahteraan sosial.

c. Kesehatan dan Gizi Masyarakat

Untuk mencapai tujuan dan sasaran pembangunan kesehatan, strategi kebijakan yang dilaksanakan adalah:

- (1). Pembangunan nasional berwawasan kesehatan. Artinya, seluruh program pembangunan harus memberikan kontribusi yang positif terhadap kesehatan, yang meliputi pembentukan lingkungan sehat dan pembentukan perilaku sehat. Untuk itu pembangunan wilayah dan daerah harus mengacu pada manfaat bersama antarsektor dan antarnegara dengan ukuran keberhasilan termasuk di dalamnya adalah indikator kesehatan.
- (2). Profesionalisme tenaga kesehatan. Pelayanan kesehatan profesional yang dilaksanakan oleh pemerintah maupun swasta tidak akan terwujud tanpa didukung oleh sumberdaya manusia yang

menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi. Pelayanan kesehatan profesional juga dibutuhkan untuk memenuhi peningkatan tuntutan masyarakat akibat meningkatnya akses terhadap informasi dan untuk mengantisipasi persaingan global. Strategi ini ditempuh melalui peningkatan SDM kesehatan yang berwawasan jender, penentuan standar kompetensi tenaga kesehatan, pelatihan berdasarkan kompetensi, pengembangan sistem akreditasi, dan legislasi kesehatan.

- (3). Penataan sistem pembiayaan kesehatan masyarakat dan pemberdayaan sistem dukungan masyarakat. Upaya yang lebih intensif untuk meningkatkan sumberdaya pembiayaan sektor publik yang diutamakan untuk kegiatan peningkatan kesehatan dan pencegahan penyakit perlu ditingkatkan. Pembiayaan kesehatan untuk upaya penyembuhan dan pemulihan bagi masyarakat kurang mampu ditanggung oleh pemerintah. Sejalan dengan itu, kemandirian masyarakat dalam melaksanakan pola hidup sehat dan partisipasi masyarakat seluas-luasnya melalui pemanfaatan sistem yang sudah melembaga termasuk peran sertanya dalam pembiayaan kesehatan perlu digalakkan. Strategi penataan sistem pembiayaan kesehatan dilakukan melalui sistem praupaya.
- (4). Peran serta masyarakat. Menyadari kekurangan dalam pembangunan kesehatan selama ini yang lebih berorientasi pada sakit, pembangunan kesehatan di masa depan akan lebih berorientasi kepada hidup sehat sehingga upaya kesehatan lebih mengarah pada upaya promotif dan preventif tanpa mengesampingkan kuratif dan rehabilitatif. Kesehatan merupakan hak asasi setiap individu, namun demikian kesehatan juga merupakan tanggung jawab bersama antara individu baik perempuan maupun laki-laki, keluarga, masyarakat, dan pemerintah, termasuk penyediaan informasi yang benar tentang pelayanan kesehatan dan produk-produk kesehatan. Dengan demikian dalam pembangunan kesehatan masyarakat perlu dilibatkan secara aktif sehingga masyarakat merasa memiliki untuk menjamin kelestariannya. Keluarga sebagai unit terkecil dalam masyarakat untuk membentuk dan mempersiapkan manusia masa depan ditempatkan sebagai titik sentral dalam pembangunan kesehatan.

d. Pendidikan

Untuk mencapai tujuan tersebut, GBHN 1999 telah menetapkan sejumlah strategi kebijakan pembangunan pendidikan, yakni :

- (1). Memperluas dan pemeratakan kesempatan memperoleh pendidikan yang bermutu bagi seluruh rakyat. Pemerataan kesempatan dan perbaikan mutu pendidikan terus dilakukan dengan mempertimbangkan aspek geografis, status sosial ekonomi masyarakat, jender, dan tuntutan perkembangan jaman. Pemerintah menitikberatkan perhatiannya pada wilayah yang masyarakatnya tidak memiliki kemampuan untuk membangun dan menyelenggarakan pendidikan.
- (2). Meningkatkan kemampuan akademik, profesional, jaminan kesejahteraan serta martabat tenaga kependidikan. Peningkatan kemampuan akademik dan profesional tenaga kependidikan perlu dikaitkan secara jelas dengan jaminan kesejahteraan dan kenaikan jenjang karir.
- (3). Memperbarui sistem dan kurikulum pendidikan untuk melayani keberagaman peserta didik, kondisi daerah, dan jenis

pendidikan, yang disusun secara terpadu dengan memperhatikan masukan dari masyarakat dan berbagai pihak yang terkait.

- (4). Memberdayakan lembaga pendidikan baik sekolah maupun luar sekolah sebagai pusat pembudayaan nilai, sikap, dan kemampuan.
- (5). Mengembangkan peran aktif masyarakat dalam menyelenggarakan pendidikan. Pemerintah bersama dengan masyarakat menentukan konsep yang jelas mengenai tujuan penyelenggaraan pendidikan sebagai fungsi kontrol kualitas pendidikan, dan konsep kemitraan yang menyangkut anggaran, sarana dan prasarana, serta bentuk kemitraan.
- (6). Mempercepat pelaksanaan desentralisasi penyelenggaraan pendidikan dasar, menengah, dan luar sekolah termasuk otonomi keilmuan dan pedagogis. Penyelenggaraan pendidikan dialihkan kepada pemerintah daerah dengan tetap mengacu kepada standar penyelenggaraan pendidikan yang bermutu.
- (7). Mengembangkan kualitas sumberdaya manusia sejak dini usia secara utuh melalui lembaga kemasyarakatan dan pemberdayaan keluarga agar terjalin interaksi dan komunikasi sosial yang kondusif bagi perkembangan psikososial anak, dalam menyiapkan anak memasuki pendidikan di sekolah.

e. Ilmu Pengetahuan dan Teknologi

Untuk mencapai tujuan dan sasaran pembangunan ilmu pengetahuan dan teknologi, strategi kebijakan yang dilaksanakan adalah menciptakan iklim yang kondusif bagi terciptanya proses difusi-absorpsi ilmu pengetahuan dan teknologi dalam menghasilkan luaran iptek yang sinergis, mandiri, dan berdaya saing.

f. Agama

Kebijakan pembangunan agama bertujuan untuk memantapkan fungsi, peran, dan kedudukan agama dalam penyelenggaraan negara dan pembangunan nasional. Pokok-pokok strategi yang akan ditempuh meliputi:

- (1). (1) Membina dan meningkatkan kerukunan umat beragama melalui pembentukan jaringan kerja antarumat beragama, sehingga terwujud kerjasama antarumat beragama.
- (2). (2) Meningkatkan mutu pelayanan kehidupan beragama dengan mengembangkan peran dan fungsi tempat peribadatan menjadi wadah interaksi sosial bagi umatnya; membantu memenuhi kebutuhan sarana dan prasarana kehidupan beragama, termasuk meningkatkan pelayanan ibadah haji dengan memperluas akses keikutsertaan masyarakat dan dunia usaha.
- (3). (3) Meningkatkan mutu pelayanan peradilan agama melalui peningkatan profesionalisme aparat, pembangunan sarana prasarana, dan pembinaan kesadaran hukum masyarakat.
- (4). (4) Meningkatkan kualitas pendidikan agama melalui penyempurnaan sistem pendidikan agama sehingga lebih terpadu dan integral dengan sistem pendidikan nasional dengan didukung oleh sarana dan prasarana yang memadai.

g. Kebudayaan

Strategi pembangunan kebudayaan adalah:

- (1). Mengembangkan dan membina kebudayaan nasional yang bersumber dari warisan budaya leluhur bangsa;

- (2). Merumuskan nilai-nilai kebudayaan Indonesia agar mampu memberikan rujukan sistem nilai terhadap totalitas perilaku kehidupan dan peningkatan kualitas berbudaya masyarakat;
- (3). Mengembangkan sikap kritis terhadap nilai-nilai budaya dalam rangka memilah-milah nilai budaya yang kondusif dan serasi untuk menghadapi tantangan pembangunan masa depan;
- (4). Mengembangkan kebebasan berkreasi dan berkesenian sesuai etika, moral, estetika, dan agama, serta memberikan perlindungan dan penghargaan terhadap hak cipta dan royalti bagi pelaku seni dan budaya;
- (5). Mengembangkan dunia perfilman Indonesia untuk meningkatkan moralitas agama serta kecerdasan bangsa, pembentukan opini publik yang positif, dan peningkatan nilai tambah secara ekonomi;
- (6). Melestarikan apresiasi nilai kesenian dan kebudayaan tradisional.

h. Pemuda

Strategi kebijakan dalam pembangunan pemuda adalah:

- (1). Melakukan penguatan peranserta pemuda melalui peningkatan kualitas dan kapasitas dan kualitas individu pemuda, dan
- (2). Memfasilitasi wacana-wacana kelembagaan yang dapat menampung bakat, minat, energi, dan inovasi pemuda ke arah yang produktif dan konstruktif bagi masyarakat.

i. Olahraga

Strategi kebijakan yang ditempuh dalam pembangunan olahraga adalah :

- (1). (1)Meningkatkan partisipasi masyarakat termasuk lembaga pendidikan dan dunia usaha,
- (2). (2)Mendorong profesionalisme kegiatan olahraga agar mampu mengembangkan beragam olahraga masyarakat secara mandiri dan bernilai ekonomi.

E. PROGRAM-PROGRAM PEMBANGUNAN

Sesuai dengan keadaan, masalah, dan kecenderungan yang dihadapi, serta memperhatikan kebijakan dan strategi pembangunan, di bawah ini disusun program pembangunan kesejahteraan rakyat dan ketahanan budaya yang pelaksanaannya dilakukan secara terpadu dengan pembangunan sektor lain dan dukungan masyarakat.

1. Program Pengembangan dan Keresasian

Kebijakan Kependudukan Program ini bertujuan untuk mewujudkan keserasian berbagai kebijakan pembangunan kependudukan. Sasaran kinerja program ini meliputi:

- (1). Terumuskannya dan terlembagakannya kebijakan kependudukan bagi peningkatan kualitas, pengendalian pertumbuhan dan kuantitas, dan pengarahan mobilitas dan persebaran penduduk yang serasi dengan daya dukung dan daya tampung lingkungan, serta pengembangan informasi dan administrasi kependudukan.
- (2). Terumuskannya dan terlembagakannya kebijakan kependudukan yang serasi antara kebijakan kependudukan nasional dengan kebijakan kependudukan daerah dan wilayah.

Kegiatan pokok dalam program ini yaitu: (1) pengkajian dan pengembangan data dan informasi kependudukan baik tingkat makro maupun mikro; (2)

penyediaan data dan informasi yang akurat setiap saat dan lengkap dalam menggambarkan berbagai macam karakteristik penduduk; (3) pengkajian kebijakan pembangunan kependudukan kuantitas, kualitas, dan mobilitas dalam rangka mencari alternatif-alternatif kebijakan baru yang lebih efektif; (4) pengkajian dan penyempurnaan peraturan perundang-undangan yang mengatur perkembangan dan dinamika kependudukan, yaitu kualitas, kuantitas, dan mobilitas penduduk, termasuk penduduk yang terpaksa pindah, di semua tingkat wilayah administrasi; (5) pengkajian dan pengembangan kebijakan dan pranata hukum informasi dan administrasi kependudukan termasuk kebijakan registrasi penduduk; (6) promosi, advokasi, monitoring dan evaluasi pelaksanaan kebijakan kependudukan termasuk promosi cara-cara untuk menjadi tua secara sukses (*successful ageing*) dengan perilaku hidup sehat, olah raga secara teratur serta pola diet yang sehat; dan (7) peningkatan jumlah tenaga peneliti yang berkualitas untuk melakukan berbagai kajian kependudukan serta kaitannya dengan masalah-masalah sosial, ekonomi, dan budaya.

2. Program Pemberdayaan Keluarga

Program ini bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan dan ketahanan keluarga sebagai unit sosial terkecil dalam masyarakat yang ditandai dengan kesadaran dan kemampuannya dalam memenuhi kebutuhan dasar, sosial dan psikologisnya. Dalam rangka mewujudkan tujuan di atas, sasaran kinerja program pemberdayaan keluarga adalah:

- (1). Menurunnya jumlah keluarga pra sejahtera dan keluarga sejahtera I. Keluarga pra sejahtera adalah keluarga yang tidak mampu memenuhi kebutuhan dasarnya seperti kebutuhan rohani, pangan, sandang, papan, kesehatan, dan keluarga berencana. Sedangkan yang dimaksud keluarga sejahtera I adalah keluarga yang telah mampu memenuhi kebutuhan dasarnya, namun belum mampu memenuhi kebutuhan pendidikan.
- (2). Meningkatnya jumlah keluarga yang dapat mengakses informasi dan sumberdaya ekonomi bagi peningkatan kesejahteraan keluarganya.
- (3). Meningkatnya kemampuan keluarga dalam pengasuhan dan penumbuhkembangan anak.
- (4). Menurunnya disharmoni dan tindak kekerasan dalam keluarga.

Beberapa kegiatan pokok yang akan dilaksanakan melalui program pemberdayaan keluarga adalah: (1) pelayanan advokasi, komunikasi, edukasi, informasi, dan konseling; (2) pengembangan pengetahuan, keterampilan, dan kewirausahaan bagi keluarga terutama keluarga pra sejahtera dan sejahtera I; dan (3) pengembangan pelayanan pembinaan ketahanan keluarga khususnya balita dan remaja.

3. Program Keluarga Berencana (KB)

Program KB bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan keluarga dan memenuhi permintaan pelayanan KB dan kesehatan reproduksi yang lebih berkualitas, yang pada akhirnya menurunkan angka pertumbuhan penduduk. Dalam rangka mewujudkan tujuan di atas, sasaran utama kinerja program KB adalah:

- (1). menurunnya pasangan usia subur (PUS) yang tidak terlayani KB menjadi sekitar 6 persen;
- (2). meningkatnya partisipasi pria dalam ber-KB menjadi sekitar 10 persen;
- (3). menurunnya tingkat kelahiran yaitu angka TFR menjadi 2,4 per perempuan.

Kegiatan pokok program ini adalah: (1) advokasi serta komunikasi, informasi dan edukasi (KIE) KB; (2) peningkatan kualitas pelayanan kontrasepsi; (3) pemberian jaminan dan perlindungan pemakai kontrasepsi (4) kesejahteraan ibu dan anak; dan (5) promosi dan pemenuhan hak dan kesehatan reproduksi. Keseluruhan kegiatan di atas didukung oleh kegiatan pelatihan, penelitian, dan sistem informasi manajemen.

4. Program Kesehatan Reproduksi Remaja

Program ini bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan, pengetahuan, dan derajat kesehatan reproduksi remaja dalam rangka mewujudkan kesejahteraan keluarga dan meningkatkan kualitas generasi mendatang. Sasaran utama kinerja program promosi ketahanan kesehatan reproduksi remaja adalah: (1) menurunnya jumlah penduduk yang melangsungkan perkawinan pada usia remaja; (2) meningkatnya pemahaman dan upaya masyarakat, keluarga dan remaja terhadap kesehatan reproduksi remaja; (3) menurunnya jumlah kehamilan remaja; (4) menurunnya kejadian kehamilan pranikah; dan (5) meningkatnya pengetahuan, sikap, dan perilaku positif remaja dalam hal penyakit menular seksual (PMS) termasuk HIV/AIDS.

Untuk mencapai tujuan dan sasaran kinerja program promosi ketahanan kesehatan reproduksi remaja seperti tersebut di atas, kegiatan pokok yang akan dilaksanakan baik melalui jalur sekolah dan luar sekolah, meliputi: (1) promosi kesehatan reproduksi remaja baik yang bersifat pencegahan maupun penanggulangan; (2) advokasi, komunikasi, edukasi dan informasi kesehatan reproduksi kepada remaja; dan (3) promosi pendewasaan usia kawin.

5. Program Penguatan Kelembagaan dan Jaringan KB

Program ini bertujuan untuk meningkatkan kemandirian dan sekaligus meningkatkan cakupan dan mutu pelayanan KB dan kesehatan reproduksi, terutama yang diselenggarakan oleh sektor non pemerintah. Sasaran utama kinerja program ini adalah: (1) meningkatnya jumlah PUS yang ber-KB secara mandiri; (2) meningkatnya cakupan dan mutu pelayanan KB dan kesehatan reproduksi yang diselenggarakan oleh masyarakat; dan (3) meningkatnya jumlah lembaga yang secara mandiri menyelenggarakan pelayanan KB dan kesehatan reproduksi.

Untuk mencapai tujuan dan sasaran kinerja program tersebut di atas, program ini diselenggarakan melalui pelaksanaan kegiatan pokok sebagai berikut: (1) pelatihan dan bimbingan pelayanan dan manajemen KB dan kesehatan reproduksi bagi institusi dan lembaga berbasis masyarakat yang menyelenggarakan pelayanan KB; (2) penyediaan dan pertukaran informasi tentang KB dan kesehatan reproduksi; (3) pelatihan dan kerjasama internasional di bidang KB dan kesehatan reproduksi; dan (4) promosi kemandirian ber-KB.

6. Program Pengembangan Potensi Kesejahteraan Sosial

Potensi kesejahteraan sosial mencakup perorangan, keluarga, kelompok masyarakat, lembaga/organisasi pelayanan sosial, nilai-nilai yang konstruktif, ilmu pengetahuan dan teknologi. Potensi kesejahteraan sosial ini mencakup mereka yang sudah memiliki kemampuan dan memanfaatkannya untuk mengembangkan taraf kesejahteraan sosial bagi diri, keluarga, dan lingkungannya maupun mereka yang masih mengalami permasalahan dalam memelihara, memperbaiki dan meningkatkan taraf kesejahteraan sosialnya.

Program ini bertujuan untuk mengembangkan kesadaran, kemampuan, tanggung jawab dan peran aktif masyarakat dalam menangani permasalahan sosial di

lingkungannya, serta memperbaiki kualitas hidup serta kesejahteraan penyandang masalah kesejahteraan sosial.

Sasaran yang akan dicapai adalah: (1) terpenuhinya hak-hak anak untuk tumbuh kembang; (2) terlindunginya anak, lanjut usia dan perempuan dari tindak kekerasan, eksploitasi, dan perlakuan salah; (3) tersedianya pelayanan sosial dan kemudahan untuk mengakses fasilitas umum bagi penduduk lanjut usia, veteran, dan penyandang cacat; (4) meningkatnya kemampuan penyandang cacat agar dapat melakukan fungsi sosialnya secara layak dan menjadi sumberdaya manusia yang produktif; (5) terlindunginya hak-hak penyandang cacat ganda untuk hidup secara wajar; (6) terpeliharanya nilai-nilai kearifan penduduk lanjut usia dan veteran secara berkesinambungan pada generasi muda dan masyarakat umum; (7) pulih, terbebas, dan berdayanya anak nakal dan korban narkoba dari kenakalan dan penyalahgunaan narkoba; (8) pulihnya kemauan dan kemampuan tuna susila untuk melaksanakan fungsi sosialnya secara wajar; (9) mandiriinya fakir miskin dan kelompok rentan sebagai sumberdaya produktif; (10) meningkatnya kemampuan masyarakat termasuk dunia usaha untuk memenuhi kebutuhan dasar dalam penyelamatan penyandang masalah sosial dan korban akibat bencana atau korban kerusakan sosial, serta warga masyarakat yang bermukim di daerah rawan bencana; (11) meningkatnya pendayagunaan potensi dan sumber-sumber sosial masyarakat, yang meliputi tenaga kesejahteraan sosial masyarakat (TKSM) dan relawan sosial, organisasi sosial kemasyarakatan, LSM, karang taruna, organisasi kepemudaan, dunia usaha, lembaga-lembaga perlindungan sosial, dan lembaga-lembaga sumbangan sosial masyarakat dalam mencegah dan menangani permasalahan sosial serta memperbaiki kualitas hidup dan kesejahteraan penyandang masalah sosial; (12) meningkatnya kesadaran dan kepedulian masyarakat dalam pencegahan dan penanggulangan penyalahgunaan narkoba; dan (13) dikembangkannya program jaminan, perlindungan dan asuransi sosial.

Kegiatan pokok yang akan dilaksanakan dalam program ini meliputi: (1) pemberdayaan anak terlantar termasuk dan anak jalanan; (2) penyebaran informasi tentang hak-hak anak dan perlindungan sosial bagi anak perempuan dan lanjut usia yang diperlakukan salah; (3) penetapan peraturan perundangan dan penyediaan kemudahan mengakses pelayanan sosial dan fasilitas umum bagi lanjut usia, veteran, dan penyandang cacat; (4) penyantunan bagi lanjut usia dan veteran; (5) rehabilitasi dan perlindungan sosial bagi penyandang cacat; (6) rehabilitasi sosial anak nakal dan korban narkoba; (7) rehabilitasi tuna sosial; (8) pemberdayaan perempuan rawan sosial ekonomi, keluarga miskin, dan komunitas adat terpencil; (9) pemberian bantuan bagi korban bencana baik bencana alam maupun ulah manusia; (10) peningkatan jumlah dan kemampuan tenaga kesejahteraan sosial masyarakat (TKSM) dan rawan sosial, organisasi sosial kemasyarakatan, LSM, karang taruna, organisasi kepemudaan, lembaga-lembaga perlindungan sosial, dan lembaga-lembaga sosial kemasyarakatan, dan kelompok-kelompok tingkat lokal; (11) penyuluhan sosial bagi masyarakat dan dunia usaha; (12) pemberian penghargaan bagi pihak-pihak yang berperan aktif menyelenggarakan pelayanan sosial; (13) peningkatan sumbangan sosial masyarakat; dan (14) pengembangan program jaminan, perlindungan, dan asuransi kesejahteraan sosial;

7. Program Peningkatan Kualitas Manajemen dan Profesionalisme Pelayanan Sosial

Program ini bertujuan untuk meningkatkan mutu dan profesionalisme pelayanan sosial melalui pengembangan alternatif-alternatif intervensi

di bidang kesejahteraan sosial dan peningkatan kemampuan serta kompetensi pekerja sosial dan tenaga kesejahteraan sosial masyarakat, serta penetapan standarisasi dan legislasi pelayanan sosial.

Sasaran yang akan dicapai yaitu: (1) terumuskannya alternatif intervensi pelayanan sosial; (2) meningkatnya kemampuan dan kompetensi pekerja sosial dan tenaga kesejahteraan sosial masyarakat; (3) meningkatnya pendayagunaan tenaga-tenaga terdidik dan terlatih dalam menyelenggarakan pelayanan sosial; (4) tersedianya data dan informasi kesejahteraan sosial untuk perumusan dan pengembangan kebijakan program dan kebutuhan informasi bagi masyarakat, dan (5) terumuskannya standarisasi pelayanan sosial.

Kegiatan pokok yang akan dilakukan adalah: (1) penelitian dan pengembangan kesejahteraan sosial; (2) perencanaan, pendayagunaan, pelatihan, dan pendidikan tenaga kesejahteraan sosial; (3) penyusunan standarisasi pelayanan sosial; (4) akreditasi lembaga pelayanan sosial; (5) pengembangan sistem informasi kesejahteraan sosial; dan (6) pengembangan sistem legislasi kesejahteraan sosial. Kegiatan pokok dari kedua program tersebut dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan daerah.

8. Program Lingkungan Sehat, Perilaku Sehat dan Pemberdayaan Masyarakat

a. Lingkungan Sehat

Program ini bertujuan untuk mewujudkan mutu lingkungan hidup yang sehat yang mendukung tumbuh kembang anak dan remaja, memenuhi kebutuhan dasar untuk hidup sehat, dan memungkinkan interaksi sosial serta melindungi masyarakat dari ancaman bahaya yang berasal dari lingkungan, sehingga tercapai derajat kesehatan, individu, keluarga, dan masyarakat yang optimal.

Lingkungan yang diharapkan adalah yang kondusif bagi terwujudnya keadaan sehat fisik, mental, sosial dan spiritual. Lingkungan tersebut mencakup unsur fisik, biologik dan psikososial. Berbagai aspek lingkungan yang membutuhkan perhatian adalah tersedianya air bersih, sanitasi lingkungan yang memadai, perumahan dan permukiman yang sehat dan lingkungan yang memungkinkan kecukupan ruang gerak untuk interaksi psikososial yang positif antar anggota keluarga maupun anggota masyarakat. Lingkungan yang kondusif juga diperlukan untuk mendorong kehidupan keluarga yang saling asih, asah, asuh untuk menciptakan ketahanan keluarga dari pengaruh negatif dari modernisasi. Beberapa masalah lingkungan biologik yang perlu diantisipasi adalah pembukaan lahan baru, permukiman pengungsi dan urbanisasi yang erat kaitannya dengan penyebaran penyakit melalui vektor, perubahan kualitas udara karena polusi, paparan terhadap timbal dan bahan berbahaya lainnya. Peningkatan mutu lingkungan mensyaratkan kerjasama dan perencanaan lintas sektor bahkan lintas negara yang berwawasan kesehatan.

Sasaran yang akan dicapai oleh program ini adalah: (1) tersusunnya kebijakan dan konsep peningkatan kualitas lingkungan di tingkat lokal, regional dan nasional dengan kesepakatan lintas sektoral tentang tanggung jawab perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan; (2) terselenggaranya upaya peningkatan lingkungan fisik, sosial, dan budaya masyarakat dengan memaksimalkan potensi sumberdaya secara mandiri; (3) meningkatnya kesadaran dan tanggung jawab masyarakat untuk memelihara lingkungan sehat; (4) meningkatnya cakupan keluarga yang mempunyai akses terhadap air bersih yang memenuhi kualitas bakteriologis dan sanitasi lingkungan diperkotaan dan perdesaan; (5) tercapainya permukiman dan lingkungan perumahan yang memenuhi syarat

kesehatan di perdesaan dan perkotaan termasuk penanganan daerah kumuh; (6) terpenuhinya persyaratan kesehatan di tempat umum termasuk sarana ibadah, pasar, sarana pendidikan, jasa boga, restoran/rumah makan, dan hotel/penginapan; (7) terpenuhinya lingkungan sekolah dengan ruang yang memadai dan kondusif untuk menciptakan interaksi sosial dan mendukung perilaku hidup sehat; (8) terpenuhinya persyaratan kesehatan di tempat kerja, perkantoran, dan industri termasuk bebas radiasi; (9) terpenuhinya persyaratan kesehatan di seluruh rumah sakit dan sarana pelayanan kesehatan lain termasuk pengolahan limbah; (10) terlaksananya pengolahan limbah industri dan polusi udara oleh industri maupun sarana transportasi; dan (11) menurunnya tingkat paparan pestisida dan insektisida di lingkungan kerja pertanian dan industri serta pengawasan terhadap produk-produknya untuk keamanan konsumen.

Kegiatan yang tercakup dalam program lingkungan sehat antara lain adalah: (1) promosi *hygiene* dan sanitasi di tingkat individu, keluarga dan masyarakat; (2) peningkatan mutu lingkungan perumahan dan permukiman; (3) peningkatan *hygiene* dan sanitasi tempat-tempat umum termasuk kawasan bebas rokok; (4) peningkatan kesehatan dan keselamatan kerja; dan (5) peningkatan wilayah/kawasan sehat.

b. Perilaku Sehat dan Pemberdayaan Masyarakat

Tujuan umum dari program ini adalah memberdayakan individu, keluarga, dan masyarakat dalam bidang kesehatan untuk memelihara, meningkatkan, dan melindungi kesehatannya sendiri dan lingkungannya menuju masyarakat yang sehat, mandiri, dan produktif. Hal ini ditempuh melalui peningkatan pengetahuan, sikap positif, perilaku dan peran aktif individu, keluarga dan masyarakat, sesuai dengan sosial budaya setempat.

Perilaku masyarakat, yang diharapkan adalah yang bersifat proaktif untuk memelihara dan meningkatkan derajat kesehatan, mencegah terjadinya risiko penyakit, melindungi diri dari ancaman penyakit, serta berpartisipasi aktif dalam gerakan peningkatan kesehatan masyarakat. Sedangkan kemampuan masyarakat yang diharapkan pada masa depan adalah mampu menjangkau pelayanan kesehatan yang bermutu tanpa adanya hambatan, baik yang bersifat ekonomi maupun non ekonomi.

Sasaran umum program ini adalah terciptanya keberdayaan individu, keluarga, dan masyarakat dalam bidang kesehatan yang ditandai oleh peningkatan perilaku hidup sehat dan peran aktif dalam memelihara, meningkatkan, dan melindungi kesehatan diri dan lingkungan sesuai dengan sosial budaya setempat, khususnya pada masa kehamilan, masa bayi dan kanak-kanak, remaja perempuan usia produktif, dan kelompok-kelompok lain dengan kebutuhan kesehatan yang khusus.

Secara spesifik sasaran program ini adalah: (1) meningkatnya perwujudan kepedulian perilaku hidup bersih dan sehat dalam kehidupan bermasyarakat; (2) menurunnya prevalensi perokok, penyalahgunaan Napza serta meningkatnya lingkungan sehat bebas rokok, dan bebas Napza di sekolah, tempat kerja dan tempat-tempat umum; (3) menurunnya angka kematian dan kecacatan akibat kelahiran/persalinan, kecelakaan dan rudapaksa; (4) menurunnya prevalensi dan dampak gangguan jiwa masyarakat; (5) meningkatnya keterlibatan dan tanggung jawab laki-laki dalam kesehatan keluarga; dan (6) berkembangnya sistem jaringan dukungan masyarakat, sehingga pada akhirnya, kebutuhan masyarakat terhadap pelayanan masyarakat dapat meningkat.

Kegiatan pokok yang dilaksanakan melalui program ini antara lain meliputi: (1) meningkatkan kepedulian terhadap perilaku bersih dan sehat; (2) meningkatkan kepedulian terhadap proses perkembangan dini anak; (3) meningkatkan upaya anti tembakau dan Napza; (4) meningkatkan pencegahan kecelakaan dan rudapaksa; (5) meningkatkan upaya kesehatan jiwa masyarakat; dan (6) memperkuat sistem jaringan dukungan masyarakat sesuai dengan potensi dan budaya setempat.

9. Program Upaya Kesehatan

Tujuan umum program ini adalah meningkatkan pemerataan dan mutu upaya kesehatan yang berhasil guna dan berdaya guna serta terjangkau oleh segenap anggota masyarakat. Sasaran umum program ini adalah tersedianya pelayanan kesehatan dasar dan rujukan baik pemerintah maupun swasta yang didukung oleh peranserta masyarakat dan sistem pembiayaan pra upaya. Perhatian utama diberikan pada pengembangan upaya kesehatan yang mempunyai daya ungkit tinggi terhadap peningkatan derajat kesehatan sesuai masalah setempat.

Tujuan khusus program ini antara lain adalah: (1) mencegah terjadinya dan penyebaran penyakit menular sehingga tidak menjadi masalah kesehatan masyarakat; (2) menurunkan angka kesakitan, kematian, dan kecacatan dari penyakit menular dan penyakit tidak menular termasuk kesehatan gigi; (3) meningkatkan dan memperluas jangkauan dan pemerataan pelayanan kesehatan dasar; (4) meningkatkan dan memantapkan mutu pelayanan kesehatan dasar, rujukan, dan penunjangnya agar efisien dan efektif; (5) meningkatkan penggunaan obat rasional dan cara pengobatan tradisional yang aman dan bermanfaat baik secara tersendiri ataupun terpadu dalam jaringan pelayanan kesehatan paripurna; (6) meningkatkan status kesehatan reproduksi bagi wanita usia subur termasuk anak, remaja, ibu hamil, dan ibu menyusui; (7) meningkatkan kesadaran, kemauan dan kemampuan manusia dalam menghadapi kondisi matra yang berubah secara bermakna, sehingga tetap dapat bertahan dalam kehidupan serta mampu mengatasi permasalahan secara mandiri; (8) menghindarkan manusia dan lingkungannya dari dampak bencana yang terjadi baik akibat ulah manusia maupun alam, melalui upaya-upaya kewaspadaan, pencegahan dan penanggulangan bencana yang dilakukan secara terpadu, dengan peran serta masyarakat secara aktif; (9) mengembangkan pelayanan rehabilitasi bagi kelompok yang memerlukan pelayanan khusus; dan (10) meningkatkan pelayanan kesehatan bagi kelompok lanjut usia.

Sasaran yang akan dicapai oleh program ini antara lain: (1) menurunnya angka kesakitan penyakit DBD menjadi kurang dari 5 per 100.000 penduduk; angka kesakitan malaria menurun 75 persen dari kondisi tahun 2000; angka kesembuhan penyakit TB paru lebih dari 85 persen; prevalensi HIV kurang dari 1 persen; kejadian pneumonia balita menurun menjadi 2 per 1000; kejadian diare menurun menjadi 1 per 1000; eliminasi penyakit lepra pada tahun 2005; pencapaian UCI 90 persen; dan eradikasi polio tahun 2005; serta mencegah masuknya penyakit-penyakit baru seperti ebola, dan radang otak; (2) menurunnya kejadian penyakit tidak menular seperti penyakit jantung, stroke, gangguan mental, dan kematian akibat kecelakaan; (3) meningkatnya rasio tenaga dan fasilitas pelayanan kesehatan dibanding penduduk, terjangkaunya 90 persen masyarakat di daerah rawan kesehatan oleh pelayanan kesehatan, dan meningkatnya pemanfaatan fasilitas pelayanan kesehatan; (4) meningkatnya persentase fasilitas pelayanan kesehatan dasar dan rujukan yang memenuhi standar baku mutu (*quality assurance*), dan meningkatnya kepuasan masyarakat terhadap pelayanan kesehatan; (5) meningkatnya penggunaan obat secara rasional; (6) meningkatnya cakupan pertolongan persalinan oleh tenaga kesehatan

menjadi 75 persen; cakupan penanganan komplikasi kasus obstetri minimal 12 persen dari seluruh persalinan; cakupan pembinaan kesehatan balita dan anak usia pra-sekolah menjadi 80 persen, cakupan pelayanan antenatal, postnatal, dan neonatal menjadi 90 persen pada tahun 2005; (7) menurunnya angka kematian akibat perubahan kondisi matra seperti angka kematian jemaah haji dan pengungsi; (8) berkembangnya sistem kewaspadaan dini, pencegahan dan penanggulangan bencana secara terpadu dan melibatkan peran serta aktif masyarakat; dan (9) berkembangnya pelayanan kesehatan rehabilitasi bagi kelompok penderita kecacatan, dan pelayanan kesehatan bagi kelompok usia lanjut.

Kegiatan pokok yang tercakup dalam program upaya kesehatan adalah: (1) pemberantasan penyakit menular dan imunisasi; (2) pemberantasan penyakit tidak menular; (3) penyembuhan penyakit dan pemulihan, yang terdiri dari pelayanan kesehatan dasar dan pelayanan kesehatan rujukan; (4) pelayanan kesehatan penunjang; (5) pembinaan dan pengembangan pengobatan tradisional; (6) kesehatan reproduksi; (7) kesehatan matra; (8) pengembangan surveilen epidemiologi; dan (9) penanggulangan bencana dan bantuan kemanusiaan.

10. Program Perbaikan Gizi Masyarakat

Tujuan umum dari program ini adalah meningkatkan intelektualitas dan produktivitas sumberdaya manusia. Sedangkan tujuan khusus adalah: (1) meningkatkan kemandirian keluarga dalam upaya perbaikan status gizi; (2) meningkatkan pelayanan gizi untuk mencapai keadaan gizi yang baik dengan menurunkan prevalensi gizi kurang dan gizi lebih; dan (3) meningkatkan penganeekaragaman konsumsi pangan bermutu untuk memantapkan ketahanan pangan tingkat rumah tangga.

Sasaran yang akan dicapai adalah: (1) menurunnya prevalensi gizi kurang pada balita menjadi 20 persen; (2) menurunnya prevalensi GAKY berdasarkan TGR menjadi kurang dari 5 persen; (3) menurunnya anemia gizi besi pada ibu hamil menjadi 40 persen, dan kurang energi kronis (KEK) ibu hamil menjadi 20 persen; (4) tidak ditemukan KVA pada balita dan ibu hamil; (5) mencegah meningkatnya prevalensi gizi lebih, menjadi kurang dari 10 persen; (6) menurunnya prevalensi bayi berat lahir rendah (BBLR); (7) meningkatnya jumlah rumah tangga yang mengonsumsi garam beryodium menjadi 90 persen; (8) meningkatnya pemberian ASI eksklusif menjadi 80 persen; (9) meningkatnya pemberian MP-ASI yang baik mulai usia bayi 4 bulan; (10) tercapainya konsumsi gizi seimbang dengan rata-rata konsumsi energi sebesar 2.200 kkal per kapita per hari dan protein 50 gram per kapita per hari; dan (11) sekurang-kurangnya 70 persen keluarga telah mandiri sadar gizi.

Kegiatan pokok yang tercakup dalam program yaitu: (1) penyuluhan gizi masyarakat; (2) penanggulangan gizi kurang dan menekan kejadian gizi buruk pada balita dan penanggulangan KEK pada wanita usia subur termasuk ibu hamil dan ibu nifas; (3) penanggulangan GAKY; (4) penanggulangan AGB; (5) penanggulangan KVA; (6) penanggulangan kurang gizi mikro lainnya; (7) penanggulangan gizi lebih; (8) fortifikasi dan keamanan pangan; (9) pemantapan pelaksanaan sistem kewaspadaan pangan dan gizi (SKPG); (10) pengembangan dan pembinaan tenaga gizi; (11) penelitian dan pengembangan gizi; (12) perbaikan gizi di institusi; dan (13) perbaikan gizi akibat dampak sosial, pengungsian dan bencana alam.

11. Program Sumberdaya Kesehatan

Program ini bertujuan untuk: (1) meningkatkan jumlah, mutu dan penyebaran tenaga kesehatan; (2) meningkatkan jumlah, efektifitas, dan efisiensi penggunaan biaya kesehatan; dan (3) meningkatkan ketersediaan

sarana, prasarana, dan dukungan logistik pada sarana pelayanan kesehatan yang semakin merata, terjangkau dan dimanfaatkan oleh masyarakat.

Sasaran umum program ini adalah: (1) terdapatnya kebijakan dan rencana pengembangan tenaga kesehatan dari masyarakat dan pemerintah di semua tingkat; (2) didayagunakannya tenaga kesehatan yang ada dan dikembangkannya pembinaan karier seluruh tenaga kesehatan; (3) berfungsinya pendidikan dan pelatihan tenaga kesehatan yang mengutamakan pengembangan peserta didik dalam rangka meningkatkan profesionalisme; (4) meningkatnya persentase penduduk yang menjadi peserta sistem pembiayaan pra upaya; (5) meningkatnya jumlah badan usaha yang menyelenggarakan upaya sistem pembiayaan pra upaya; (6) tersedianya jaringan pemberi pelayanan kesehatan paripurna yang bermutu baik pemerintah maupun swasta, sesuai dengan kebutuhan sistem pembiayaan pra upaya; (7) meningkatnya jumlah unit jaringan pelayanan dokter keluarga sebagai penyelenggara pelayanan kesehatan sistem pembiayaan pra upaya yang menyelenggarakan pelayanan paripurna dan bermutu; (8) tersedianya peralatan kesehatan baik medik maupun non-medik yang benar-benar sesuai dengan kebutuhan masyarakat akan pelayanan kesehatan; dan (9) tersedianya perbekalan kesehatan yang memadai baik jenis maupun jumlahnya, yang sesuai dengan permasalahan setempat dan kebutuhan masyarakat akan pelayanan kesehatan.

Kegiatan yang tercakup dalam program sumberdaya kesehatan antara lain adalah: (a) perencanaan dan pendayagunaan tenaga kesehatan; (b) pendidikan tenaga kesehatan; (c) pelatihan tenaga kesehatan; (d) pengembangan sistem pembiayaan pra upaya; dan (e) pengembangan sarana, prasarana dan dukungan logistik pelayanan kesehatan.

12. Program Obat, Makanan, dan Bahan Berbahaya

Program ini bertujuan untuk melindungi masyarakat dari bahaya penyalahgunaan dan kesalahgunaan obat, psikotropika, narkotika, zat adiktif (NAPZA); melindungi masyarakat dari penggunaan sediaan farmasi, makanan dan alat kesehatan yang tidak memenuhi persyaratan mutu dan keamanan serta meningkatkan potensi daya saing industri farmasi terutama yang berbasis sumberdaya alam dalam negeri.

Sasaran yang akan dicapai oleh program ini adalah: (1) terkendalinya penyaluran obat dan Napza; (2) masyarakat teramankan dari penyalahgunaan dan kesalahgunaan obat dan narkoba; (3) dicegahnya penyalahgunaan Napza; (4) dicegahnya risiko atau akibat samping penggunaan bahan kimia berbahaya sebagai pengelolaan yang tidak memenuhi syarat; (5) terjaminnya CPOB, pengadaan dan penyaluran produk farmasi dan alat kesehatan (*farmakes*) yang beredar; (6) terjaminnya mutu produk farmakes yang beredar; (7) terhindarnya masyarakat dari informasi penggunaan farmakes yang tidak objektif dan menyesatkan; (8) tercapainya tujuan medis penggunaan obat secara efektif dan aman sekaligus efisiensi pembiayaan obat; (9) diterapkannya *good regulatory practice*; (10) terlaksananya *good management practice* melalui peningkatan pelayanan perizinan/registrasi yang profesional dan tepat waktu; (11) terakuinya kemampuan pengujian PPOM/BPOM dalam sistem Akreditasi Internasional; dan (12) meningkatnya potensi daya saing industri nasional menghadapi globalisasi.

Kegiatan-kegiatan yang tercakup dalam program ini antara lain adalah: (1) pengamanan bahaya penyalahgunaan dan kesalahgunaan obat, narkotika, psikotropika, zat adiktif lain dan bahan berbahaya lainnya; (2) pengamanan dan pengawasan makanan dan bahan tambahan makanan (BTM); (3) pengawasan obat, obat tradisional, kosmetika dan alat kesehatan; (4) penggunaan obat rasional; (5) obat esensial; (6) pembinaan dan

pengembangan obat asli Indonesia; dan (7) pembinaan dan pengembangan industri farmasi.

13. Program Kebijakan dan Manajemen Pembangunan Kesehatan

Untuk penyelenggaraan upaya kesehatan sesuai dengan tujuan, kebijakan, dan strategi yang telah ditetapkan, dibutuhkan kebijakan dan manajemen sumberdaya yang efektif dan efisien didukung dengan ilmu pengetahuan dan teknologi kesehatan, sehingga dapat tercapai pelayanan kesehatan yang merata dan berkualitas. Sumberdaya tersebut terdiri dari sumberdaya tenaga, pembiayaan, fasilitas, ilmu pengetahuan, teknologi serta informasi. Sumberdaya yang mendukung tercapainya tujuan, kebijakan, dan strategi tersebut berasal dari pemerintah dan masyarakat termasuk swasta.

Sasaran yang akan dicapai oleh program ini antara lain adalah: (1) terciptanya kebijakan kesehatan yang menjamin tercapainya sistem kesehatan yang efisien, efektif, berkualitas, dan berkesinambungan; (2) terciptanya kebijakan kesehatan yang mendukung reformasi bidang kesehatan; (3) tersedianya sumberdaya manusia di bidang kesehatan yang mampu melakukan berbagai kajian kebijakan kesehatan; (4) berjalannya sistem perencanaan kesehatan melalui pendekatan wilayah dan sektoral dalam mendukung desentralisasi; (5) terciptanya organisasi dan tatalaksana di berbagai tingkat administrasi sesuai dengan azas desentralisasi dan penyelenggaraan pemerintahan yang baik; (6) tertatanya administrasi keuangan dan perlengkapan yang efisien dan fleksibel di seluruh jajaran kesehatan; (7) terciptanya mekanisme pengawasan pengendalian di seluruh jajaran kesehatan; (8) tersusunnya berbagai perangkat hukum di bidang kesehatan secara menyeluruh; (9) terlaksananya inventarisasi, kajian dan analisis secara akademis seluruh perangkat hukum yang berkaitan dengan penyelenggaraan upaya kesehatan; (10) tersedianya perangkat hukum guna dilaksanakannya proses legitisasi dan mitigasi dalam penyelesaian konflik hukum bidang kesehatan; (11) tersedianya informasi kesehatan yang akurat, tepat waktu, dan lengkap sebagai bahan dalam proses pengambilan keputusan dalam pengelolaan pembangunan kesehatan, serta menyediakan informasi untuk perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, evaluasi program kesehatan dan meningkatkan kewaspadaan di semua tingkat administrasi; dan (12) tersusunnya kebijakan dan konsep pengelolaan program mendukung desentralisasi.

Kegiatan pokok yang tercakup dalam program kebijakan dan manajemen kesehatan antara lain adalah: (1) pengembangan kebijakan program kesehatan; (2) pengembangan manajemen pembangunan kesehatan; (3) pengembangan hukum kesehatan; (4) pengembangan sistem informasi kesehatan; dan (5) pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi kesehatan.

14. Program Pendidikan Dasar dan Prasekolah

a. Pemerataan Pendidikan Dasar dan Prasekolah

Upaya pemerataan pendidikan dasar dan prasekolah yang mencakup sekolah dasar (SD dan MI), sekolah lanjutan tingkat pertama (SLTP dan MTs), dan prasekolah (penitipan anak, kelompok bermain dan Taman Kanak-Kanak dan Raudhatul Athfal (RA) ditujukan untuk: (1) memperluas jangkauan dan daya tampung SD dan MI, SLTP dan MTs, dan lembaga pendidikan prasekolah sehingga menjangkau anak-anak dari seluruh masyarakat, dan (2) meningkatkan kesamaan kesempatan untuk memperoleh pendidikan bagi kelompok yang kurang beruntung termasuk mereka yang tinggal di daerah terpencil dan perkotaan kumuh, dari masyarakat miskin, dan anak yang berkelainan. Secara umum program

pemerataan ini ditujukan untuk mensukseskan Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun dalam jangka waktu 5 sampai 10 tahun.

Untuk mencapai tujuan tersebut, maka program pemerataan pendidikan dasar dapat dilakukan melalui: (1) Pembangunan dan peningkatan sarana dan prasarana pendidikan yang memperhitungkan keseimbangan antara jangkauan SD dan MI dengan SLTP dan MTs; (2) Pemberian subsidi pendidikan bagi sekolah swasta agar sekolah-sekolah swasta mampu menyelenggarakan pendidikan yang berkualitas dan memberikan layanan pendidikan yang dapat dijangkau masyarakat luas; (3) Penerapan alternatif layanan pendidikan khususnya bagi masyarakat kurang beruntung (masyarakat miskin, berpindah-pindah, jalanan, terisolir, terasing, minoritas), seperti SD dan MI Kecil Satu Guru, Guru Kunjung/sistem tutorial, SD Pamong, SD dan MI Terpadu, Kelas Jauh, dan SLTP Terbuka dan MTs Terbuka, dengan mengupayakan setidaknya separoh penerima beasiswa adalah perempuan; (4) Revitalisasi serta penggabungan (regrouping) sekolah-sekolah agar sekolah memiliki gedung sekolah dan fasilitas yang memadai; (5) Pemberian beasiswa bagi siswa dari keluarga yang tidak mampu agar mereka memperoleh pendidikan sehingga mereka dapat menyelesaikan pendidikan serendah-rendahnya sampai tingkat SLTP dan MTs; (6) Pemerataan jangkauan pendidikan prasekolah melalui peningkatan partisipasi masyarakat dalam menyediakan lembaga penitipan anak, kelompok bermain, dan taman kanak-kanak yang bermutu, dengan memberikan kemudahan, bantuan dan penghargaan oleh pemerintah.

b. Peningkatan Kualitas dan Relevansi Pendidikan Dasar dan Prasekolah

Kegiatan-kegiatan yang dilakukan dalam upaya peningkatan kualitas dan relevansi pendidikan dasar dan prasekolah adalah : (1) peningkatan kemampuan profesional dan kesejahteraan guru serta tenaga kependidikan lainnya yang mendukung peningkatan kualitas, citra, wibawa, harkat, dan martabat guru; (2) penyempurnaan kurikulum yang sesuai dengan kebutuhan pembangunan daerah, mampu meningkatkan kreativitas guru, sesuai dengan kapasitas peserta didik, serta menekankan perlunya peningkatan wawasan kebangsaan, kepribadian, moral, sikap, tata-krama, menghargai sesama, menghargai alam, dan tidak bias jender, di samping pengetahuan dasar lainnya yang dirasakan masih penting seperti matematika, bahasa, dan ilmu pengetahuan alam, dan tidak bias jender; (3) penyediaan, penggunaan dan perawatan sarana dan prasarana pendidikan: buku pelajaran pokok, buku bacaan, alat pendidikan IPS, IPA dan matematika, serta perpustakaan, laboratorium, ruang KKG serta ruang lain yang diperlukan; (4) peningkatan efisiensi dan efektivitas proses belajar mengajar melalui pemetaan mutu sekolah, penilaian proses dan hasil belajar secara bertahap dan berkelanjutan, serta pengembangan sistem dan alat ukur penilaian pendidikan yang lebih efektif untuk meningkatkan pengendalian dan kualitas pendidikan; (5) peningkatan pengawasan dan akuntabilitas kinerja kelembagaan sehingga peran dan tanggung jawab sekolah, pemerintah daerah termasuk lembaga legislatif dan masyarakat dalam upaya peningkatan mutu pendidikan makin nyata.

c. Peningkatan Manajemen Pendidikan

Peningkatan manajemen pendidikan dasar ditujukan untuk (1) meningkatkan efisiensi pemanfaatan sumberdaya pendidikan yang tersedia; (2) meningkatkan keadilan (*equity*) dalam pembiayaan dengan dana publik; (3) meningkatkan relevansi dan efektifitas pendidikan sesuai dengan kebutuhan dan kondisi setempat; (4) meningkatkan

kinerja personil dan lembaga pendidikan; (5) meningkatkan partisipasi masyarakat untuk mendukung program pendidikan; dan (6) meningkatkan transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan pendidikan.

Untuk mencapai tujuan tersebut dilakukan kegiatan-kegiatan sebagai berikut: (1) Pelaksanaan desentralisasi bidang pendidikan secara bertahap dan bijaksana dengan memperhatikan profesionalitas secara obyektif; (2) Pengembangan pola penyelenggaraan pendidikan berdasarkan manajemen berbasis sekolah untuk meningkatkan efisiensi pemanfaatan sumberdaya pendidikan dan memenuhi kebutuhan serta memperhatikan kondisi masyarakat setempat; (3) Meningkatkan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan sekolah; (4) Mengembangkan sistem insentif yang mendorong kompetisi yang sehat baik antar sekolah maupun antara personil pendidikan dalam sekolah untuk mencapai tujuan pendidikan; (5) Pemberdayaan personil dan lembaga antara lain melalui *training* yang dilaksanakan oleh lembaga profesional. Program pemberdayaan ini perlu diikuti dengan monitoring dan evaluasi secara bertahap dan intensif agar kinerja sekolah dapat bertahan sesuai dengan standar mutu pendidikan yang ditetapkan.

15. Program Pendidikan Menengah

a. Pemerataan Pendidikan Menengah

Upaya pemerataan pendidikan menengah yang mencakup sekolah menengah umum (SMU), sekolah menengah kejuruan (SMK), dan madrasah aliyah (MA) ditujukan untuk: (1) memperluas jangkauan dan daya tampung SMU, SMK, dan MA bagi seluruh masyarakat, dan (2) meningkatkan kesamaan kesempatan untuk memperoleh pendidikan bagi kelompok yang kurang beruntung termasuk mereka yang tinggal di daerah terpencil dan perkotaan kumuh, dari masyarakat miskin, dan anak yang berkelainan. Selain itu upaya ini dilakukan untuk menampung lulusan SLTP dan MTs sebagai hasil dari penyelenggaraan Program Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun.

Untuk mencapai tujuan di atas maka upaya pemerataan pendidikan menengah dilakukan melalui: (1) Pembangunan sekolah dengan prasarana yang memadai baik di perkotaan maupun di perdesaan disesuaikan dengan kebutuhan setempat, potensi daerah, pemetaan sekolah, kondisi geografis, serta dengan memperhatikan keberadaan sekolah swasta untuk menghindari "pemindahan" siswa dari sekolah swasta ke sekolah negeri; (2) Pemberian beasiswa untuk memberi kesempatan yang lebih luas kepada kelompok keluarga yang memiliki aspirasi pendidikan cukup tinggi namun kemampuan ekonominya lemah, dengan mengupayakan setidaknya separuh penerima beasiswa adalah perempuan; (3) Pemberian subsidi untuk sekolah swasta, yang diprioritaskan pada daerah-daerah yang kemampuan ekonominya lemah, seperti dalam bentuk imbal swadaya dan bentuk bantuan lainnya.

b. Peningkatan Kualitas dan Relevansi Pendidikan Menengah

Upaya peningkatan kualitas dan relevansi pendidikan menengah dilakukan melalui: (1) Peningkatan kemampuan profesional dan kesejahteraan sehingga guru melalui pemberian akreditasi dan sertifikasi mengajar bidang-bidang tertentu yang ditinjau dan dievaluasi secara periodik, serta penyempurnaan sistem angka kredit untuk peningkatan karir guru; (2) Penyempurnaan kurikulum yang sesuai dengan kebutuhan dan kondisi setempat, menekankan pada peningkatan wawasan kebangsaan, kepribadian, moral, sikap, tata

krama, menghargai sesama, menghargai alam mampu meningkatkan kemampuan sumberdaya lulusan pendidikan menengah, dengan bahan ajar yang tidak bias jender; (3) Penerapan sistem dan standar penilaian internasional secara bertahap agar prestasi lulusan pendidikan menengah mampu bersaing dengan prestasi belajar lulusan pendidikan menengah di negara-negara lain; (4) Pengembangan lomba karya ilmiah dan sejenisnya yang ditata dalam tolok ukur baku yang dipakai di dunia pendidikan secara internasional; (5) Pendekatan kepada dunia usaha dan dunia industri untuk melakukan kerja sama dengan sekolah menengah menengah khususnya pendidikan menengah kejuruan dalam mengembangkan perencanaan, pengembangan materi pelajaran, implementasi kegiatan, dan penilaian program pengajaran; (6) Pengembangan program-program keterampilan/kejuruan pada SMU dan MA yang sesuai dengan lingkungan setempat atau tuntutan dunia kerja setempat agar para lulusan SMU dan MA yang tidak memiliki peluang untuk melanjutkan ke perguruan tinggi dapat bersaing dalam memasuki dunia kerja; (7) Pengadaan, penggunaan, dan perawatan sarana dan prasarana pendidikan termasuk buku dan alat peraga, bagi sekolah-sekolah negeri dan swasta secara bertahap; (8) Peningkatan efisiensi dan efektifitas proses belajar mengajar melalui pemetaan mutu sekolah, penilaian proses dan hasil belajar secara bertahap dan berkelanjutan serta pengembangan sistem dan alat ukur penilaian pendidikan yang lebih efektif untuk meningkatkan pengendalian dan kualitas pendidikan; (9) Peningkatan pengawasan dan akuntabilitas kinerja kelembagaan sehingga peran dan tanggung jawab sekolah-sekolah, pemerintah daerah termasuk lembaga legislatif dan masyarakat dalam upaya peningkatan mutu pendidikan makin nyata.

c. Peningkatan Manajemen Pendidikan Menengah

Peningkatan manajemen pendidikan menengah dilakukan melalui: (1) Demokratisasi dan desentralisasi pendidikan antara lain dengan peningkatan peranan Komite Sekolah (*school-board*) yang merupakan perluasan dari BP3 dengan fungsinya yang diperluas meliputi perencanaan, implementasi, dan penilaian penyelenggaraan pendidikan di sekolah; (2) Pengembangan manajemen berbasis sekolah (*school based management*) untuk meningkatkan kemandirian sekolah dalam penyelenggaraan pendidikan; (3) Peningkatan partisipasi masyarakat agar masyarakat dapat menjadi mitra kerja pemerintah yang serasi dalam pembinaan pendidikan menengah; (4) Pengembangan sistem akreditasi secara adil dan merata, baik untuk sekolah negeri maupun untuk sekolah swasta.

16. Program Pendidikan Tinggi

Program pembangunan nasional pendidikan tinggi tersusun dari seperangkat subprogram yang saling mendukung dan secara keseluruhan merupakan implementasi dari kebijakan dan strategi yang dipilih dengan pembiayaan pemerintah

a. Penataan Sistem Pendidikan Tinggi

Upaya penataan sistem pendidikan tinggi ini diarahkan untuk meningkatkan otonomi manajemen agar kreativitas, ingenuitas dan produktivitas sivitas akademika dapat menghasilkan kualitas kinerja yang tinggi. Hal ini akan dilakukan dengan memberi kewenangan yang lebih besar kepada perguruan tinggi untuk mengelola sumberdaya yang dimiliki, baik fisik, finansial, maupun sumberdaya manusia, serta termasuk juga kurikulumnya. Di lingkup mikro/internal perguruan tinggi sendiri, kewenangan lebih besar akan diberikan kepada masing-

masing unit terkecil, yakni program studi dan jurusan untuk mengelola sumberdaya yang mereka miliki.

Sejalan dengan peningkatan otonomi yang diberikan, subprogram ini juga diarahkan untuk meningkatkan mekanisme umpan balik yang jelas antara perguruan tinggi dengan masyarakat pengguna hasil perguruan tinggi tentang pemanfaatan sumberdaya dalam proses, pelaksanaan kegiatan fungsional, dan kualitas kinerja perguruan tinggi. Di samping itu, untuk meningkatkan kualitas hasil dan kinerja secara berkelanjutan terhadap penyelenggaraan kegiatan fungsi kelembagaan pendidikan tinggi, akan dilakukan peningkatan kualitas sistem akreditasi di lingkungan pendidikan tinggi yang dilaksanakan secara teratur, efisien, dan efektif.

Pada akhirnya untuk mendukung upaya peningkatan kualitas proses pembelajaran, kinerja staf, dan perencanaan pengembangan perguruan tinggi, investasi pemerintah akan diarahkan untuk meningkatkan kemampuan sivitas akademika dalam melakukan evaluasi diri.

b. Peningkatan Kualitas dan Relevansi Pendidikan Tinggi

Dalam bidang pengajaran, upaya peningkatan kualitas dan relevansi dilakukan melalui (1) peningkatan kualitas tenaga pengajar dengan jalan meningkatkan proporsi yang berpendidikan pascasarjana; (2) peningkatan kualitas fasilitas laboratorium beserta peralatannya, buku-buku dan jurnal ilmiah; serta (3) penyempurnaan kurikulum yang sejalan dengan tuntutan kebutuhan pembangunan, termasuk pengembangan mata kuliah yang berkaitan dengan jender.

Dalam bidang penelitian, upaya peningkatan kualitas dan relevansi akan diprioritaskan untuk meningkatkan penguasaan, pengembangan dan pemanfaatan ilmu pengetahuan dan teknologi untuk meningkatkan daya saing produk yang berbasis sumberdaya lokal. Untuk itu, investasi pemerintah akan dilakukan untuk (1) meningkatkan kualitas laboratorium beserta peralatannya, (2) melengkapi informasi ilmiah berupa buku dan jurnal, serta (3) meningkatkan kualitas kemampuan meneliti bagi tenaga akademik melalui pendidikan lanjut dan pelatihan. Di samping itu investasi pemerintah juga akan diarahkan untuk merangsang adanya kerjasama penelitian dan pengembangan antarperguruan tinggi, serta antara perguruan tinggi dengan lembaga penelitian/dunia usaha baik nasional maupun internasional.

Dalam bidang pengabdian pada masyarakat, upaya peningkatan kualitas dan relevansi akan dilakukan melalui (1) penyebarluasan penerapan ilmu pengetahuan dan teknologi tepat guna untuk kemanfaatan masyarakat, (2) peningkatan kerjasama perguruan tinggi untuk mendukung pengembangan industri kecil; (3) penyelenggaraan kerjasama dengan industri untuk meningkatkan kemampuan dalam ilmu dan teknologi; serta (4) pelatihan dan pendidikan ulang bagi tenaga industri.

c. Pemerataan Pendidikan Tinggi

Upaya pemerataan pendidikan tinggi ditujukan untuk memperluas kesempatan memperoleh pendidikan tinggi bagi masyarakat. Hal ini dilakukan dengan jalan meningkatkan kapasitas tampung terutama untuk bidang-bidang yang menunjang kemajuan ekonomi, penguasaan sains dan teknologi, serta meningkatkan kualitas kehidupan. Disamping itu investasi pemerintah juga akan dilakukan untuk mendorong peningkatan peran swasta melalui perguruan tinggi swasta. Dengan demikian investasi akan mendorong tercapainya peningkatan jumlah mahasiswa yang memperoleh kesempatan pendidikan tinggi yang bermutu. Disamping

itu upaya pemerataan pendidikan juga ditujukan untuk menyebarkan kapasitas pendidikan tinggi secara geografis untuk mendukung pembangunan daerah. Hal ini dilakukan dengan jalan menyelenggarakan pembinaan perguruan tinggi sebagai pusat pertumbuhan di kawasan serta menyelenggarakan pembinaan program unggul di wilayah kedudukan perguruan tinggi.

17. Program Pembinaan Pendidikan Luar Sekolah dan Pesantren

Program ini bertujuan untuk memfasilitasi warga masyarakat mengembangkan diri, sikap, pengetahuan dan keterampilan, potensi pribadi, dan dapat mengembangkan usaha produktif guna meningkatkan kesejahteraan hidupnya. Selain itu program PLS diarahkan pada pemberian pengetahuan dasar dan keterampilan berusaha secara profesional sehingga warga belajar mampu menciptakan lapangan kerja bagi dirinya dan anggota keluarganya.

Untuk mencapai tujuan tersebut melalui program ini dilakukan: (1) Mempercepat penuntasan buta aksara melalui keaksaraan fungsional khususnya bagi penduduk usia 10-44 tahun. Taman Bacaan yang sudah ada dikembangkan dan ditingkatkan pemanfaatannya agar warga masyarakat gemar membaca buku. Upaya untuk menuntaskan tiga buta (buta aksara latin dan angka, buta bahasa Indonesia, dan buta pengetahuan dasar) ditingkatkan dan diperluas jenis dan jenjangnya agar dapat menampung murid yang putus sekolah dari berbagai jalur, jenis, dan jenjang pendidikan, dengan memberi perhatian khusus pada perempuan; (2) Meningkatkan sosialisasi dan jangkauan pelayanan dan kualitas Kejar Paket A setara SD, Kejar Paket B setara SLTP untuk mendukung wajib belajar 9 tahun, dan pengembangan berbagai jenis pendidikan luar sekolah yang berorientasi pada kondisi dan potensi lingkungan, dengan mendayagunakan prasarana dan kelembagaan yang sudah ada di masyarakat; (3) Mengembangkan model pembelajaran untuk program pendidikan berkelanjutan yang berorientasi pada peningkatan keterampilan dan kemampuan kewirausahaan. Jenis dan jangkauan kegiatan disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat dan permintaan pasar, dan diarahkan kepada peningkatan pengetahuan dasar dan keterampilan berwiraswasta sebagai bekal kemampuan bekerja dan berusaha; (4) Meningkatkan kapasitas lembaga pendidikan keagamaan tradisional, dalam hal ini pesantren, sekolah minggu atau yayasan pendidikan Kristen Katolik, dan yayasan pendidikan Hindu-Budha, agar dapat memberikan pelayanan pendidikan secara maksimal dan bisa menjalankan fungsi kependidikan secara lebih optimal.

18. Program Penelitian, Peningkatan Kapasitas dan Pengembangan Kemampuan Sumberdaya Iptek

Program ini bertujuan untuk: (1) memecahkan berbagai masalah pembangunan; (2) membentuk kompetensi lembaga-lembaga litbang publik searah dengan kebutuhan dunia usaha dan masyarakat, serta perkembangan percepatan ilmu pengetahuan dan teknologi; (3) membentuk iklim yang kondusif bagi terbentuknya sumberdaya litbang dalam jumlah dan kualitas yang memadai (*critical mass*).

Kegiatannya antara lain: (1) pembinaan kreativitas pengembangan program; (2) pengembangan riset-riset pembinaan dan unggulan; (3) pemanfaatan litbang dalam peningkatan kualitas layanan masyarakat; (4) pengembangan jaringan kerjasama riset, termasuk penelitian internasional; (5) pengembangan dan pemantapan pusat-pusat unggulan di berbagai lembaga universitas dan riset; (6) pengembangan kajian-kajian sosial budaya sebagai masukan bagi kebijakan pemerintah; (7) perlindungan produk litbang dalam HAKI dan deregulasi agar pendapatan lebih dapat dimanfaatkan oleh individu dan lembaga penemu; (8) pembinaan organisasi profesi ilmiah untuk melakukan sertifikasi dan akreditasi profesional

sesuai dengan standar internasional; (9) pembinaan lembaga-lembaga ilmiah dan masyarakat dalam pemberian penghargaan inovasi ilmiah; dan (10) pembinaan perkembangan pranata iptek di daerah, baik dari sisi program maupun kelembagaannya, sesuai dengan kebutuhan dan potensi sumberdaya daerah.

19. Program Peningkatan Kemandirian dan Keunggulan Iptek

Program ini bertujuan untuk meningkatkan kemampuan pelayanan teknologi lembaga-lembaga litbang, termasuk MSTQ, yang ditekankan untuk mendukung daya saing dunia usaha dan mendorong pelaksanaan litbang di dan oleh dunia usaha. Kegiatannya antara lain: (1) pengembangan agenda riset lembaga litbang dengan pengguna iptek; (2) penataan pranata legal, fiskal, dan finansial untuk memudahkan sebaran kemanfaatan iptek, bagi dunia usaha; (3) penyusunan peraturan perundangan untuk memberikan keleluasaan lembaga litbang dalam mengelola penerimaan dana hasil penelitian dan pelayanan teknologi; (4) pengembangan iklim riset dan evaluasi kinerja melalui mekanisme seleksi terbuka; (5) pengembangan sistem MSTQ melalui peningkatan standar mutu luaran iptek; (6) pengembangan jaringan sistem informasi teknologi dan asistensi teknis kepada usaha kecil menengah, koperasi, dan wirausaha tradisional; dan (7) perluasan kemitraan riset, termasuk debirokratisasi proses kemitraan, untuk meningkatkan keefektifan dan keleluasan dalam berhubungan dengan dunia usaha.

20. Program Pengembangan dan Keserasian Kebijakan Pemberdayaan Perempuan

Program ini bertujuan untuk mewujudkan keserasian berbagai kebijakan pemberdayaan perempuan di berbagai bidang pembangunan. Sasaran kinerja program ini meliputi: (1) terumuskannya dan terlembagakannya kebijakan pemberdayaan perempuan bagi peningkatan kedudukan dan peranan perempuan di segala bidang kehidupan dan pembangunan; dan (2) terumuskannya dan terlembagakannya kebijakan pemberdayaan perempuan yang serasi antara kebijakan pemberdayaan perempuan di tingkat nasional dengan kebijakan pemberdayaan perempuan di tingkat daerah.

Kegiatan pokok yang akan dilakukan melalui program ini adalah: (1) pengintegrasian kebijakan pembangunan pemberdayaan perempuan ke dalam berbagai kebijakan-kebijakan pembangunan lainnya secara terpadu, baik di tingkat nasional maupun daerah; (2) pengkajian dan penyempurnaan hukum dan peraturan perundangan-undangan yang masih diskriminatif terhadap perempuan dan tidak berkeadilan gender; (3) pengkajian kebijakan pembangunan pemberdayaan perempuan dalam rangka mencari alternatif-alternatif kebijakan yang lebih efektif; (4) promosi, advokasi, monitoring, dan evaluasi pelaksanaan kebijakan pembangunan pemberdayaan perempuan; (5) intensifikasi kegiatan penelitian dan pengembangan tentang masalah-masalah gender, termasuk pemanfaatan dan pendayagunaan hasilnya; dan (6) penelitian dan pengembangan bidang gender untuk memperkuat upaya penguatan pengarusutamaan gender, sesuai dengan kondisi sosial budaya dan agama serta perkembangan masyarakat.

21. Program Peningkatan Peran Masyarakat dan Pemampuan Kelembagaan Pengarusutamaan Gender

Tujuan program ini adalah untuk memperkuat peran aktif masyarakat dalam upaya pemberdayaan perempuan; meningkatkan kapasitas dan kemampuan institusi-institusi pemerintah dalam melakukan pengarusutamaan gender dalam setiap tahap dan proses pembangunan; meningkatkan peran dan kemandirian lembaga-lembaga yang memiliki visi pemberdayaan perempuan, termasuk organisasi perempuan; serta mewujudkan hubungan kemitraan yang efektif antara pemerintah dan lembaga-lembaga masyarakat. Sasaran

kinerja program ini adalah: (1) meningkatnya partisipasi dan peran aktif masyarakat dalam pemberdayaan perempuan; (2) terwujudnya sistem pengarusutamaan jender yang antara lain ditandai oleh meningkatnya kesadaran jender pada seluruh aparat pemerintah, terutama para perencana dan pengambil keputusan, terbentuknya komisi atau forum nasional kesetaraan dan keadilan jender, terbentuknya unit **pengarusutamaan jender** di setiap instansi pemerintah baik di pusat maupun di daerah, terwujudnya berbagai alat dan metode untuk mengimplementasikan **pengarusutamaan jender**, serta tersedianya data dan informasi jender dalam berbagai bidang pembangunan; dan (3) meningkatnya peran, kualitas dan kemandirian lembaga-lembaga yang memiliki visi pemberdayaan perempuan, termasuk organisasi perempuan.

Kegiatan-kegiatan pokok yang akan dilakukan melalui program ini adalah: (1) KIE (Komunikasi, Informasi, dan Edukasi) dan advokasi mengenai kesetaraan dan keadilan jender di lingkungan lembaga-lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif, termasuk TNI dan Polri, serta masyarakat secara keseluruhan; (2) pembentukan komisi atau forum kesetaraan dan keadilan jender; (3) peningkatan kemampuan dan kapasitas institusi-institusi pemerintah pusat dan daerah untuk melakukan pengarusutamaan jender dalam proses perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi pembangunan, antara lain melalui peningkatan keterampilan dan keahlian serta pembentukan unit pengarusutamaan jender di setiap instansi pemerintah; (4) pengembangan berbagai alat dan metode, termasuk pengembangan materi dan bahan KIE untuk pengarusutamaan jender; (5) pengembangan sistem informasi jender, antara lain melalui penyediaan data dan informasi yang dibedakan menurut jenis kelamin; (6) peningkatan kemampuan dan kapasitas lembaga-lembaga masyarakat yang memiliki visi pemberdayaan perempuan, termasuk organisasi-organisasi perempuan yang ada di tingkat nasional dan daerah, melalui peningkatan keterampilan dan keahlian untuk lebih dapat menemukenali dan mengatasi berbagai permasalahan yang dihadapi perempuan, serta bersama-sama pemerintah merumuskan kebijakan dan program pembangunan; dan (7) penciptaan hubungan kemitraan yang saling menguntungkan antara pemerintah, masyarakat, pranata dan lembaga-lembaga masyarakat yang memiliki visi pemberdayaan perempuan.

22. **Program Pengembangan Keserasian Kebijakan Publik dalam Penanganan Masalah-masalah Kemasyarakatan**

Program ini bertujuan untuk mewujudkan keserasian kebijakan publik dalam penanganan masalah-masalah kemasyarakatan ke arah terwujudnya ketahanan sosial masyarakat dan terlindunginya masyarakat dari dampak penyelenggaraan pembangunan dan perubahan sosial yang cepat melalui wadah jaringan kerja. Sedangkan sasaran program dapat dirumuskan seperti di bawah ini.

- (1). Terumuskannya dan terlembaganya penanganan masalah-masalah kemasyarakatan dalam keselarasan antara Pemerintah, dunia usaha dan masyarakat melalui wadah jaringan kerja.
- (2). Terwujudnya kesadaran para pelaku pembangunan akan pentingnya perlindungan hukum dan ketertiban masyarakat dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Kegiatan Pokok yang akan dilaksanakan antara lain adalah: (1) identifikasi dan inventarisasi data dan informasi; (2) pengkajian dan analisis data dan informasi; (3) perumusan besaran masalah; (4) pengkajian kebijakan publik yang terkait dengan masalah-masalah kemasyarakatan; (5) perumusan kebijakan publik; (6) sosialisasi

kebijakan; (7) penyampaian rekomendasi kebijakan pada instansi terkait; dan (8) monitoring dan evaluasi pelaksanaan kebijakan.

23. Program Pengembangan Sistem Informasi

Masalah-masalah Kemasyarakatan Program ini bertujuan untuk mengidentifikasi jenis data dan informasi yang diperlukan untuk bahan penentuan kebijakan tentang masalah-masalah kemasyarakatan, membangun sistem informasi yang diperlukan sebagai alat peringatan dini, dan meningkatkan fungsi dan koordinasi jaringan informasi kelembagaan dalam upaya pembentukan keterpaduan pengendalian masalah-masalah kemasyarakatan.

Yang tidak kalah pentingnya, program ini juga bertujuan untuk memberikan data dan informasi yang benar dan bertanggung jawab kepada masyarakat dan dunia usaha tentang: (1) perkembangan masalah menyangkut aspek sosial, politik, ekonomi, dan budaya; (2) potensi modal sosial yang dimiliki masyarakat dan dunia usaha serta sumberdaya ekonomi; dan (3) perkembangan masalah-masalah kemasyarakatan itu sendiri. Data dan informasi tersebut dapat didayagunakan dalam rangka pemberdayaan masyarakat dalam penanganan masalah-masalah kemasyarakatan.

Sasaran program adalah tersusunnya sistem pengelolaan data dan informasi masalah-masalah kemasyarakatan, terwujudnya mekanisme penyelenggaraan sistem informasi masalah-masalah kemasyarakatan, dan teridentifikasinya berbagai indikator strategis masalah-masalah kemasyarakatan. Untuk mencapai sasaran yang telah ditetapkan tersebut, kegiatan pokok yang akan dilaksanakan adalah pengembangan sistem informasi masalah-masalah kemasyarakatan dan pembangunan, pusat informasi dan layanan masyarakat, serta kajian masalah laten bangsa.

24. Program Pembinaan Pendidikan Agama

Pembinaan pendidikan agama di sekolah umum (TK, SD, SLTP, SMU/SMK) bertujuan memberikan dasar-dasar pemahaman dan pengamalan ajaran agama bagi siswa sebagai bekal dalam mengembangkan kehidupan sebagai pribadi, anggota masyarakat, warga negara, dan anggota umat manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, cerdas, terampil, mempunyai etos kerja, dan mempunyai kesetiakawanan sosial dan disiplin nasional yang tinggi. Kegiatan yang akan dilakukan meliputi pengembangan sarana dan metode belajar mengajar, agar mudah dicerna dan dikuasai oleh siswa TK, SD, SLTP, dan SMU/SMK.

Pendidikan agama di perguruan tinggi umum akan ditingkatkan, baik secara kuantitatif maupun kualitatif. Peningkatan kuantitatif pendidikan agama di perguruan tinggi umum akan diupayakan mencakup penambahan jumlah SKS, penambahan jumlah tenaga pengajar, penambahan jumlah literatur baik buku teks maupun buku bacaan, serta peningkatan fasilitas penunjang lainnya.

Peningkatan kualitas pendidikan agama di perguruan tinggi umum meliputi pendalaman substansi dan materi pendidikan agama, peningkatan mutu dosen, perbaikan metodologi pengajaran, perluasan wawasan dan pemahaman agama, pengembangan sikap keagamaan yang inklusif, toleran, dan saling menghormati di lingkungan kampus. Kegiatan-kegiatan seperti dialog di antara kelompok-kelompok mahasiswa dalam rangka pengkajian tentang masalah-masalah agama akan ditingkatkan intensitas dan frekuensinya.

25. Program Peningkatan Pelaksanaan Ibadah dan Kerukunan Beragama

Pelaksanaan ibadah bagi setiap umat beragama akan terus ditingkatkan melalui berbagai proram pembangunan, yang bertujuan untuk menciptakan kesemarakan kehidupan keagamaan dan meningkatkan pelayanan kehidupan beragama. Semua itu dimaksudkan untuk memantapkan nilai-nilai agama

sebagai landasan etis, moral, dan spiritual dalam pembangunan serta kehidupan berbangsa dan bernegara. Selain itu, dasar-dasar kerukunan hidup antarumat beragama juga akan diperkuat untuk mencegah konflik-konflik antaragama, membangun harmoni sosial, dan menciptakan persatuan dan kesatuan nasional. Peningkatan Pelaksanaan Ibadah dan Kerukunan Beragama meliputi lima kegiatan pokok sebagai berikut: (1) penerangan dan bimbingan keagamaan bagi umat Islam, Kristen Protestan, Katolik, Hindu, dan Budha; (2) peningkatan pelayanan ibadah haji dan umrah, yang bertujuan untuk lebih memperlancar pelaksanaan ibadah haji dan umrah bagi umat Islam sehingga tercapai kemandirian beribadah bagi setiap umat yang akan melaksanakan kegiatan tersebut, serta meningkatkan peran swasta dalam penyelenggaraan ibadah haji dan umrah; (3) pembinaan kelembagaan keagamaan, dalam rangka meningkatkan peran dan fungsi lembaga-lembaga keagamaan, seperti kelompok jamaah keagamaan, majelis taklim, organisasi remaja dan pemuda masjid, Baitul Mal wat-Tamwil, BPR Syariah, dalam mengatasi dampak perubahan sosial dan memperkuat jati diri dan kepribadian bangsa. Guna mendukung kegiatan di atas, akan diupayakan pula peningkatan peran pranata keagamaan seperti zakat, infak, sodakoh, wakaf; (4) pembinaan Peradilan Agama untuk meningkatkan kesadaran masyarakat dalam memelihara ketertiban umum dan meningkatkan peranan hukum di lingkungan peradilan agama sebagai pengatur dan pengayom dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara; (5) pembinaan kerukunan hidup antarumat beragama melalui upaya pembudayaan nilai-nilai kerukunan yang bersumber dari ajaran agama masing-masing, pemantapan peraturan perundangan bagi pemeliharaan sendi-sendi kerukunan antarumat beragama, serta peningkatan kerukunan yang dinamis dan kerjasama yang aktif antarumat beragama. Upaya ini dilakukan untuk memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa dalam rangka membangun masyarakat Indonesia yang menghargai kemajemukan.

26. Program Pelestarian dan Pengembangan Nilai-nilai Budaya

Program ini bertujuan untuk menanamkan nilai-nilai luhur budaya bangsa Indonesia dalam rangka menumbuhkan pemahaman dan penghargaan masyarakat pada budaya leluhur bangsa serta menumbuhkan pemahaman masyarakat pada keragaman budaya dan tradisi, meningkatkan kualitas budaya, menumbuhkan sikap kritis, dan mendorong ketahanan budaya.

Sasaran yang akan dicapai dalam program ini adalah: (1) terwujudnya pemahaman dan penghargaan masyarakat pada budaya masyarakat lainnya; (2) tersusunnya inventarisasi dan dokumentasi warisan budaya; (3) terwujudnya sistem nilai kebudayaan Indonesia yang diperkaya oleh budaya baru yang serasi dan kondusif untuk menghadapi tantang masa depan.

Kegiatan yang akan dilakukan adalah: (1) pengembangan tradisi, peninggalan sejarah dan permuseuman, penciptaan iklim yang kondusif bagi timbulnya kreasi sastra, dan pembinaan bahasa; (2) pengembangan kegiatan kepastakaan, pengembangan budaya ilmiah, pembinaan dan pengembangan kesenian, serta peningkatan kualitas perfilman nasional.

27. Program Pengembangan dan Keserasian Kebijakan Kepemudaan

Tujuan program ini adalah untuk mewujudkan keserasian berbagai kebijaksanaan pembangunan pemuda. Di bidang politik dan hukum, program pembangunan dan pemberdayaan pemuda akan memperkuat keberadaan dan kelangsungan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang bertumpu pada asas *bhineka tunggal ika*, mengembangkan budaya politik yang demokratis, menghormati keberagaman aspirasi, dan menjunjung tinggi supremasi hukum dan hak asasi manusia (HAM) berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Kegiatan-kegiatan pokok yang akan dilaksanakan melalui program pembangunan ini adalah: (1) pembangunan bangsa dan watak bangsa

(*nation and character building*) menuju bangsa dan masyarakat Indonesia yang maju, bersatu, rukun, damai, demokratis, dinamis, toleran, sejahtera, adil, dan makmur, antara lain melalui pendidikan politik, pembelajaran demokrasi, dan wawasan kebangsaan bagi pemuda; (2) pemyarakatan dan penerapan prinsip kebersamaan dan anti diskriminasi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara bagi pemuda; (3) pemahaman dan penanaman nilai-nilai kemajemukan dengan pembelajaran terhadap kerukunan hidup antarumat beragama, yang harmonis dan saling menghormati diantara pemuda; (4) pemahaman, penanaman nilai-nilai dan penghormatan terhadap supremasi hukum dan hak asasi manusia (HAM) bagi pemuda; (5) pengembangan peraturan perundang-undangan yang mendukung upaya pemberdayaan pemuda dalam menghadapi era perdagangan bebas, tanpa merugikan kepentingan nasional dan kepentingan pemuda Indonesia.

Di bidang ekonomi, program pembangunan pemuda akan ditujukan bagi peningkatan daya saing global dengan membuka aksesibilitas yang lebih besar terhadap kesempatan kerja dan berusaha bagi segenap rakyat dan seluruh daerah termasuk pemudanya. Kegiatan-kegiatan pokok yang akan dilakukan melalui program ini adalah: (1) pemberdayaan pengusaha kecil, menengah, dan koperasi pemuda agar lebih efisien, produktif dan berdayasaing, dengan menciptakan iklim berusaha yang kondusif dan peluang usaha yang seluas-luasnya bagi pemuda; (2) peningkatan kualitas, kompetensi, kemandirian, dan profesionalisme wirausaha, pengusaha kecil, menengah, koperasi pemuda agar lebih kreatif, inovatif, produktif dan berdaya saing global; (3) peningkatan keterampilan dan keahlian tenaga kerja pemuda yang diarahkan bagi peningkatan kompetensi, kemandirian, dan profesionalismenya, termasuk perbaikan sistem pengupahan, jaminan kesejahteraan, perlindungan kerja, dan kebebasan berserikat; (4) pengembangan kewirausahaan pemuda yang berbasis pertanian dan berorientasi global dengan menggunakan teknologi yang ramah lingkungan, dengan memperhatikan keunggulan komparatif sebagai negara maritim dan agraris sesuai dengan kompetensi dan produk unggulan di setiap daerah; dan (5) peningkatan pemahaman dan kesadaran tentang manfaat dan penggunaan iptek dan informasi dalam meningkatkan keunggulan daya saing pemuda.

Di bidang sosial budaya, program pembangunan pemuda bertujuan untuk mengembangkan dan membina kebudayaan nasional Indonesia yang bersumber dari warisan budaya leluhur bangsa yang mengandung nilai-nilai universal. Kegiatan-kegiatan pokok yang akan dilakukan melalui program ini adalah: (1) pengembangan kebebasan berkreasi dalam berkesenian kepada pemuda untuk mencapai sasaran sebagai pemberi inspirasi bagi kepekaan rasa terhadap totalitas kehidupan dengan mengacu pada etika, moral, estetika, dan agama; (2) pengembangan apresiasi nilai kesenian dan budaya bangsa, untuk merangsang minat dan berkembangnya potensi budaya pemuda yang lebih kreatif dan inovatif yang merupakan kebanggaan nasional dan media persahabatan antardaerah dan antarbangsa; (3) peningkatan rasa kesetiakawanan dan kepedulian sosial di kalangan pemuda untuk menggalang kesatuan dan persatuan bangsa, sekaligus mengurangi berbagai bentuk kesenjangan ekonomi dan sosial; dan (4) pencegahan terhadap berbagai pengaruh negatif budaya asing dalam rangka penguatan ketahanan budaya nasional.

28. Program Peningkatan Partisipasi Pemuda

Tujuan program ini adalah untuk memberi peluang lebih besar kepada pemuda mengangkat jati diri dan potensinya dengan berpartisipasi aktif dalam pembangunan termasuk upaya penanggulangan berbagai masalah pemuda. Kegiatan-kegiatan pokok yang akan dilakukan melalui program ini adalah: (1) peningkatan kepedulian dan partisipasi pemuda dalam berbagai bidang pembangunan untuk memperkuat keberadaan dan kelangsungan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang bertumpu pada kebhinekatunggalikaan; (2) pengembangan partisipasi dan kepedulian pemuda dalam pengelolaan lingkungan hidup dan pelestarian sumberdaya alam, untuk kesejahteraan dan kesinambungan pembangunan; (3) peningkatan partisipasi pemuda melalui pengembangan jaringan kerjasama nasional dan internasional, termasuk hubungan pemuda antar daerah dan antar bangsa; (4) pengembangan berbagai materi komunikasi, informasi, edukasi (KIE) dan advokasi bagi pemuda dalam rangka lebih berpartisipasi aktif dalam berbagai bidang kehidupan dan pembangunan; (5) peningkatan peran aktif pemuda untuk penanggulangan masalah penyalahgunaan narkoba dan miras serta penyebaran penyakit HIV/AIDS dan penyakit menular seksual di kalangan pemuda; dan (6) peningkatan peran aktif pemuda dalam penanggulangan kriminalitas termasuk tawuran di kalangan pelajar dan pemuda.

29. Program Pengembangan dan Keserasian Kebijakan Olahraga

Program ini bertujuan untuk mewujudkan keserasian berbagai kebijakan pembangunan bidang olahraga. Sasaran kinerja program ini meliputi: (1) terumuskan dan terlembagakannya kebijakan olahraga yang serasi bagi peningkatan kualitas dan kuantitas insan pelaku, pembina, praktisi, dan pendukung olahraga; dan (2) terumuskan dan terlembagakannya kebijakan olahraga yang serasi dan sinergi antara kebijakan di tingkat nasional dengan kebijakan di tingkat daerah.

Kegiatan pokok dalam program ini yaitu: (1) pengkajian dan perumusan kebijakan pembangunan olahraga yang efektif, proaktif, dan inovatif; (2) pengkajian dan penyempurnaan peraturan perundangan-undangan yang aspiratif dan akomodatif untuk mendukung perkembangan olahraga nasional yang dinamis dan kompetitif; dan (3) pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan olahraga.

30. Program Pemasarakatan Olahraga, dan Kesegaran Jasmani

Program ini bertujuan untuk meningkatkan tingkat kesegaran jasmani dan pelaksanaan kegiatan olahraga sehingga mendukung pelaksanaan paradigma hidup sehat dan melestarikan olahraga tradisional sebagai potensi budaya nasional.

Dalam rangka mewujudkan tujuan di atas, sasaran kinerja program pemasarakatan olah raga dan kesegaran jasmani adalah: (1) meningkatnya tingkat kesegaran jasmani masyarakat termasuk anak didik, pekerja, dan kelompok lansia; (2) meningkatnya jumlah dan kualitas olahraga yang berkembang di masyarakat termasuk untuk penyandang cacat, lansia, dan olahraga tradisional; dan (3) meningkatnya jumlah sarana dan prasarana pendukung kegiatan kesegaran jasmani dan olahraga, baik di sekolah, tempat kerja, maupun tempat rekreasi umum.

Kegiatan pokok dalam program ini yaitu: (1) pelayanan komunikasi, edukasi, informasi dan konseling bagi masyarakat berolahraga; (2) pengembangan olahraga anak; (3) pengembangan pendidikan jasmani di sekolah dan perguruan tinggi; (4) pengembangan olahraga di tempat kerja; (5) pengembangan olahraga rekreasi; (6) pengembangan olahraga lansia; (7) pengembangan olahraga penyandang cacat; dan (8) pengembangan olahraga tradisional.

31. Program Pembibitan, Pemanduan Bakat, dan Peningkatan Prestasi Olahraga

Program ini bertujuan untuk meningkatkan upaya pembibitan dan pemanduan bakat olahraga di segala kelompok masyarakat sejak usia dini termasuk penyandang cacat serta meningkatkan upaya pembinaan dan peningkatan prestasi olahraga termasuk pada penyandang cacat Dalam rangka mewujudkan tujuan di atas, sasaran kinerja program pembibitan dan peningkatan prestasi olahraga adalah: (1) meningkatnya jumlah bibit olahragawan berbakat, termasuk penyandang cacat di tingkat daerah dan nasional; (2) meningkatnya jumlah dan kualitas pembinaan olahragawan pelajar berbakat termasuk dukungan prasarana dan sarana serta kompetisi-kompetisi di daerah berdasarkan prioritas cabang olahraga; (3) meningkatnya jumlah dan kualitas kompetisi semua cabang olahraga; (4) meningkatnya jumlah dan kualitas serta kompetensi pelatih, peneliti, praktisi, dan teknisi olahraga; (5) meningkatnya dukungan dunia usaha dan partisipasi masyarakat, sebagai unsur pendukung pendanaan olahraga; (6) meningkatnya penerapan dan pemanfaatan iptek olahraga sebagai pendorong percepatan prestasi pada semua cabang olahraga; (7) meningkatnya jumlah prasarana dan sarana olahraga dengan kualitas yang memadai dan sesuai standar termasuk untuk penyandang cacat; dan (8) meningkatnya jaminan kesejahteraan dan masa depan insan dan praktisi olahraga.

Kegiatan pokok dalam program ini yaitu: (1) identifikasi dan pengembangan olahraga unggulan daerah; (2) pembibitan dan pembinaan olahragawan berbakat berdasarkan cabang olahraga prioritas daerah; (3) pemberdayaan pemandu bakat dan penilik olahraga; (4) penyediaan prasarana dan sarana olahraga di persekolahan; (5) pelatihan guru pendidikan jasmani; (6) penyediaan prasarana dan sarana olahraga bagi penyandang cacat; (7) pelayanan komunikasi, informasi, edukasi, dan advokasi bagi atlet; (8) pengembangan pengetahuan, keahlian dan penempatan mental bagi atlet; (9) pelayanan pembinaan bagi atlet penyandang cacat; (10) peningkatan pengetahuan iptek dan keahlian yang strategis bagi pelatih, peneliti, praktisi dan teknisi olahraga; (11) monitoring dan evaluasi prasarana dan sarana olahraga; (12) penjaminan kesejahteraan dan masa depan atlet dan pelatih olahraga; dan (13) pembinaan manajemen dan organisasi olahraga prestasi.

BAB VI
MENINGKATKAN PEMBANGUNAN DAERAH

A. PENDAHULUAN

B. KEADAAN DEWASA INI

C. TUJUAN DAN SASARAN

D. MENGEMBANGKAN OTONOMI DAERAH

1. Masalah dan Tantangan
- 2 . Strategi Kebijakan
3. Program Pembangunan
 - a. Peningkatan Kapasitas Aparat Pemerintahan Daerah
 - b. Peningkatan Kapasitas Kelembagaan Pemerintahan Daerah
 - c. Penataan Pengelolaan Keuangan Daerah
 - d. Peningkatan Partisipasi Lembaga Masyarakat

E. MENINGKATKAN PENGEMBANGAN WILAYAH

1. Masalah dan Tantangan
- 2 . Strategi Kebijakan
3. Program Pembangunan
 - a. Peningkatan Ekonomi Wilayah
 - b. Pengembangan Wilayah Strategis dan Cepat Tumbuh
 - c. Pembangunan Perdesaan
 - d. Pembangunan Perkotaan
 - e. Pembangunan Perumahan dan Permukiman
 - f. Pengembangan Wilayah Tertinggal
 - g. Pengembangan Daerah Perbatasan
 - h. Penataan Ruang
 - i. Pengelolaan Pertanahan

F. MENINGKATKAN PEMBERDAYAAN MASYARAKAT

1. Masalah dan Tantangan
- 2 . Strategi Kebijakan
3. Program Pembangunan
 - a. Penguatan Lembaga dan Organisasi Masyarakat
 - b. Pemberdayaan Masyarakat Miskin

c. Peningkatan Keswadayaan Masyarakat

G. MEMPERCEPAT PENANGANAN KHUSUS D.I. ACEH, IRIAN JAYA, DAN MALUKU

1. Daerah Istimewa Aceh

a. Masalah dan Tantangan

b. Strategi Kebijakan

c. Program Pembangunan

2. Irian Jaya

a. Masalah dan Tantangan

b. Strategi Kebijakan

c. Program Pembangunan

3. Maluku

a. Masalah dan Tantangan

b. Strategi Kebijakan

c. Program Pembangunan

BAB VI

MENINGKATKAN PEMBANGUNAN DAERAH

A. PENDAHULUAN

Bangsa Indonesia tengah menghadapi masa peralihan yang ditandai oleh berbagai perubahan mendasar dalam tatanan masyarakat baik tatanan sosial, budaya, ekonomi, maupun politik. Masyarakat menjadi semakin sadar dan kritis dalam menyampaikan aspirasi dan memperjuangkan hak bagi kesejahteraan, martabat, dan keberadaannya. Namun demikian kapasitas masyarakat di berbagai daerah untuk menanggapi dinamika perubahan tersebut berbeda satu sama lain karena keanekaragaman kondisi sosial, budaya, ekonomi, maupun potensi wilayahnya.

Oleh karena itu, keanekaragaman kondisi masyarakat dan potensi wilayah harus selalu menjadi pertimbangan utama dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan yang dilaksanakan oleh pemerintah agar hal-hal tersebut dapat dimanfaatkan masyarakat secara optimal sesuai dengan kemampuan dan kelembagaan yang mendukungnya. Kesadaran akan hal tersebut dapat menjadi kekuatan pendorong dalam melaksanakan pembangunan daerah bagi terciptanya masyarakat Indonesia yang adil, sejahtera, maju, dan mandiri di seluruh daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pembangunan daerah, sebagai bagian integral dari upaya pembangunan secara nasional, pada hakikatnya adalah upaya yang terencana untuk meningkatkan kapasitas pemerintahan daerah yang handal dan profesional dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dan mengelola sumberdaya daerah secara berdaya guna dan berhasil guna bagi kemajuan perekonomian daerah dan kesejahteraan masyarakat.

Pembangunan daerah dilaksanakan melalui pengembangan otonomi daerah dan desentralisasi pengaturan sumberdaya administrasi dengan mempertimbangkan penerapan pemerintahan yang baik dan pencapaian kinerja pemerintah daerah yang efektif dan efisien. Di samping itu, pembangunan daerah juga merupakan upaya untuk memberdayakan masyarakat di seluruh daerah sehingga tercipta suatu lingkungan yang memungkinkan masyarakat untuk memperluas pilihan bagi masyarakat untuk mengembangkan kehidupan sosial-ekonominya dengan lebih baik dan maju.

Pembangunan daerah dilaksanakan secara sinergis oleh seluruh komponen dan potensi bangsa dengan berlandaskan asas keseimbangan pemerataan pertumbuhan antardaerah, kemitraan antara pemerintah, masyarakat, dan dunia usaha, komunikasi dan interaksi lintas pelaku secara terbuka dan demokratis, manajemen publik yang efektif dan efisien, serta didukung dengan instrumen pengelolaan tata ruang, pertanian, sumberdaya alam, dan lingkungan hidup yang memenuhi kaidah pembangunan berkelanjutan. Sejalan dengan itu, upaya untuk meningkatkan pembangunan daerah merupakan salah satu agenda pembangunan yang integral dengan upaya untuk mempertahankan persatuan dan kesatuan, meningkatkan kehidupan demokrasi, mewujudkan supremasi hukum dan pemerintahan yang baik, mempercepat pemulihan ekonomi dan memperkuat landasan pembangunan ekonomi berkelanjutan, serta membangun kesejahteraan rakyat dan ketahanan budaya masyarakat.

Dengan demikian visi pembangunan daerah adalah terwujudnya kapasitas pemerintah daerah yang handal dengan masyarakat yang berdaya. Misi yang diemban tersebut dilaksanakan dengan memantapkan otonomi daerah dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat; mempercepat pengembangan wilayah dengan mengutamakan peningkatan daya saing sebagai dasar pertumbuhan daerah, pemerataan pertumbuhan antardaerah, dan pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya alam secara berkelanjutan;

meningkatkan kapasitas masyarakat dengan memberikan akses kepada masyarakat untuk memperoleh dan memanfaatkan hak-hak masyarakat dalam mengembangkan kesejahteraan dan kualitas kehidupannya; serta mempercepat penyelesaian masalah sosial, ekonomi, dan politik di D.I. Aceh, Irian Jaya, dan Maluku.

B. KEADAAN DEWASA INI

Ketidaktanggapan dalam mengubah pendekatan dan strategi pembangunan, ketidakselarasan antara kebijakan dan praktik pelaksanaan pada berbagai bidang pembangunan menyebabkan adanya krisis ekonomi dan politik, melemahnya kemampuan pemerintah daerah melaksanakan tugas secara otonom, tidak terdesentralisasinya kegiatan pelayanan masyarakat, ketidakmerataan pertumbuhan ekonomi daerah, ketidakberdayaannya masyarakat dalam proses perubahan sosial bagi peningkatan kesejahteraan di berbagai daerah.

Pelaksanaan pembangunan selama ini lebih menekankan pada pendekatan sektoral yang cenderung terpusat sehingga pemerintah daerah kurang mendapat kesempatan untuk mengembangkan kapasitasnya dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, serta pelayanan kepada masyarakat secara optimal. Hal tersebut ditunjukkan dari meningkatnya ketergantungan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat, dan orientasi kepertanggungjawaban kinerja pemerintah daerah lebih kepada pemerintah pusat daripada ke masyarakat. Sebagai akibatnya input pelayanan pemerintah daerah kepada masyarakat di berbagai daerah tidak dapat memberikan dampak secara efektif untuk meningkatkan kesejahteraan dan kualitas kehidupan masyarakat.

Kapasitas pemerintah daerah yang tidak optimal ini disebabkan oleh kuatnya kendali pemerintah pusat dalam proses pengambilan keputusan melalui berbagai pedoman dan petunjuk pelaksanaan yang sangat rinci dan kaku. Hal tersebut diperparah oleh adanya keengganan beberapa instansi pemerintah pusat untuk mendelegasikan kewenangan, penyerahan tugas dan fungsi pelayanan, pengaturan perijinan, dan pengelolaan sumberdaya keuangan kepada pemerintah daerah. Kuatnya kendali pemerintah pusat yang semakin tinggi terhadap pemerintah daerah pada waktu yang lalu telah menyebabkan pula hilangnya motivasi, inovasi, dan kreativitas aparat daerah dalam melaksanakan tugas dan fungsi yang menjadi tanggung jawabnya. Berbagai upaya telah dilakukan secara konsisten untuk meningkatkan otonomi daerah, pendelegasian wewenang pengambilan keputusan dan alokasi dana pembangunan kepada pemerintah daerah, dan disertai dengan desentralisasi pengaturan dan perijinan.

Krisis ekonomi yang terjadi telah mengakibatkan penurunan kegiatan ekonomi di berbagai daerah sehingga terjadi peningkatan pengangguran, kemiskinan, dan masalah-masalah sosial lainnya di berbagai daerah yang telah memicu berbagai bentuk unjuk rasa sebagai wujud ketidakpuasan terhadap pemerintah. Penurunan kegiatan ekonomi di berbagai daerah juga menyebabkan makin terjadi kesenjangan pertumbuhan ekonomi antardaerah dan diperparah dengan menurunnya pendapatan asli daerah sehingga terjadi hambatan untuk melaksanakan kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat oleh pemerintah daerah secara otonom.

Dalam rangka mengatasi dampak krisis ekonomi dan pengurangan kesenjangan pertumbuhan ekonomi antardaerah, pemerintah pusat telah melakukan berbagai upaya untuk meningkatkan alokasi dana bagi penanganan dampak krisis ekonomi langsung ke daerah dan masyarakat, meningkatkan upaya penanggulangan kemiskinan, dan menggiatkan kembali kegiatan ekonomi di berbagai daerah secara merata. Namun demikian upaya yang dilakukan oleh pemerintah dalam pemulihan ekonomi dan mengurangi kesenjangan pertumbuhan ekonomi antardaerah tidak akan berjalan secara optimal jika pemerintah tidak dapat memberdayakan kemampuan pelaku ekonomi khususnya masyarakat kecil dalam kegiatan ekonomi di berbagai daerah dan disertai dengan dukungan investasi pemerintah untuk menggerakkan kegiatan ekonomi di daerah-daerah secara merata. Berbagai upaya

pemberdayaan kemampuan pelaku ekonomi khususnya masyarakat kecil telah dilakukan melalui penyediaan akses bagi masyarakat untuk memperoleh input sumberdaya ekonomi dan kesempatan dalam kegiatan produksi dan pemanfaatan sumberdaya alam yang tersedia di daerah.

Sebagian besar masyarakat perdesaan saat ini masih berada pada pola kehidupan dan budaya perdesaan yang mengandalkan sumber kehidupan dari pertanian subsisten atau sebagai buruh tani yang pendapatannya tidak pasti dan rendah. Kehidupan sosial ekonomi masyarakat perdesaan yang relatif tertinggal dibanding daerah perkotaan yang disebabkan oleh lapangan kerja dan kegiatan usaha yang tidak kompetitif untuk memberikan pendapatan masyarakat yang cukup, kondisi pelayanan pendidikan dan kesehatan yang kurang memadai, dan rendahnya tingkat pelayanan prasarana dan sarana permukiman.

Berbagai upaya telah dilakukan untuk mengatasi kondisi tersebut dengan mewujudkan keterkaitan kegiatan sosial-ekonomi perdesaan dan perkotaan, peningkatan akses masyarakat terhadap input produksi, pengembangan jaringan usaha yang melibatkan petani dan nelayan kecil, dan mengurangi hambatan peraturan dan penetrasi harga produk pertanian. Dalam upaya mendukung peningkatan kondisi sosial-ekonomi masyarakat perdesaan, yang sebagian besar dalam kondisi miskin, masih diperlukan upaya pemberdayaan dan pemihakan kepada masyarakat perdesaan yang miskin untuk menghadapi berbagai masalah struktural yang tidak dapat dipecahkan oleh masyarakat sendiri.

Kawasan perkotaan merupakan tempat yang sangat menarik bagi masyarakat untuk mengembangkan kehidupan sosial-ekonomi, sehingga akibat dari pertumbuhan penduduk secara alamiah dan migrasi menyebabkan tidak terkendalinya perkembangan permukiman dan lingkungan perumahan, serta meluasnya kawasan hunian kumuh khususnya di wilayah yang sekitar kota besar dan wilayah pusat pertumbuhan. Pemerintah dihadapkan pada masalah pertumbuhan penduduk perkotaan yang berdampak pada meningkatnya kebutuhan hunian, pelayanan prasarana dan sarana, meningkatnya kebutuhan lahan untuk berbagai kegiatan, dan tekanan untuk menyediakan lapangan kerja yang semakin meningkat.

Pada saat ini kawasan perkotaan yang merupakan andalan bagi kehidupan masyarakat dan pusat pelayanan produksi dan jasa maupun koleksi dan distribusi dihadapkan pada terbatasnya kemampuan manajerial dan pembiayaan untuk dapat memberikan pelayanan sosial-ekonomi yang memadai dan merata bagi seluruh lapisan masyarakat, dan tuntutan untuk menopang kegiatan ekonomi di sektor industri pengolahan dan jasa. Sementara itu masalah pengangguran, kemiskinan, dan kerawanan sosial tetap menjadi masalah yang belum terpecahkan yang berdampak pada penurunan ketertiban, keamanan, dan kenyamanan hidup masyarakat, jaminan keamanan berusaha, dan kelancaran aliran investasi oleh usaha swasta.

Perkembangan permukiman dapat terjadi secara alamiah dan terencana yang dilakukan oleh masyarakat dan pemerintah baik di kawasan perdesaan maupun perkotaan. Dengan meningkatnya pertumbuhan penduduk dan kegiatan sosial-ekonomi, menyebabkan pula meningkatnya kebutuhan penyediaan hunian dan lingkungan pendukungnya secara lebih layak, aman, dan nyaman. Meskipun sebagian besar masyarakat dapat memenuhi kebutuhan tersebut secara swadaya dan didukung oleh pasar penyediaan hunian, namun bagi kelompok masyarakat berpenghasilan kecil masalah ketersediaan hunian tidak mungkin hanya dipecahkan oleh masyarakat sendiri. Berbagai upaya telah dilakukan untuk membantu masalah penyediaan hunian dan fasilitas pendukungnya bagi kelompok berpenghasilan rendah dan miskin melalui pemugaran rumah dan lingkungan, perbaikan kampung dan kawasan kumuh, subsidi kredit rumah murah.

Pertumbuhan penduduk merupakan faktor utama yang mempengaruhi perkembangan permukiman dan kebutuhan prasarana dan sarana pendukungnya. Sebagaimana besar

pelayanan prasarana dan sarana skala lingkungan ditangani oleh kemampuan swadaya masyarakat dan dunia usaha, namun untuk pelayanan skala kota dan wilayah adalah tugas pemerintah untuk menanganinya. Pada saat ini pemerintah dihadapkan pada terbatasnya kemampuan untuk memenuhi permintaan yang meningkat dalam penyediaan prasarana dan sarana permukiman skala kota dan wilayah. Berbagai upaya telah dilakukan dengan meningkatkan program pembangunan prasarana dan sarana dasar permukiman termasuk melibatkan dunia usaha khususnya penyediaan prasarana perkotaan yang menuntut biaya besar.

Pemerataan pertumbuhan ekonomi daerah dan pengembangan pemanfaatan potensi wilayah juga dipengaruhi oleh kondisi prasarana dan sarana yang ada. Selama ini pembangunan prasarana dan sarana telah diupayakan untuk dapat menjangkau ke berbagai daerah, namun hasilnya belum optimal karena keterbatasan dana pemerintah dan luasnya wilayah yang harus dijangkau. Sebagai akibat dari kondisi ini, masih banyak wilayah yang belum terjangkau oleh kegiatan pembangunan dan pelayanan pemerintah secara memadai khususnya Kawasan Timur Indonesia, daerah perbatasan, dan wilayah tertinggal lainnya.

Sejalan dengan upaya pembangunan ekonomi atau pengembangan wilayah, berbagai kegiatan masyarakat dan pemerintah selalu terjadi pada suatu ruang. Ketidaktepatan rencana dan ketidaktertiban pemanfaatan ruang dapat mengurangi efisiensi kegiatan sosial-ekonomi, investasi yang dilakukan oleh pemerintah dan usaha swasta, dan penurunan kualitas dan daya dukung lingkungan. Hal tersebut selanjutnya dapat memberikan akibat pada menurunnya kualitas kehidupan, produktivitas ekonomi daerah, pendapatan daerah, dan hambatan terhadap keberlanjutan pembangunan. Dengan demikian penataan ruang sebagai instrumen pembangunan untuk dapat mengarahkan pola alokasi ruang dan kegiatan yang disepakati bersama antara pemerintah dan masyarakat dengan memperhatikan kaidah teknis, ekonomis, dan kepentingan umum. Disamping masalah tataruang, sebagian besar manusia dan kegiatan masyarakat membutuhkan tanah sebagai aset perorangan, badan usaha, dan publik. Pada saat ini masalah pengelolaan atau administrasi pertanahan dilakukan oleh pemerintah untuk menjamin ketertiban proses sertifikasi status tanah, penguasaan penggunaan, dan pengalihan pemilikan tanah. Peran pemerintah sangat penting untuk menjamin kelancaran pengurusan dan ketertiban penggunaan tanah untuk berbagai kepentingan sosial, ekonomi, dan umum.

Dengan memperhatikan masalah-masalah diatas, pengembangan wilayah di Indonesia pada masa depan akan dihadapkan pada berbagai kompleksitas, dinamika, dan keaneragaman persoalan sosial-ekonomi, dan politik yang bersifat kontradiktif yang memerlukan perhatian dari pemerintah dan pemerintah daerah, serta seluruh potensi masyarakat di berbagai daerah.

Masalah pemberdayaan masyarakat telah mendapat perhatian besar dari berbagai pihak tidak terbatas pada aspek pemberdayaan ekonomi-sosial, akan tetapi juga menyangkut aspek pemberdayaan politik. Pemberdayaan masyarakat terkait dengan masalah pemberian akses bagi masyarakat, lembaga dan organisasi masyarakat untuk memperoleh dan memanfaatkan hak masyarakat untuk meningkatkan kehidupan ekonomi, sosial, dan politik. Ketidakmampuan masyarakat untuk memperoleh akses disebabkan oleh kurangnya pengetahuan dan ketrampilan sumberdaya manusia, adanya kondisi kemiskinan yang dialami sebagian masyarakat, dan adanya kesediaan untuk membagi wewenang dan sumberdaya yang berada di pemerintah kepada masyarakat, atau dari kelompok ekonomi kuat kepada kelompok ekonomi lemah.

Selama ini upaya pemberdayaan bagi kelompok masyarakat atau keluarga miskin dilakukan melalui penyediaan akses bantuan hibah dari pemerintah dalam bentuk pelayanan pendidikan dan kesehatan, pemberian bantuan modal, manajemen usaha, pendampingan, dan pembangunan prasarana pendukung, namun hal tersebut ternyata belum cukup memadai. Sedangkan upaya perlindungan

sosial bagi masyarakat rentan menghadapi masalah sosial-ekonomi atau mendapat musibah diluar kehendaknya telah dilakukan melalui berbagai skema secara informal maupun formal oleh dukungan keluarga, kelompok masyarakat, lembaga keagamaan, organisasi masyarakat, usaha swasta, dan pemerintah baik dengan skema informal dan formal.

Potensi masyarakat untuk mengembangkan kelembagaan keswadayaan ternyata telah meningkat akibat kemajuan sosial ekonomi masyarakat. Pada masa depan perlu digalang lebih lanjut potensi keswadayaan masyarakat, yang tidak terbatas pada keterlibatannya dalam penanganan masyarakat miskin dan rentan sosial, akan tetapi juga pada berbagai kegiatan yang dapat meningkatkan ketahanan sosial dan keperdulian masyarakat luas untuk terlibat dalam memecahkan masalah kemasyarakatan.

Kondisi politik yang terjadi di beberapa daerah terutama di Aceh, Irian Jaya dan Maluku dipicu oleh kesenjangan sosial dan ekonomi, tuntutan masyarakat terhadap penghormatan hak asasi manusia dan keadilan, serta perbedaan yang muncul akibat keragaman suku, budaya, adat, kebiasaan dan agama. Permasalahan tersebut perlu dipecahkan secara serius dan bertahap dengan melibatkan masyarakat secara langsung oleh seluruh komponen masyarakat dan pemerintah.

C. TUJUAN DAN SASARAN

Dengan memperhatikan keadaan dewasa ini dan arahan GBHN 1999, maka tujuan pembangunan daerah yang akan dicapai dalam jangka waktu lima tahun ke depan adalah:

- (1) Memantapkan perwujudan otonomi daerah melalui peningkatan kapasitas daerah agar terselenggara pemerintahan yang baik, kinerja pelayanan umum yang efektif, efisien, serta tumbuhnya prakarsa dan partisipasi masyarakat.
- (2) Meningkatkan pengembangan potensi wilayah melalui pengembangan ekonomi daerah, pembangunan perdesaan dan perkotaan, pengembangan wilayah tertinggal dan perbatasan; pengembangan permukiman; dan pengelolaan penataan ruang dan pertanahan guna mendukung pemulihan ekonomi nasional dan penguatan landasan pembangunan yang berkelanjutan dan sekaligus mempercepat pemerataan pertumbuhan ekonomi antardaerah.
- (3) Meningkatkan keberdayaan masyarakat melalui penguatan lembaga dan organisasi masyarakat setempat, penanggulangan kemiskinan dan perlindungan sosial masyarakat, dan peningkatan keswadayaan masyarakat luas guna membantu masyarakat untuk memperoleh dan memanfaatkan hak masyarakat untuk meningkatkan kehidupan ekonomi, sosial, dan politik.
- (4) Mempercepat penanganan khusus DI Aceh, Irian Jaya, dan Maluku sesuai dengan aspirasi, kemampuan, dan akar budaya masyarakat setempat, dan asas persatuan dan kesatuan bangsa melalui pemulihan dan pengembangan sosial-ekonomi masyarakat, penyelesaian masalah politik dan pelanggaran hak asasi masyarakat, dan penguatan kapasitas pemerintah daerah.

Sasaran umum pembangunan daerah yang akan dicapai dalam jangka waktu lima tahun adalah:

- (1). Meningkatnya otonomi daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan umum.
- (2). Terwujudnya pemerataan pertumbuhan wilayah dan berkurangnya kesenjangan antardaerah, antara perdesaan dan perkotaan, dan meningkatnya kondisi sosial-ekonomi masyarakat di wilayah tertinggal dan perbatasan.
- (3). Meningkatnya keberdayaan masyarakat dalam kehidupan ekonomi, sosial dan politik khususnya masyarakat miskin, rentan sosial, dan pelaku ekonomi kecil.

- (4). Terwujudnya percepatan penanganan khusus daerah Aceh, Irian Jaya dan Maluku untuk menjamin pemulihan sosial-ekonomi, peningkatan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah, dan keutuhan bangsa.

D. MENGEMBANGKAN OTONOMI DAERAH

GBHN 1999 mengamanatkan bahwa arah kebijakan bagi perwujudan otonomi daerah dalam rangka pembangunan daerah dan pemerataan pertumbuhan daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia meliputi: mengembangkan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab; melakukan pengkajian atas kebijakan tentang berlakunya otonomi daerah bagi propinsi, kabupaten/kota dan desa; dan mewujudkan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah secara adil dengan mengutamakan kepentingan daerah yang lebih luas melalui desentralisasi perijinan dan investasi serta pengelolaan sumberdaya; serta memberdayakan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam rangka melaksanakan fungsi dan perannya guna penyelenggaraan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab.

Otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab mensyaratkan terwujudnya kemampuan dan kemandirian pemerintah daerah yang semakin meningkat dalam pengambilan keputusan publik, pelaksanaan tugas dan fungsi atau wewenangnya, dan pengelolaan keuangan secara mandiri. Dengan demikian, pelayanan kepada masyarakat dapat dilaksanakan sebaik-baiknya, sesuai dengan kaidah pemerintahan yang bersih dan baik, serta memenuhi aspirasi dan kebutuhan masyarakat yang semakin dinamis. Sejalan dengan itu, pelaksanaan otonomi daerah perlu didukung dengan perwujudan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah secara adil dengan mengutamakan kepentingan daerah yang lebih luas melalui desentralisasi perijinan investasi, serta pengelolaan sumberdaya alam.

Dalam rangka memantapkan dan menjamin penyelenggaraan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab, pemantapan peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai wahana untuk melaksanakan demokrasi merupakan faktor yang penting. Pemantapan peran tersebut sangat membantu terciptanya pemerintahan yang baik dan bersih, dan pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah daerah sebagai pelayan masyarakat. Peran penting Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah berkenaan langsung dengan proses perumusan kebijakan dan pengesahan peraturan perundang-undangan, khususnya dalam pengesahan anggaran pendapatan dan belanja daerah, pengawasan terhadap pelaksanaannya, serta penampungan aspirasi masyarakat.

Penyelenggaraan otonomi daerah pada akhirnya harus disertai pula dengan meningkatnya kemampuan lembaga-lembaga di masyarakat untuk mengembangkan pilihan dalam kehidupan sosial ekonomi serta partisipasi masyarakat secara aktif dalam pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan masyarakat.

1. Masalah dan Tantangan

Permasalahan yang dihadapi dalam mengembangkan otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggungjawab meliputi antara lain adalah terbatasnya kemampuan aparatur pemerintah daerah untuk menjalankan kewenangan bagi pelayanan masyarakat, baik dari segi jenis, jumlah, maupun mutu; dan belum efektifnya unit-unit organisasi pemerintah daerah di dalam mengemban tugas dan fungsi pelayanan kepada masyarakat. Permasalahan penting lainnya adalah belum tersedianya perangkat peraturan perundang-undangan yang mendukung upaya peningkatan pendapatan daerah sehingga mengakibatkan rendahnya kemampuan keuangan pemerintah daerah untuk membiayai pelaksanaan tugas dan fungsinya.

Terkait dengan hubungan kegiatan eksekutif dan legislatif, terdapat kesenjangan pemahaman sebagian anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang prinsip-prinsip demokrasi, reformasi dan supremasi hukum dalam

penegakan kedudukannya yang sejajar dan sebagai mitra pemerintah daerah khususnya pemahaman terhadap proses perumusan kebijakan yang berkualitas, aspirasi masyarakat, dan mekanisme pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan semangat desentralisasi dan otonomi daerah. Di lain pihak, terdapat permasalahan yaitu belum berkembangnya mekanisme partisipasi lembaga dan organisasi masyarakat yang efektif dan demokratis dalam proses pengambilan keputusan sehingga pembangunan yang dilaksanakan belum dapat mengakomodasi kreasi dan aspirasi masyarakat secara optimal.

Meningkatnya kesadaran dalam kehidupan berbangsa dan bernegara telah melahirkan komitmen untuk memberikan kewenangan kepada daerah secara luas untuk menyelesaikan berbagai permasalahan di tingkat lokal sesuai dengan kreasi dan aspirasi setempat, di pihak lain mengingat potensi sumberdaya alam yang berbeda antardaerah dalam mendukung kemampuan keuangan daerah, maka tantangan ke depan yang akan dihadapi dalam pelaksanaan otonomi daerah meliputi antara lain adalah kebutuhan untuk menjaga keseimbangan pembangunan daerah dan pemerataan pertumbuhan antardaerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tantangan lain adalah kebutuhan untuk menjamin tersedianya dan terselenggaranya pelayanan masyarakat yang semakin meningkat, baik ditinjau dari segi jenis, kuantitas maupun kualitasnya; serta tuntutan untuk mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang efisien dan efektif serta terciptanya kehidupan masyarakat yang demokratis.

Kemauan politik yang telah melahirkan UU No. 22/ 1999 dan UU No. 25/1999 serta berbagai produk peraturan perundang-undangan pendukungnya memberikan peluang bagi pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab. Berkembangnya kehidupan demokrasi telah pula menciptakan peluang bagi upaya penyelesaian permasalahan lokal sesuai dengan kreasi dan aspirasi masyarakat.

2. Strategi Kebijakan

Untuk mengembangkan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggungjawab, strategi kebijakan yang akan ditempuh meliputi:

(1) Meningkatkan kapasitas pemerintahan daerah melalui pengembangan profesionalisme sumberdaya manusia, baik aparatur pemerintah maupun anggota dewan; peningkatan komunikasi dan konsultasi dengan masyarakat dan pemerintah daerah; serta pengembangan komunikasi dan interaksi antar pelaku pembangunan baik dari pemerintah, masyarakat, organisasi swadaya masyarakat, organisasi politik, dan dunia usaha.

(2) Meningkatkan kapasitas kelembagaan pemerintahan daerah melalui penataan kembali organisasi dan manajemen pemerintahan daerah yang dilandasi oleh pengetahuan manajemen modern serta dijalankan oleh sumberdaya manusia yang mempunyai kemampuan dalam proses pengambilan keputusan yang berorientasi pada kepentingan publik, pelayanan masyarakat, perlindungan kepada masyarakat miskin, kemitraan antara pemerintah dan masyarakat.

(3) Meningkatkan kemampuan keuangan pemerintah daerah melalui perwujudan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah secara adil dan proporsional; serta pemberian kewenangan yang lebih luas bagi daerah dalam menggali sumber-sumber pendapatan daerah tanpa mengabaikan aspek kemampuan daya beli masyarakat dan kelestarian sumberdaya alam dan lingkungan hidup.

(4) Meningkatkan partisipasi berbagai lembaga dan organisasi yang tumbuh dan berkembang di masyarakat, baik lembaga adat, lembaga keagamaan, lembaga swadaya masyarakat dan lembaga lainnya secara aktif dalam proses pengambilan keputusan, pelaksanaan, maupun pengendalian jalannya pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat.

3. Program Pembangunan

Untuk mengatasi permasalahan yang ada dalam rangka mewujudkan otonomi daerah, program pembangunan yang perlu diupayakan adalah:

a. Peningkatan Kapasitas Aparat Pemerintahan Daerah

Program ini ditujukan untuk meningkatkan profesionalisme dan kemampuan manajemen aparatur pemerintah daerah dan anggota dewan guna mendukung penyelenggaraan otonomi daerah. Sasaran yang ingin dicapai adalah tersedianya jumlah aparatur pemerintah daerah dan anggota dewan perwakilan rakyat daerah yang profesional dengan kualifikasi sesuai dengan kebutuhan dan tugas serta wewenang, baik pada tingkat propinsi maupun pada tingkat kabupaten dan kota, dan kinerja sumberdaya manusia yang tinggi.

Komponen-komponen program yang penting meliputi antara lain: standardisasi kompetensi jabatan aparatur daerah; analisis kebutuhan peningkatan sumberdaya manusia aparatur daerah; perbaikan sistem kompensasi, serta penyediaan pendidikan dan pelatihan.

b. Peningkatan Kapasitas Kelembagaan Pemerintahan Daerah

Program ini ditujukan untuk meningkatkan kapasitas kelembagaan pemerintahan daerah yang menyangkut mekanisme kerja, struktur organisasi, dan peraturan perundangan-undangan yang memadai guna menjamin pelaksanaan otonomi daerah. Sasaran yang ingin dicapai adalah desain struktur organisasi yang tepat, kinerja kelembagaan yang tinggi, terbangunnya hubungan kerja antarorganisasi di lingkungan pemerintahan daerah, antara organisasi pemerintah dan masyarakat, dan terciptanya pemerintahan yang bersih dan baik.

Komponen-komponen program yang diupayakan meliputi antara lain: penataan struktur organisasi dan manajemen pemerintahan daerah yang mengikuti kaidah organisasi yang maju dan norma pemerintahan yang baik; dan pengembangan hubungan kerja antarorganisasi di lingkungan pemerintah secara horisontal dan vertikal, dan antara pemerintah dan masyarakat secara interaktif dan sejajar.

c. Penataan Pengelolaan Keuangan Daerah

Program ini ditujukan untuk meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam pengelolaan keuangan daerah secara profesional, efisien, transparan, dan bertanggungjawab. Sasaran yang ingin dicapai adalah semakin meningkatnya proporsi pendapatan asli daerah secara signifikan dalam pembiayaan bagi kegiatan pelayanan masyarakat dan pembangunan.

Komponen-komponen program yang perlu dilakukan antara lain adalah: perluasan dan peningkatan sumber penerimaan daerah; penyederhanaan peraturan dan pembenahan kelembagaan keuangan; pengembangan mekanisme pembiayaan dan pengembangan sistem akuntansi, pengembangan sistem informasi keuangan yang transparan dan bertanggung jawab, dan penataan manajemen keuangan daerah.

d. Peningkatan Partisipasi Lembaga Masyarakat

Program ini ditujukan untuk meningkatkan keterlibatan berbagai lembaga yang tumbuh dan berkembang di masyarakat, baik lembaga adat, lembaga keagamaan, lembaga swadaya masyarakat dan lembaga lainnya secara aktif dalam proses pengambilan keputusan, pelaksanaan serta pengendalian jalannya pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat. Sasaran yang hendak dicapai meliputi terbangunnya mekanisme partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, dan pengawasan sosial secara demokratis.

Komponen-komponen program yang penting meliputi antara lain: pengembangan forum komunikasi dan konsultasi lintas pelaku pembangunan; pengembangan mekanisme penanganan keluhan masyarakat; dan pengembangan mekanisme pengawasan serta pengendalian pembangunan.

E. MENINGKATKAN PENGEMBANGAN WILAYAH

Pembangunan selama ini selain menghasilkan kemakmuran dan kesejahteraan juga menimbulkan kesenjangan ekonomi baik antarpelaku, antargolongan, antardaerah, antara desa dan kota, antarkawasan, dan antarwilayah. Untuk itu GBHN 1999 mengamanatkan perlunya upaya mempercepat pembangunan ekonomi daerah yang efektif dan kuat dengan memberdayakan pelaku dan potensi ekonomi daerah, serta memperhatikan penataan ruang, baik fisik maupun sosial sehingga terjadi pemerataan pertumbuhan ekonomi. Di samping itu, diperlukan percepatan pembangunan perdesaan melalui penyediaan prasarana, pembangunan agribisnis, industri kecil dan kerajinan rakyat, pengembangan kelembagaan, penguasaan teknologi, dan pemanfaatan sumberdaya alam. Pembangunan daerah, terutama di kawasan timur Indonesia, daerah perbatasan, dan wilayah tertinggal lainnya juga perlu ditingkatkan.

GBHN juga mengamanatkan pentingnya upaya menyediakan kebutuhan pokok terutama papan dan pangan rakyat, dan meningkatkan pembangunan dan pemeliharaan sarana dan prasarana publik termasuk air bersih guna mendorong pemerataan pembangunan, menyediakan pelayanan kebutuhan masyarakat dengan harga terjangkau, serta membuka keterisolasian wilayah pedalaman dan terpencil.

Untuk memenuhi amanat tersebut, maka pembangunan daerah dilaksanakan melalui pengembangan wilayah yang berdasarkan pada pemanfaatan keunggulan komparatif dan kompetitif di setiap daerah agar tercipta keserasian pertumbuhan ekonomi antardaerah. Dalam pengembangan wilayah tersebut diperlukan keterkaitan antara pembangunan perdesaan, perkotaan, wilayah tertinggal, daerah perbatasan, dan wilayah potensial lainnya dengan tetap memperhatikan penataan ruang, pertanahan, serta pemanfaatan dan pelestarian sumberdaya alam dan lingkungan.

1. Masalah dan Tantangan

Dalam rangka pengembangan wilayah terdapat beberapa isu strategis yaitu pengembangan ekonomi wilayah, pembangunan perdesaan dan perkotaan, pengembangan permukiman, pengembangan wilayah tertinggal dan perbatasan, serta pengelolaan penataan ruang dan pertanahan.

Dalam kaitannya dengan pengembangan ekonomi wilayah ditemui berbagai kesenjangan ekonomi yang disebabkan oleh konsentrasi kegiatan ekonomi yang terjadi hanya di beberapa wilayah maju dan terjadinya penguasaan aset tidak adil dan merata antarpelaku dan antargolongan masyarakat. Masalah yang terkait dengan pengembangan ekonomi wilayah adalah belum memadainya jaringan prasarana yang menunjang pengembangan potensi dan keterkaitan ekonomi wilayah, dan terpusatnya investasi sehingga manfaat pertumbuhan ekonomi hanya dinikmati oleh daerah-daerah tertentu. Tidak berkembangnya kegiatan ekonomi di berbagai daerah juga diakibatkan oleh kurang kuatnya struktur kelembagaan ekonomi lokal sehingga mata rantai produksi, pengolahan, dan pemasaran dikuasai hanya oleh sebagian pelaku ekonomi kuat. Di samping itu, pemanfaatan keunggulan komparatif masing-masing daerah, terutama keunggulan geografis, agraris dan maritim, sebagai basis ekonomi masyarakat selama ini belum optimal.

Untuk mempercepat pembangunan perdesaan, terdapat beberapa hambatan pokok yaitu keterbatasan akses masyarakat terhadap input produksi, ketidakpastian jaminan pemasaran hasil, maupun labilnya harga produk pertanian. Disamping itu kurang kuatnya posisi tawar masyarakat petani dan nelayan disebabkan oleh lemahnya organisasi ekonomi masyarakat perdesaan terlibat dan menguasai jaringan kerja produksi dan pemasaran. Permasalahan lain yang masih dijumpai terutama adalah adanya keterbatasan akses masyarakat prasarana dan sarana yang menyebabkan kurang optimalnya pemanfaatan potensi ekonomi perdesaan,

tidak meningkatnya produktivitas, dan rendahnya akumulasi modal. Selanjutnya dengan kurang berkembangnya sektor pertanian menyebabkan kesempatan kerja menjadi terbatas dan pendapatan masyarakat tidak meningkat, dan pada gilirannya hal-hal tersebut menimbulkan kondisi kemiskinan dan perpindahan penduduk ke perkotaan.

Di samping itu, kurangnya pemanfaatan teknologi pertanian berdampak pada tekanan perluasan kebutuhan sumberdaya lahan yang mendorong beralihnya fungsi lahan konservasi ke lahan produksi, disisi lain terjadi pula alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian sebagai dampak perkembangan kota, permukiman, dan kegiatan industri. Wilayah perdesaan merupakan daerah yang berperan dalam produksi bahan pangan dan bahan dasar untuk memproduksi barang jadi, sehingga ketersediaan sumberdaya lahan dan air yang cukup merupakan faktor penting dalam meningkatkan kegiatan ekonomi perdesaan. Tantangan pokok dalam pembangunan perdesaan adalah mencegah pengurangan lahan pertanian dan sekaligus menjaga pelestarian sumberdaya alam dan lingkungan hidup untuk menopang kehidupan masyarakat secara berkelanjutan.

Di sisi lain, kota belum berfungsi optimal sebagai pusat pertumbuhan dan pelayanan yang terkait dengan daerah perdesaan dan sekitarnya dalam membangun mata rantai produksi dan pemasaran yang memberi nilai tambah bagi para pelaku khususnya petani, nelayan, pengrajin, dan pedagang kecil. Kota-kota besar pada umumnya belum mampu menyediakan berbagai pelayanan umum dan mengelola ekonomi kota untuk meningkatkan produktivitas dan penyediaan lapangan kerja yang memadai. Sementara itu masalah pengangguran, kemiskinan, dan kerawanan sosial tetap menjadi masalah yang belum terpecahkan yang berdampak pada penurunan ketertiban, keamanan, dan kenyamanan hidup masyarakat, jaminan keamanan berusaha, dan kelancaran aliran investasi oleh usaha swasta.

Akibat dari pertumbuhan penduduk perkotaan secara alamiah dan migrasi, masalah yang pokok adalah tidak terkendalinya perkembangan permukiman, meluasnya kawasan hunian kumuh, khususnya di wilayah yang sekitar kota besar dan wilayah pusat pertumbuhan. Di samping itu akibat dari peran dan fungsi kota-kota sebagai pusat pelayanan produksi, koleksi, dan distribusi termasuk jasa lainnya, pemerintah daerah dihadapkan pada terbatasnya kemampuan manajerial dan dana untuk dapat memberikan pelayanan umum yang memadai baik skala lingkungan, kota dan wilayah. Tantangan kedepan dalam pembangunan perkotaan adalah kemampuan pengelola kota untuk meningkatkan pelayanan internalnya secara merata bagi seluruh lapisan masyarakat dan menjamin pelayanan eksternalnya secara efektif agar ekonomi wilayah dapat berkembang secara lebih produktif dan menjamin lapangan kerja dan pendapatan masyarakat secara lebih baik.

Dalam pembangunan permukiman dalam rangka mendorong pemerataan pembangunan, menyediakan kebutuhan dasar masyarakat, serta menyediakan pelayanan kebutuhan masyarakat dengan harga terjangkau, terdapat beberapa permasalahan yang berbeda untuk kawasan perdesaan dan perkotaan. Dalam pengembangan permukiman perdesaan masalah pokok yang dihadapi adalah keterbatasan pemerintah untuk menyediakan pelayanan prasarana dan sarana permukiman yang terjangkau seluruh masyarakat perdesaan yang tempat huniannya tersebar. Akibat pendapatan masyarakat yang rendah, sebagian besar kondisi hunian kurang memenuhi syarat bangunan dan kesehatan yang layak dan tidak dilengkapi dengan sarana air bersih dan sanitasi yang memadai. Tantangan yang ada adalah meningkatkan kemampuan keluarga untuk menyediakan hunian yang layak melalui peningkatan pendapatan masyarakat, disertai dengan bantuan penyediaan prasarana dan sarana lingkungan permukiman.

Dalam pengembangan permukiman perkotaan di samping terkait dengan masalah peran dan fungsi kota yang telah dijelaskan diatas, juga terkait dengan

masalah pokok yang dihadapi oleh masyarakat dan pemerintah, yaitu ketersediaan hunian dan prasarana dan sarana lingkungan. Bagi masyarakat, masalah yang dihadapi adalah mahalannya harga tanah dan terbatasnya akses pelayanan prasarana dan sarana oleh pemerintah. Akibat ketidakseimbangan antara permintaan hunian dengan kemampuan menyediakannya menyebabkan mahalannya harga hunian khususnya di kota sedang dan besar. Bagi pemerintah, upaya untuk meningkatkan kebutuhan hunian adalah makin berkurangnya kemampuan pemerintah untuk memberikan subsidi dalam penyediaan hunian khususnya bagi masyarakat berpenghasilan rendah dan kelompok masyarakat miskin. Namun demikian mengingat kebutuhan hunian merupakan kebutuhan individual, tantangannya adalah upaya meningkatkan keswadayaan masyarakat tetap menjadi tumpuan dalam mengembangkan pola penyediaan hunian pada masa depan.

Untuk memenuhi peran dan fungsi pelayanan kota secara memadai, sebagian besar kota-kota menghadapi masalah kemampuan manajerial dan dana untuk meningkatkan kuantitas dan kualitas pelayanan prasarana dan sarana skala kota dan wilayah seperti jaringan air bersih, air limbah terpusat, pembuangan sampah rumah tangga dan sampah umum, saluran drainase kota, fasilitas kesehatan, pendidikan, perdagangan dan jasa, jaringan jalan dan transportasi, komunikasi, dan lainnya. Disamping kemampuan dalam pengelolaan prasarana dan sarana, pemerintah daerah dituntut pula untuk dapat mendayagunakan fungsi kawasan dalam wilayah perkotaan seperti kawasan perumahan, kawasan strategis, dan kawasan tradisional bagi peningkatan ekonomi dan sosial-budaya masyarakat.

Meskipun penyediaan pelayanan dan pendayagunaan kawasan tersebut merupakan tugas pokok pemerintah, karena masyarakat belum tentu dapat menyediakan, akan tetapi dengan meningkatnya kemampuan masyarakat saat ini terdapat kemungkinan adanya kerjasama manajemen dan investasi dengan dukungan masyarakat dan dunia usaha. Hal ini memerlukan upaya khusus, sebagai tantangan, yaitu upaya untuk mengubah pola manajerial pemerintah dalam hal mengatur mobilisasi pembiayaan dan kemitraan pemerintah, dunia usaha, dan masyarakat dalam pembangunan prasarana dan sarana perkotaan guna meningkatkan ketersediaannya.

Dalam hal pengembangan wilayah tertinggal dan perbatasan, pada kenyataannya kegiatan pembangunan dan pelayanan pemerintah selama ini belum efektif menjangkau wilayah yang terletak di pedalaman, pegunungan, kepulauan, daerah pesisir, dan daerah tertinggal lainnya, terutama di kawasan timur Indonesia. Akibat kondisi geografis dan geomorfologis dan keterbatasan dana, wilayah-wilayah tersebut sulit dijangkau oleh jaringan pelayanan pemerintah termasuk pelayanan prasarana dan sarana sosial-ekonomi. Hal tersebut menyebabkan masih adanya masyarakat yang tingkat pendidikan, pengetahuan, dan keterampilannya rendah, dan juga akibat jarak yang jauh dari pusat pertumbuhan dan pemasaran, sehingga kegiatan ekonomi wilayah tersebut akan tetap sulit dikembangkan. Di beberapa daerah sekitar kawasan lindung yang memiliki sumberdaya alam dan lingkungan sekitar yang potensial masyarakat seringkali sulit mendapatkan mata pencaharian yang memadai.

Pada daerah perbatasan tertentu, rendahnya tingkat kesejahteraan, sosial, ekonomi, dan kedekatan akses ke negara tetangga menyebabkan kegiatan masyarakat cenderung berorientasi kepada negara lain yang lebih maju. Di sisi lain pada daerah perbatasan tertentu sedang menghadapi masalah sosial antara lain diakibatkan oleh adanya pengungsi dari negara lain. Terkait dengan aspek pertahanan dan keamanan, luasnya wilayah, dan pola persebaran penduduk yang tidak merata di daerah perbatasan, tantangan yang ada adalah perlunya penanganan khusus wilayah perbatasan dengan pendekatan yang berbeda dan penyediaan dana yang memadai dari pemerintah pusat dan daerah.

Berbagai permasalahan lain dalam pengembangan wilayah antara lain adalah adanya ketidaktertiban pengelolaan penataan ruang dan administrasi pertanahan. yang menyebabkan ketidakefisienan kegiatan sosial-ekonomi masyarakat dan investasi oleh pemerintah dan masyarakat. Masalah pokok yang dihadapi dalam penataan ruang adalah belum dilaksanakannya berbagai peraturan pelaksanaan tentang penataan ruang, dan belum adanya mekanisme pengendalian pemanfaatan ruang yang efektif berupa pemberian sanksi dan penegakan hukum atas penyimpangan rencana tata ruang dan pemanfaatan ruang, kurang dilibatkannya masyarakat dalam penyusunan rencana tata ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang, serta keterbatasan data dan informasi termasuk peta yang memadai. Hal ini memberi dampak pada timbulnya kasus sengketa penggunaan tanah, konflik kepentingan dalam pemanfaatan ruang oleh para pelaku ekonomi, tidak terkendalinya perkembangan fisik permukiman perkotaan, serta berubahnya fungsi kawasan lindung dan menurunnya kualitas lingkungan alam, terutama di wilayah perdesaan. Tantangan ke depan adalah perlunya penambahan jumlah dan kemampuan tenaga perencana yang profesional, pengembangan kelembagaan pengelolaan dan mekanisme pelayanan masyarakat dalam penataan ruang, dan peningkatan kerjasama antar pemerintah daerah dalam kegiatan penataan ruang lintas daerah.

Dalam hal pertanahan, masalah yang menonjol adalah masih rendahnya kualitas administrasi pertanahan; belum sistematisnya sistem pendaftaran tanah; kecilnya persil tanah yang terdata, terdaftar, dan bersertifikat; dan rendahnya kepastian hukum dalam pembagian penguasaan dan kepemilikan tanah. Masalah lain yang menonjol adalah sulitnya mendapatkan lahan hunian bagi masyarakat berpenghasilan rendah di perkotaan karena tingginya harga tanah sementara di sisi lain terdapat banyak tanah kosong yang terlantar sebagai akibat spekulasi tanah, serta tingginya kasus sengketa tanah. Berbagai permasalahan tersebut menunjukkan bahwa administrasi pertanahan belum mengacu pada prinsip sederhana, aman, terjangkau, dan transparan. Di samping itu juga terdapat masalah pengalihan aset tanah negara kepada kelompok kuat maupun proses pengadaan tanah untuk pembangunan yang cenderung mengabaikan kepentingan masyarakat atau hak ulayat karena posisi tawar masyarakat yang lemah sehingga hal tersebut dapat menimbulkan kecemburuan dan konflik sosial di berbagai daerah.

Berdasarkan permasalahan di atas, maka tantangan pengembangan wilayah adalah dalam mengatasi kesenjangan ekonomi antara perdesaan dan perkotaan, antardaerah, antarpelaku, dan antargolongan pendapatan; memanfaatkan keunggulan komparatif dan kompetitif daerah secara berkelanjutan; meningkatkan pembangunan permukiman, meningkatkan pembangunan di wilayah tertinggal dan perbatasan, serta mewujudkan pemanfaatan ruang dan tanah yang efisien, efektif, dan transparan disertai dengan pertimbangan pelestarian sumberdaya alam dan lingkungan hidup.

2. Strategi Kebijakan

Berdasarkan arahan GBHN dan kondisi permasalahan di atas, strategi pengembangan wilayah adalah:

(1) Meningkatkan aksesibilitas untuk memperlancar aliran investasi, produksi, dan pemasaran, serta keterkaitan ekonomi antardaerah yang saling menguntungkan dan didukung oleh peran serta masyarakat dan usaha swasta dalam pengelolaan dan investasi prasarana dan sarana umum.

(2) Meningkatkan kompetensi dan kelangsungan kegiatan usaha yang sudah ada pada sentra-sentra produksi dan kawasan strategis lainnya, serta mengembangkan pusat-pusat pertumbuhan baru pada wilayah yang potensial cepat tumbuh, terutama di luar Jawa, melalui penciptaan iklim investasi yang kondusif dan pengembangan jaringan kerjasama antar pelaku ekonomi berdasarkan pola kemitraan.

(3) Mengembangkan kapasitas kelembagaan ekonomi lokal dan sumberdaya manusia lokal, serta mendorong pemanfaatan sumberdaya alam yang belum tergali, termasuk potensi kelautan secara berkelanjutan dengan melibatkan pelaku ekonomi di daerah termasuk usaha kecil, petani, dan nelayan.

(4) Mengembangkan kegiatan ekonomi dan industrialisasi di perdesaan dengan dukungan sektor agribisnis berbasis kegiatan agraris dan maritim untuk meningkatkan pendapatan masyarakat dan meningkatkan ketersediaan bahan pangan dan bahan baku non pangan bagi kebutuhan konsumsi dan produksi masyarakat.

(5) Meningkatkan kapasitas pengelolaan perkotaan dalam rangka penyediaan prasarana dan sarana termasuk hunian yang layak, aman, dan murah serta penyediaan pelayanan umum terutama bagi masyarakat miskin dan berpenghasilan rendah; meningkatkan penanganan kerawanan sosial; meningkatkan pengelolaan ekonomi kota dalam mendukung produktivitas, penyediaan lapangan kerja, mendorong pertumbuhan ekonomi wilayah, serta peningkatan daya saing dalam ekonomi global.

(6) Meningkatkan kerjasama kemitraan antara pemerintah, masyarakat, dan dunia usaha untuk pembangunan prasarana dan sarana, termasuk pengelolaan dalam pemanfaatan, pemugaran dan pelestarian kawasan strategis di perkotaan, kawasan tradisional; dan untuk pengembangan kawasan strategis, kawasan cepat tumbuh, kawasan transmigrasi, dan kawasan potensial lainnya.

(7) Meningkatkan taraf hidup masyarakat di wilayah tertinggal dan perbatasan melalui penyediaan prasarana dan sarana dasar, pemanfaatan potensi wilayah, dan partisipasi masyarakat maupun lembaga masyarakat setempat dalam pengembangan ekonomi lokal, pengelolaan pemanfaatan sumberdaya alam dan lingkungan, dan pengambilan keputusan pemecahan masalah publik.

(8) Memantapkan sistem penataan ruang wilayah, kawasan perkotaan, kawasan perdesaan, dan kawasan khusus yang dilakukan secara transparan dan partisipatif melalui pengembangan prosedur dan mekanisme, kelembagaan, pemasyarakatan penataan ruang, perwujudan pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.

(9) Mengembangkan kapasitas administrasi dan sistem informasi pertanahan yang efektif melalui pengembangan kelembagaan dan aparat yang profesional, serta perubahan peraturan perundang-undangan untuk memberikan landasan pengelolaan pertanahan yang memberikan jaminan perlindungan dan penguatan hak-hak rakyat atas tanah.

3. Program Pembangunan

Dari strategi kebijakan tersebut, program pembangunan prioritas yang akan dilaksanakan adalah:

a. Peningkatan Ekonomi Wilayah

Program ini bertujuan untuk meningkatkan aksesibilitas masyarakat terhadap input faktor produksi dan kemampuan kelembagaan ekonomi lokal dalam menunjang proses kegiatan produksi, pengolahan, dan pemasaran guna menjamin produktivitas dan kegiatan usaha masyarakat di daerah. Sasaran yang ingin dicapai adalah berkembangnya ekonomi wilayah yang menunjang peningkatan kesempatan kerja dan berusaha, serta keterkaitan ekonomi antara desa kota dan antarwilayah yang saling menguntungkan.

Komponen program prioritas antara lain: pengembangan jaringan prasarana dan sarana ekonomi wilayah; pengembangan kapasitas kelembagaan ekonomi lokal; penyediaan input produksi; penyediaan bantuan alih teknologi dan manajemen produksi termasuk pelayanan perbankan yang menjangkau masyarakat; dan pengembangan kemitraan antarpelaku ekonomi dalam kegiatan produksi dan pemasaran.

b. Pengembangan Wilayah Strategis dan Cepat Tumbuh

Program ini ditujukan untuk mengembangkan wilayah strategis yang sudah ada dan pusat-pusat pertumbuhan ekonomi baru yang potensial cepat tumbuh berdasarkan keunggulan geografis dan produk unggulan daerah yang berorientasi pada pasar lokal, regional, dan global, serta mendorong perkembangan fungsinya sebagai andalan pengembangan ekonomi wilayah dan penggerak kegiatan ekonomi kawasan di sekitarnya. Sasaran yang ingin dicapai dari program ini adalah meningkatnya kompetensi dan daya saing kegiatan usaha, serta produktivitas komoditas unggulan daerah secara berkelanjutan pada wilayah strategis dan cepat tumbuh di berbagai daerah.

Komponen-komponen program prioritasnya meliputi: pengembangan produksi, pengolahan, dan pemasaran komoditas unggulan pangan, industri, dan pariwisata pada sentra-sentra produksi, permukiman transmigrasi, dan kawasan potensial lainnya; pengembangan prasarana pendukung kawasan pada wilayah strategis dan cepat tumbuh termasuk penyediaan tenaga kerja trampil dengan standar kualitas global, pemanfaatan teknologi, dan pengembangan jaringan informasi dan komunikasi modern; serta pengembangan jaringan perdagangan, pemanfaatan potensi geografis, dan kerjasama ekonomi baik antar pemerintah, swasta, dan masyarakat, serta antardaerah dan subregional.

c. Pembangunan Perdesaan

Tujuan dari program pembangunan perdesaan adalah untuk mempercepat kemajuan kegiatan ekonomi dan industrialisasi perdesaan dalam rangka meningkatkan pendapatan masyarakat perdesaan dan penyediaan bahan pangan dan bahan lain untuk kebutuhan konsumsi dan produksi melalui keterkaitan ekonomi antara perdesaan dan perkotaan, penguatan pengelolaan ekonomi lokal, dan peningkatan kapasitas lembaga dan organisasi ekonomi masyarakat perdesaan.

Komponen-komponen program prioritas dalam program pembangunan perdesaan meliputi pembangunan prasarana dan sarana, pembangunan sistem agribisnis, pengembangan industri kecil dan rumah tangga, penguatan lembaga dan organisasi ekonomi masyarakat, pengembangan jaringan produksi dan pemasaran, penguasaan teknologi tepat guna, dan pengelolaan pemanfaatan sumberdaya alam yang berkelanjutan. Di samping itu, secara khusus dilakukan upaya peningkatan kehidupan sosial-ekonomi kelompok masyarakat dan keluarga miskin di perdesaan secara terpadu dalam rangka pemberdayaan masyarakat miskin yang tertuang dalam bab lain di atas dan sub-bab di bawah ini.

d. Pembangunan Perkotaan

Program pembangunan perkotaan ini bertujuan untuk meningkatkan kemampuan pengelolaan kota dalam rangka penyediaan prasarana dan sarana pendukungnya dan pelayanan umum untuk menciptakan kemudahan, ketertiban, keamanan dan kenyamanan bagi masyarakat dalam kegiatan sosial-ekonomi; meningkatkan penanganan masalah kerawanan sosial dan kemiskinan; memperkuat pengelolaan ekonomi kota dalam rangka peningkatan daya saing dan produktivitas usaha, penciptaan lapangan kerja, serta memperkuat hubungan ekonomi antara kawasan perkotaan dengan kawasan terkait. Sasaran yang diharapkan adalah meningkatnya kemampuan pengelola kota dalam manajemen dan pembiayaan penyediaan prasarana dan sarana termasuk pelayanan umum, meningkatnya produktivitas usaha, lapangan kerja, dan kualitas kehidupan sosial ekonomi masyarakat, serta terciptanya sistem jaringan pelayanan perkotaan.

Komponen-komponen program prioritas yang perlu dilakukan antara lain adalah penyempurnaan struktur organisasi, kelembagaan dan aparatur pengelola kota; pemantapan sistem dan standar pelayanan umum; peningkatan kemitraan dalam pembangunan kota antara pemerintah, swasta dan masyarakat; peningkatan penanganan kerawanan sosial dan kemiskinan; pengembangan pembinaan dan perlindungan usaha masyarakat kecil; pengembangan sistem jaringan pelayanan

perkotaan untuk produksi-koleksi-distribusi antarkota, antarkota-desa, antarwilayah.

e. Pembangunan Perumahan dan Permukiman

Program ini bertujuan memantapkan sistem penyediaan hunian bagi masyarakat berpendapatan rendah dan miskin yang bertumpu pada keswadayaan masyarakat; meningkatkan institusi pembiayaan perumahan yang bertumpu pada mekanisme pasar primer dan sekunder; meningkatkan kapasitas pelayanan jaringan prasarana dan sarana permukiman skala lingkungan, kota, dan wilayah; meningkatkan penataan kawasan dalam rangka pengendalian perkembangan dan kualitas permukiman; serta meningkatkan pengelolaan pemanfaatan, pemugaran dan pelestarian kawasan strategis khususnya di perkotaan, kawasan bersejarah dan kawasan permukiman tradisional.

Sasaran kegiatan ini adalah meningkatnya akses masyarakat berpendapatan rendah dan miskin untuk mendapatkan hunian; tersedianya sumber pembiayaan perumahan yang berasal dari akumulasi dana masyarakat; terpenuhinya akses masyarakat terhadap pelayanan prasarana dan sarana; dan meningkatnya fungsi kawasan dan pelestarian lingkungan alam.

Komponen-komponen program prioritasnya antara lain pengembangan skema subsidi bagi penyediaan hunian bagi masyarakat berpenghasilan rendah dan miskin; pengembangan penyediaan perumahan yang bertumpu pada swadaya masyarakat; deregulasi dan regulasi di bidang pembiayaan perumahan; pengembangan institusi keuangan pendukung pasar sekunder; perbaikan dan peningkatan pelayanan prasarana dan sarana dasar permukiman termasuk peningkatan operasi dan pemeliharaan prasarana dan sarana pendukung; penyempurnaan standar dan peraturan konstruksi bangunan; pengelolaan pemanfaatan, pemugaran, pelestarian kawasan-kawasan strategis dan tradisional; dan penyehatan manajemen serta privatisasi BUMD/BUMN yang bergerak dalam bidang pelayanan prasarana dan sarana dasar permukiman.

f. Pengembangan Wilayah Tertinggal

Program ini bertujuan untuk meningkatkan aksesibilitas wilayah tertinggal terhadap faktor produksi dan prasarana fisik yang mendukung percepatan pembangunan wilayah tertinggal, serta mengembangkan kemampuan sumberdaya manusia dan penguatan kelembagaan masyarakat termasuk kelembagaan adat beserta kearifan tradisionalnya. Sasaran program ini adalah terwujudnya peningkatan kapasitas ekonomi dan sosial-budaya wilayah tertinggal yang terkait pengembangannya dengan wilayah lain.

Komponen-komponen program prioritasnya antara lain adalah: peningkatan penyediaan prasarana dan sarana; penataan ruang termasuk pengaturan pemanfaatan potensi wilayah pada kawasan lindung, pesisir, dan pulau atau kepulauan terpencil; pengembangan ekonomi lokal yang bertumpu pada pemanfaatan sumberdaya alam, budaya, adat istiadat dan kearifan tradisional secara berkelanjutan; pendampingan kegiatan ekonomi melalui kerjasama dan kemitraan yang menguntungkan masyarakat setempat; penguatan kelembagaan adat dalam proses pengambilan keputusan publik; serta bantuan hukum dan informasi yang adil, terbuka, dan transparan.

g. Pengembangan Daerah Perbatasan

Program ini bertujuan untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat, meningkatkan kapasitas pengelolaan potensi wilayah perbatasan, dan memantapkan ketertiban dan keamanan daerah yang berbatasan dengan negara lain. Sasaran program ini adalah terwujudnya peningkatan kehidupan sosial-ekonomi dan ketahanan sosial masyarakat, terkelolanya potensi wilayah, dan ketertiban serta keamanan kawasan perbatasan.

Komponen-komponen program prioritasnya antara lain adalah pengembangan pusat-pusat permukiman potensial; peningkatan pelayanan prasarana transportasi dan komunikasi untuk membuka keterisolasian daerah dan pemasaran; peningkatan pelayanan sosial dasar khususnya pendidikan dan kesehatan; penataan wilayah administratif dan tapal batas; pengembangan partisipasi swasta dalam pemanfaatan potensi wilayah khususnya pertambangan dan kehutanan; serta peningkatan kerjasama dan kesepakatan dengan negara tetangga di bidang keamanan, ekonomi, serta pengelolaan sumberdaya alam dan lingkungan daerah perbatasan.

h. Penataan Ruang

Program ini bertujuan untuk meningkatkan sistem pengelolaan rencana tata ruang, memantapkan pengendalian pemanfaatan ruang, serta meningkatkan kapasitas kelembagaan dan organisasi penataan ruang. Sasaran yang diharapkan adalah tersedianya rencana tata ruang, tertibnya pemanfaatan ruang, meningkatnya kinerja kelembagaan penyelenggaraan penataan ruang di berbagai tingkatan pemerintahan.

Komponen-komponen program antara lain adalah penyusunan rencana tata ruang wilayah dan kawasan serta menjabarkannya dalam kebijakan dan rekomendasi pelaksanaan pemanfaatan ruang; penyesuaian konvensi internasional dalam bidang penataan ruang sesuai dengan kondisi Indonesia; penyelenggaraan peningkatan kapasitas penataan ruang bagi aparat daerah, serta peningkatan kemampuan pelayanan informasi produk tata ruang kepada masyarakat luas; pemantapan koordinasi dan konsultasi antara pusat dan daerah, serta kerjasama antardaerah dalam kegiatan penataan ruang; pembentukan kerjasama dan konsultasi dengan lembaga dan organisasi masyarakat dalam kegiatan perencanaan, pemantauan dan pengendalian pemanfaatan ruang di tingkat nasional dan daerah.

i. Pengelolaan Pertanahan

Tujuan dari program ini adalah untuk meningkatkan pelayanan administrasi dan sistem informasi pertanahan; meningkatkan kapasitas dan organisasi pengelolaan pertanahan di daerah. Sasaran yang ingin dicapai adalah efektifnya sistem pelayanan administrasi dan informasi pertanahan serta meningkatnya kinerja pemerintah di berbagai daerah dalam pengelolaan pertanahan.

Komponen-komponen program prioritas antara lain adalah: peningkatan pelayanan administrasi dan sistem informasi pertanahan; peningkatan kegiatan penatagunaan tanah yang serasi dengan rencana dan pemanfaatan ruang wilayah dan kawasan; dan pengembangan kapasitas kelembagaan pengelolaan dan administrasi pertanahan di berbagai daerah secara terdesentralisasi.

F. MENINGKATKAN PEMBERDAYAAN MASYARAKAT

Amanat GBHN 1999 menyebutkan misi penting pemberdayaan masyarakat dan seluruh kekuatan ekonomi nasional, maupun lembaga ekonomi, lembaga politik, lembaga hukum, lembaga keagamaan, lembaga adat, dan lembaga swadaya masyarakat, serta seluruh potensi masyarakat. Di samping itu, GBHN 1999 menekankan upaya percepatan pembangunan perdesaan dalam rangka pemberdayaan masyarakat terutama petani dan nelayan melalui penyediaan prasarana, pembangunan sistem agribisnis, industri kecil dan kerajinan rakyat, pengembangan kelembagaan, penguasaan teknologi, dan pemanfaatan sumberdaya alam.

Pemberdayaan masyarakat pada hakikatnya merupakan upaya untuk menjamin hak-hak masyarakat dalam mengatur hidupnya dan mendorong pemerintah untuk melindungi dan memfasilitasi masyarakat dalam memperoleh hak-hak masyarakat. Pemberdayaan masyarakat juga merupakan upaya untuk menciptakan suatu iklim yang kondusif agar masyarakat dapat memperoleh dan memanfaatkan hak ekonomi,

sosial dan politik dengan sebaik-baiknya. Pemberdayaan masyarakat berarti pula upaya untuk meningkatkan kapasitas masyarakat agar masyarakat dapat mendayagunakan sumberdaya dari pemerintah dan potensi masyarakat secara optimal untuk meningkatkan kesejahteraan, martabat, dan keberadaannya dalam kehidupan bermasyarakat.

1. Masalah dan Tantangan

Masalah dalam pemberdayaan masyarakat adalah pentingnya pemberdayaan ekonomi masyarakat sebagai prasyarat dasar pemberdayaan sosial dan politik. Permasalahan pokok dalam pemberdayaan ekonomi masyarakat adalah rendahnya tingkat keterampilan dan pengetahuan masyarakat mengakibatkan rendahnya kemampuan masyarakat untuk memperoleh dan memanfaatkan akses sumberdaya yang disediakan oleh pemerintah. Sumberdaya yang penting bagi masyarakat yang lemah posisinya dan miskin adalah sumberdaya ekonomi berupa modal, lokasi usaha, lahan, informasi pasar, dan teknologi, dan terbatasnya penyediaan prasarana dan sarana produktif, sehingga mempersempit peluang bagi masyarakat untuk memperoleh lapangan kerja dengan penghasilan yang layak.

Masalah peningkatan pemberdayaan ekonomi masyarakat terkait dengan rendahnya kemampuan lembaga dan organisasi ekonomi masyarakat dalam manajerial dan sumberdaya untuk meningkatkan kompetensinya. Tantangan yang harus diatasi adalah bagaimana meningkatkan kemampuan lembaga dan organisasi ekonomi masyarakat untuk mengembangkan kegiatan usaha yang kompetitif disertai dengan penguasaan dalam proses produksi, pengolahan, dan pemasaran.

Dalam pemberdayaan masyarakat miskin diperlukan pendekatan pemihakan dan kepedulian dari kelompok masyarakat kuat dan pemerintah. Untuk itu masyarakat yang lemah posisinya dan miskin khususnya petani, nelayan, pengrajin kecil, buruh kecil memerlukan pendampingan untuk mengelola akses sumberdaya yang tersedia dari pemerintah dan masyarakat sendiri dalam upaya mengembangkan kehidupan sosial-ekonominya. Di samping itu, untuk membantu masyarakat yang rentan mengalami masalah sosial karena kecacatan, terkena dampak krisis ekonomi, bencana alam, serta korban kejahatan yang terjadi diluar kehendaknya, diperlukan upaya khusus melalui skema perlindungan sosial baik yang dilakukan masyarakat, usaha swasta, dan pemerintah.

Masalah yang dihadapi dalam pemberdayaan politik masyarakat secara umum adalah kuatnya peran lembaga pemerintah dan organisasi politik yang dapat menghambat pemenuhan hak masyarakat untuk menyampaikan pendapat dan mengembangkan organisasi masyarakat untuk mengatur kehidupannya. Di berbagai kasus, keterlibatan lembaga dan organisasi masyarakat setempat tidak diperhatikan dalam proses pengambilan keputusan bahkan hak-hak masyarakat dikesampingkan. Hal tersebut mengakibatkan lemahnya legitimasi kegiatan yang dirancang pemerintah untuk masyarakat, munculnya sikap pasif, serta keterasingan masyarakat dalam proses perubahan sosial.

Sebagai akibat munculnya lembaga masyarakat yang dibentuk oleh pemerintah, fungsi lembaga dan organisasi masyarakat tersebut kurang efektif sebagai wadah komunikasi dan partisipasi masyarakat dalam mengelola pemanfaatan sumberdaya yang berasal dari pemerintah dan potensi masyarakat. Tantangan yang harus dihadapi adalah memperkuat kapasitas lembaga dan organisasi sosial-ekonomi masyarakat serta memberikan kesempatan seluas-luasnya bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan publik dan pemecahan masalah kemasyarakatan.

Pada saat ini terdapat pula kondisi memudarnya solidaritas sosial antar anggota masyarakat sebagai akibat pergeseran nilai-nilai sosial budaya yang terjadi di seluruh daerah bersamaan dengan perubahan tatanan politik, sosial dan ekonomi. Di samping itu, lemahnya solidaritas sosial juga mengakibatkan lemahnya ketahanan sosial masyarakat dalam memecahkan konflik sosial yang

terjadi di berbagai daerah akibat kesenjangan ekonomi dan perbedaan latar belakang sosial budaya. Tantangan yang harus diatasi adalah bagaimana menciptakan keswadayaan masyarakat untuk mengatasi masalah kemasyarakatan, membangun kesepakatan dalam pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan masyarakat, dan memperkuat ketahanan sosial masyarakat terhadap perubahan tatanan politik, sosial-budaya, dan ekonomi.

2. Strategi Kebijakan

Dengan memperhatikan permasalahan yang ada, strategi kebijakan yang diambil adalah:

(1) Melakukan penguatan lembaga dan organisasi masyarakat guna mendukung peningkatan posisi tawar dan akses masyarakat untuk memperoleh dan memanfaatkan input sumberdaya yang dapat meningkatkan kegiatan ekonomi.

(2) Mengembangkan kapasitas masyarakat melalui bantuan peningkatan keterampilan dan pengetahuan, penyediaan sarana dan prasarana seperti modal, informasi pasar, dan teknologi sehingga dapat memperluas kesempatan kerja dan memberikan pendapatan yang layak, khususnya bagi keluarga dan kelompok miskin.

(3) Mengembangkan sistem perlindungan sosial terutama bagi masyarakat yang terkena musibah bencana alam dan masyarakat yang terkena dampak krisis ekonomi.

(4) Mengurangi berbagai bentuk pengaturan yang menghambat masyarakat untuk membangun lembaga dan organisasi guna penyaluran pendapat, melakukan interaksi sosial untuk membangun kesepakatan di antara kelompok masyarakat dan dengan organisasi sosial dan politik yang ada.

(5) Membuka ruang gerak yang seluas-luasnya bagi masyarakat untuk terlibat dan berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan publik melalui pengembangan forum lintas pelaku yang dibangun dan dimiliki masyarakat setempat.

(6) Mengembangkan potensi masyarakat untuk membangun lembaga dan organisasi keswadayaan masyarakat di tingkat lokal untuk memperkuat solidaritas dan ketahanan sosial masyarakat dalam memecahkan berbagai masalah kemasyarakatan, dan khususnya untuk membantu masyarakat miskin dan rentan sosial.

3. Program Pembangunan

a. Penguatan Lembaga dan Organisasi Masyarakat

Tujuan program ini adalah meningkatkan kapasitas lembaga ekonomi dan sosial masyarakat yang dibentuk oleh masyarakat setempat sebagai wadah bagi pengembangan kegiatan usaha produktif, pengembangan interaksi sosial dan ketahanan sosial, pengelolaan sumberdaya dari pemerintah dan potensi masyarakat setempat, serta wadah partisipasi dalam pengambilan keputusan publik. Sasaran yang ingin dicapai adalah berkembangnya lembaga dan organisasi ekonomi-sosial masyarakat setempat yang dapat meningkatkan kehidupan ekonomi, sosial, dan politik.

Komponen-komponen program prioritas antara lain adalah: penghapusan peraturan yang menghambat berkembangnya lembaga dan organisasi ekonomi-sosial yang dapat dibentuk oleh masyarakat; penyediaan bantuan pendampingan dalam manajerial dan penyediaan informasi kepada lembaga ekonomi-sosial masyarakat; pengembangan forum lintas pelaku dalam komunikasi dan konsultasi baik antara pemerintah dan lembaga masyarakat, maupun antarlembaga masyarakat dalam kegiatan pengambilan keputusan publik.

b. Pemberdayaan Masyarakat Miskin

Program ini merupakan bagian dari program penanggulangan kemiskinan dalam Bab IV dan bab lainnya. Tujuan program ini adalah untuk meningkatkan bantuan hibah kepada keluarga dan kelompok masyarakat miskin melalui penyediaan kebutuhan dasar dan pelayanan umum berupa sarana pendidikan, kesehatan, perumahan, dan input produksi, serta membantu mengembangkan sistem perlindungan sosial bagi keluarga dan kelompok masyarakat yang rentan sosial dan tidak mampu mengatasi akibat guncangan ekonomi, terkena sakit atau cacat, korban kejahatan, dan berusia lanjut dan berpotensi menjadi miskin. Sasaran yang ingin dicapai dari program ini adalah meningkatnya kondisi sosial ekonomi keluarga dan kelompok masyarakat yang mengalami kemiskinan dan berpotensi menjadi miskin akibat mengalami masalah sosial di luar kehendaknya.

Komponen-komponen program prioritas yang dilakukan adalah: penyediaan bantuan hibah dalam bentuk pelayanan sosial dasar terutama pendidikan dan kesehatan, pemberian potongan harga atau subsidi dalam berbagai pelayanan sosial dasar, pemberian bantuan biaya hidup dan modal; penyediaan bantuan prasarana dan sarana produktif; penyediaan bantuan pendampingan kepada keluarga dan kelompok masyarakat miskin untuk mengembangkan kemampuan usaha dan kebiasaan hidup produktif; dan penyediaan bantuan untuk mengembangkan sistem perlindungan sosial yang sudah ada di masyarakat, usaha swasta, dan pemerintah; penyediaan dukungan politik untuk mengurangi segala bentuk eksploitasi; dan peningkatan kapasitas daerah untuk mengelola bantuan hibah dan perlindungan sosial.

c. Peningkatan Keswadayaan Masyarakat

Tujuan program ini adalah untuk mengembangkan jaringan kerja keswadayaan masyarakat dalam rangka penggalangan solidaritas sosial dan ketahanan sosial masyarakat luas untuk memecahkan masalah sosial kemasyarakatan dan membantu masyarakat miskin dan rentan sosial. Sasaran yang ingin dicapai dari program ini adalah berkembangnya kelembagaan keswadayaan di masyarakat dalam meningkatkan solidaritas dan ketahanan sosial dalam pemecahan masalah kemasyarakatan dan bantuan kepada masyarakat miskin dan rentan sosial.

Komponen-komponen program yang penting antara lain pengembangan kemampuan pemerintah daerah untuk membantu pengembangan jaringan kerja keswadayaan; pengembangan kapasitas lembaga-lembaga keswadayaan; pengembangan forum komunikasi antartokoh penggerak kegiatan keswadayaan; pengembangan kemitraan lintas pelaku dalam kegiatan keswadayaan; dan penghapusan hambatan regulasi dalam pengembangan lembaga dan organisasi keswadayaan masyarakat.

G. MEMPERCEPAT PENANGANAN KHUSUS DI ACEH, IRIAN JAYA, DAN MALUKU

Dalam masa transisi perubahan tatanan sosial politik, masalah pokok yang saat ini penting untuk segera diatasi adalah konflik sosial, ekonomi, dan politik di beberapa daerah. Masalah tersebut dipicu oleh kesenjangan sosial dan ekonomi, tuntutan masyarakat terhadap penegakan hak asasi manusia dan keadilan, serta perbedaan keragaman suku, adat dan budaya, dan agama. Gejolak sosial dan politik tersebut terutama terjadi di daerah Aceh, Irian Jaya, dan Maluku.

Sesuai dengan amanat khusus yang tercantum dalam GBHN 1999, penanganan daerah khusus ditujukan untuk menegakkan penghormatan terhadap martabat, keberadaan dan hak asasi manusia menurut kaidah-kaidah universal dan spesifik daerah; meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang adil dan berkelanjutan; dan meningkatkan kesatuan dan persatuan bangsa di dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan tetap menghargai prinsip kesetaraan dan kondisi keanekaragaman masyarakat.

Daerah-daerah yang ditangani secara khusus meliputi di daerah Aceh, Irian Jaya, dan Maluku termasuk Maluku Utara.

1. Daerah Istimewa Aceh

a. Masalah dan Tantangan

Permasalahan khusus di Aceh adalah merupakan akibat gabungan berbagai persoalan baik politik dan keamanan, sosial, budaya, maupun ekonomi telah membawa dampak negatif dalam kehidupan masyarakat Aceh, dan munculnya tindak kekerasan dan pelanggaran hak asasi manusia yang cukup parah. Demikian pula orientasi pertumbuhan ekonomi telah mengakibatkan terjadinya eksploitasi yang berlebihan terhadap sumberdaya alam daerah Aceh dan ketimpangan sosial ekonomi antara pendatang dengan masyarakat asli Aceh, ketimpangan kemajuan antarwilayah di Aceh, maupun kesenjangan antarsektor industri dengan sektor pertanian. Kondisi ini menyebabkan kecemburuan dan perasaan ketidakadilan perlakuan pembangunan yang dijalankan oleh Pemerintah.

Disamping itu dengan karakteristik masyarakat Aceh yang spesifik dengan identitas agama dan adat yang kental, hal tersebut kurang diakomodasikan dalam sistem pemerintahan, pembangunan, dan penyelenggaraan kemasyarakatan. Adanya Undang-Undang No. 44 Tahun 1999 mengenai Keistimewaan Aceh masih dipandang kurang memadai dalam menjawab persoalan masyarakat Aceh. Kondisi tersebut menyebabkan kepercayaan rakyat kepada pemerintah menjadi semakin menurun, akumulasi persoalan ini bermuara pada adanya tuntutan politik untuk memberlakukan status keistimewaan dan pemberian otonomi khusus kepada Propinsi DI Aceh.

b. Strategi Kebijakan Strategi kebijakan penanganan khusus Daerah Istimewa Aceh adalah:

(1) Mempercepat pemberian dan penerapan otonomi khusus DI Aceh dengan memperhatikan keistimewaan dalam aspek-aspek agama, adat, pendidikan, pembagian keuangan pusat-daerah yang adil, dan titik berat pada tingkat propinsi.

(2) Memulihkan kondisi sosial ekonomi melalui penguatan ekonomi rakyat, pengembangan sumberdaya manusia, peningkatan ketersediaan infrastruktur, dan rehabilitasi sarana dan prasarana serta memberi rasa aman sebagai akibat tindak kekerasan.

(3) Menegakkan kepastian hukum dan hak asasi manusia melalui penyelesaian kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia dengan prinsip keadilan, kejujuran, dan bermartabat.

(4) Memperkuat kapasitas kelembagaan pemerintahan daerah pada segala tingkatan dan mengikutsertakan masyarakat di dalam proses pengambilan keputusan kebijaksanaan pembangunan daerah.

c. Program Pembangunan

Dari strategi kebijakan di atas, program pembangunan yang ditempuh untuk menyelesaikan permasalahan mendasar adalah :

Penanganan Khusus Daerah Istimewa Aceh. Program ini bertujuan untuk mempercepat upaya pemulihan kehidupan masyarakat Aceh yang damai dan tenang dalam kerangka struktur pemerintahan daerah Aceh yang demokratis dan berbasis syari'ah Islam dan adat, serta tertatanya hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang adil. Sasarannya adalah terwujudnya keadilan, kesejahteraan, kedamaian dan ketenangan masyarakat Aceh, terwujudnya kepastian hukum dan hak asasi manusia, dan semakin berkembangnya kapasitas masyarakat dalam kerangka otonomi khusus Aceh.

Komponen-komponen prioritas program dilakukan antara lain adalah: penerapan otonomi khusus melalui upaya perumusan format otonomi khusus, penyusunan

perangkat peraturan pendukung otonomi khusus keistimewaan Aceh, penataan mekanisme dan peningkatan kapasitas kelembagaan dalam pelaksanaan otonomi khusus, peningkatan sosialisasi aspek-aspek keistimewaan Aceh, penentuan pembagian keuangan pusat dan daerah yang lebih adil, dan penekanan otonomi daerah pada tingkat propinsi. Komponen lainnya adalah pemulihan kehidupan masyarakat melalui pembangunan prasarana dan sarana ekonomi dan sosial, pemberdayaan ekonomi masyarakat lokal di daerah, peningkatan kualitas sumberdaya manusia, dan mengoptimalkan pemanfaatannya; dan penyelesaian kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia melalui pelaksanaan peradilan yang jujur, adil, dan cepat terhadap para pelaku tindak kekerasan dan pelanggaran hak asasi manusia, maupun pemberian suatu kompensasi material dan spiritual kepada para korban.

2. Irian Jaya

a. Masalah dan Tantangan

Pembangunan Propinsi Irian Jaya yang dilaksanakan selama ini, di satu sisi telah memberikan dampak positif terhadap kemajuan wilayah Irian Jaya, namun di sisi lain, belum banyak memberikan manfaat secara optimal bagi kesejahteraan, martabat, dan keberadaan masyarakat setempat. Hal tersebut diakibatkan oleh kondisi keterisolasian wilayah dan penyebaran penduduk terpencar-pencar yang semakin mempersulit akses pelayanan pemerintahan dan kegiatan pembangunan di berbagai daerah.

Sejalan dengan penerapan pendekatan pembangunan yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi juga menyebabkan terjadinya eksploitasi sumberdaya alam di daerah Irian Jaya, terabaikannya pelibatan masyarakat setempat dalam kegiatan ekonomi, dan tidak dipertimbangkannya hak-hak ulayat masyarakat adat dalam pemanfaatan potensi wilayah. Hal-hal tersebut memunculkan terjadinya berbagai permasalahan antara lain kesenjangan sosial ekonomi antar penduduk pendatang dan penduduk asli setempat, antarwilayah pantai utara dan pegunungan tengah dan pantai selatan, serta antar sektor industri dan pertanian subsisten.

Dengan berbagai permasalahan yang dihadapi itu, serta sejalan dengan perubahan mendasar tatanan sosial politik nasional, sebagian besar masyarakat setempat Irian Jaya menuntut secara tegas dan lugas akan peningkatan kesejahteraan dan keadilan di segala bidang, pengakuan dan penghormatan hak-hak adat, penyelesaian berbagai pelanggaran hak asasi manusia, bahkan timbul aspirasi masyarakat lokal Irian Jaya untuk melepaskan diri dari wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

b. Strategi Kebijakan

Untuk memecahkan permasalahan mendasar secara adil dan menyeluruh, maka strategi kebijakan yang ditempuh adalah:

(1) Mempercepat pemberdayaan masyarakat Irian Jaya dengan keberpihakan secara konsisten terhadap peningkatan kualitas sumberdaya manusia, kesehatan, permukiman, memperkuat ekonomi rakyat setempat, meningkatkan ketersediaan infrastruktur sosial ekonomi dasar, serta memperluas akses dan kesempatan bagi masyarakat lokal terhadap sumberdaya pembangunan dengan pendekatan khusus.

(2) Memperkuat kapasitas kelembagaan Pemerintahan Daerah, lembaga adat, lembaga keagamaan, lembaga swadaya masyarakat, dan seluruh potensi masyarakat untuk berperan dalam proses pengambilan kebijakan pembangunan daerah.

(3) Menegakkan hukum dan hak asasi manusia melalui penyelesaian kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia dengan prinsip kejujuran, keadilan, kepastian hukum, dan tanggung jawab moral.

c. Program Pembangunan

Dari strategi kebijakan di atas, program pembangunan yang ditempuh untuk menyelesaikan permasalahan mendasar adalah :

Penanganan Khusus Irian Jaya. Program ini bertujuan untuk mempercepat keberdayaan masyarakat setempat agar dapat berperan serta aktif dalam proses pembangunan, meningkatkan kapasitas kelembagaan pemerintahan daerah yang demokratis, dan menyelesaikan kasus pelanggaran hak asasi manusia. Sasarannya adalah terwujudnya sumberdaya manusia setempat yang berkualitas, terwujudnya fungsi pelayanan pemerintahan daerah yang optimal, dan terselesaikannya kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia.

Komponen program yang prioritas antara lain adalah percepatan pemberdayaan masyarakat melalui pendidikan formal dan informal dengan pendekatan khusus yang memperhatikan karakteristik dan variasi lokal, peningkatan insentif dan fasilitas khusus dalam pelayanan sosial dasar bidang kesehatan, gizi, maupun penyediaan hunian; penyediaan akses bagi masyarakat lokal dalam memperoleh sumberdaya ekonomi; pengembangan kelembagaan ekonomi masyarakat lokal dengan sistem pendampingan yang konsisten; peningkatan penyediaan prasarana dan sarana untuk mendukung percepatan pengembangan wilayah.

Komponen penting dalam pemerintahan adalah peningkatan dan penataan kapasitas pemerintahan daerah; pemberdayaan kecamatan sebagai ujung tombak pembangunan; pemekaran desa, kecamatan, kabupaten serta peningkatan kapasitas kelembagaannya; penataan dan peningkatan pengelolaan keuangan daerah; peningkatan kapasitas dan akses lembaga adat dan lembaga keagamaan; peningkatan komunikasi dan penataan hubungan kelembagaan politik Irian Jaya, baik lembaga legislatif, pemerintah daerah, dan lembaga masyarakat adat.

Komponen penting lainnya adalah penegakkan hukum dan hak asasi manusia melalui proses peradilan yang jujur, adil dan bermartabat dalam menyelesaikan kasus-kasus tindak kekerasan dan pelanggaran hak asasi manusia, pengakuan dan penghormatan wilayah hak ulayat masyarakat adat agar dapat mengelola dan menikmati sumberdaya alam di wilayah ulayatnya; peninjauan kembali kontrak-kontrak pengelolaan sumberdaya alam yang merugikan masyarakat adat; dan peningkatan jaringan komunikasi dan dialog dengan seluruh komponen masyarakat dalam memecahkan permasalahan hak asasi manusia dan pelaksanaan pembangunan daerah.

3. Maluku

a. Masalah dan Tantangan

Sejak awal tahun 1999, telah terjadi konflik sosial bernuansa agama dan suku yang terjadi di Propinsi Maluku dan melebar ke Propinsi Maluku Utara. Konsekuensi lebih lanjut dari kerusuhan ini meningkatkan arus pengungsian ke luar daerah Maluku dan Maluku Utara, selain ke daerah-daerah internal di wilayah kedua propinsi tersebut. Selain itu, persoalan kesenjangan sosial ekonomi antarpenduduk asli dengan pendatang, serta benturan kepentingan kelompok semakin memperparah konflik sosial di Maluku dan Maluku Utara.

b. Strategi Kebijakan

Dengan memperhatikan masalah dan tantangan tersebut, strategi kebijakan yang dipilih adalah sebagai berikut:

- (1). Melakukan rekonsiliasi antarpihak yang bertikai melalui forum-forum dialog antaragama, antarkelompok, maupun antarmasyarakat.
- (2). Melakukan rehabilitasi dan normalisasi kehidupan masyarakat beserta prasarana pendukung untuk kelancaran aktivitas masyarakat.
- (3). Melakukan pemulihan kegiatan ekonomi yang berasaskan pemerataan dan berkeadilan.

(4). Menegakkan hukum yang dapat mewujudkan rasa keadilan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia dalam menyelesaikan konflik-konflik sosial.

c. Program Pembangunan

Dari strategi kebijakan di atas, program pembangunan yang ditempuh untuk menyelesaikan permasalahan mendasar adalah :

Penanganan Khusus Maluku dan Maluku Utara. Tujuan program ini adalah mewujudkan rasa aman dan memulihkan suasana dan kondisi masyarakat yang trauma sebagai dampak konflik sosial antar kelompok-kelompok masyarakat di Maluku dan Maluku Utara secara komprehensif, lintasdisiplin, dan lintassektoral. Sasarannya adalah terwujudnya rasa aman dan pulihnya suasana dan kondisi masyarakat yang terganggu oleh kerusuhan yang berkepanjangan, serta diadilinya para pelanggar hak asasi manusia dan tindak kekerasan.

Komponen-komponen program prioritas antara lain adalah: (1) rekonsiliasi dan normalisasi kehidupan masyarakat melalui pendayagunaan nilai-nilai kekerabatan melalui forum-forum gotong-royong, dialog antaragama dan antar kelompok, dan sosialisasi hak asasi manusia; (2) peningkatan ketahanan sosial masyarakat dari unsur-unsur provokasi pihak luar; dan (3) peningkatan penyuluhan kesadaran beragama menyangkut nilai-nilai kemajemukan, kemanusiaan, dan kebangsaan.

Komponen lainnya adalah pemulihan kehidupan sosial ekonomi masyarakat melalui: (1) pembangunan kembali sarana perekonomian yang rusak; (2) pemberian modal usaha dan lahan baru bagi para pengungsi; (3) perbaikan sarana dan prasarana umum khususnya di bidang agama, pendidikan, dan kesehatan; (4) pengadaan kembali tenaga guru, tenaga kesehatan dan tenaga-tenaga pelayanan umum lainnya; (5) penyelenggaraan pendidikan bagi anak usia sekolah keluarga pengungsi dan daerah yang mengalami kerusuhan; (6) pembentukan jaringan kerja antar pengungsi; dan (7) pemulihan kondisi politik dan keamanan daerah.

Selanjutnya komponen berikutnya adalah penegakan hukum dan hak asasi manusia melalui proses peradilan yang jujur, adil, dan cepat terhadap para pelanggar hak asasi manusia; pemberian kompensasi material dan spiritual kepada para korban; peningkatan kapasitas institusi agama dan adat untuk berperan serta aktif dalam pembangunan daerah; serta peningkatan kapasitas kelembagaan pemerintahan daerah dalam mengoptimalkan tugas dan fungsi pemerintahan daerah.

LAMPIRAN A. MATRIK KEBIJAKAN

- MEMBANGUN SISTEM POLITIK YANG DEMOKRATIS SERTA
- MEMPERTAHANKAN PERSATUAN DAN KESATUAN
- MEWUJUDKAN SUPREMASI HUKUM DAN PEMERINTAHAN YANG
- BERSIH
- MEMPERCEPAT PEMULIHAN EKONOMI DAN MEMPERKUAT
- LANDASAN PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN DAN BERKEADILAN
- MEMBANGUN KESEJAHTERAAN RAKYAT DAN KETAHANAN BUDAYA
- MENINGKATKAN PEMBANGUNAN DAERAH

LAMPIRAN B
KERANGKA EKONOMI MAKRO

A. PENDAHULUAN

Lampiran ini berisi gambaran perekonomian jangka menengah yang akan terwujud apabila seluruh agenda pembangunan dalam Propenas ini terlaksana dengan baik. Pelaksanaan agenda pembangunan ini merupakan jalan menuju penguatan kelembagaan nasional, baik pemerintah maupun masyarakat. Dengan makin sempurnanya kelembagaan tadi, diharapkan pasar akan bekerja lebih baik, dan efisiensi perekonomian akan meningkat. Peningkatan efisiensi akan tercermin dari membaiknya produktivitas nasional (*total factor productivity*) di seluruh sektor, termasuk pertanian. Sedangkan perbaikan ketahanan ekonomi tercermin dari indikator makro seperti menurunnya rasio utang/PDB, berkurangnya defisit anggaran negara, dan terjaganya stabilitas harga.

Selanjutnya melalui berbagai kebijakan dalam rangka mempercepat pemulihan ekonomi dan memperkuat landasan pembangunan ekonomi berkelanjutan diharapkan proses industrialisasi akan lebih mengarah pada industri yang memiliki keunggulan komparatif untuk secara bertahap meningkat pada keunggulan kompetitif. Dengan demikian proses transisi menuju negara industri dapat lebih mengakar kepada kekuatan sendiri dan berjalan seiring dengan peningkatan kemampuan sebagian besar rakyat. Industri yang terkait dengan sektor pertanian diperkirakan memegang peranan penting, termasuk dalam menyumbang pendapatan devisa melalui ekspor. Dengan perangkat perundang-undangan yang jelas, transparan dan berkeadilan, kesempatan setiap anggota masyarakat untuk melakukan kegiatan dan menikmati hasil pembangunan menjadi sangat terbuka.

B. POKOK-POKOK RENCANA STRATEGIS PEMULIHAN EKONOMI

Kerangka ekonomi makro dimaksudkan untuk memberi gambaran menyeluruh mengenai prospek ekonomi makro dalam jangka pendek dan menengah. Dalam jangka pendek, kebijakan ekonomi makro diarahkan untuk memulihkan ekonomi. Seiring dengan pelaksanaan kebijakan lainnya, diharapkan tercipta landasan pembangunan ekonomi yang kuat dalam jangka menengah bagi pelaksanaan pembangunan yang berkelanjutan.

Tantangan pokok yang dihadapi dalam jangka pendek adalah mengurangi unsur ketidakpastian dalam perekonomian terutama didorong oleh makin terintegrasinya perekonomian Indonesia dengan pasar global, diambangkannya nilai tukar rupiah, dan meningkatnya dorongan untuk desentralisasi. Sementara itu, dalam jangka menengah perekonomian nasional dituntut mampu memantapkan ketahanan ekonomi yang dapat mencegah terulangnya krisis dan sekaligus mengamankan proses pemulihan ekonomi. Untuk itu langkah-langkah pokok yang perlu ditempuh adalah sebagai berikut:

1. Memulihkan dan memantapkan keamanan dan stabilitas politik. Langkah ini merupakan prasyarat pokok bagi terciptanya iklim yang dapat mendorong kegiatan investasi. Meskipun sampai dengan awal tahun 2000 tingkat suku bunga relatif sudah rendah dibandingkan pada masa krisis, namun kegiatan investasi dalam negeri belum pulih antara lain disebabkan oleh fungsi intermediasi perbankan yang belum berjalan dan utang perusahaan yang belum terselesaikan. Demikian pula arus penanaman modal dari luar negeri belum kembali mengalir karena faktor keamanan dan ketidakpastian politik.
2. Meningkatkan kepastian hukum. Adanya kepastian hukum di bidang ekonomi diperlukan tidak hanya untuk menjamin kepemilikan tetapi juga untuk menumbuhkan praktik usaha yang sehat dalam kegiatan ekonomi. Dalam kaitan itu dukungan hukum diperlukan antara lain untuk mendorong iklim persaingan usaha yang sehat dan mengembangkan pasar modal (lihat Bab IV mengenai

Penguatan Institusi Pasar), menghadapi era perdagangan bebas (lihat Bab III), dan mempercepat restrukturisasi utang perusahaan (lihat Bab IV).

3. Melaksanakan prinsip-prinsip penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang baik, bersih, dan berwibawa (*good governance*). Langkah ini diperlukan untuk mengurangi penyalahgunaan wewenang dan penyelewengan seperti korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) yang sangat menghambat bagi tumbuhnya iklim usaha yang sehat, mewujudkan birokrasi yang efisien dan mampu mengantisipasi perkembangan ekonomi dan tuntutan masyarakat, serta meningkatkan citra Indonesia di dunia internasional. Secara rinci upaya untuk menciptakan *good governance* dapat dilihat pada Bab III.
4. Mengamankan proses desentralisasi. Desentralisasi merupakan komitmen nasional yang segera harus dilaksanakan. Untuk itu prosesnya perlu dijaga agar dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat secara nasional dan tidak justru memperlebar ketimpangan antardaerah serta menimbulkan ketidakstabilan ekonomi. Pelaksanaan desentralisasi perlu: (i) didasarkan pada prinsip-prinsip pentahapan desentralisasi, antara lain dengan memastikan pengalihan kewenangan dalam pengelolaan pendapatan kepada daerah yang seimbang dengan tanggung jawab pembelanjaan oleh daerah, serta (ii) didukung oleh koordinasi yang erat antara kegiatan bidang politik dan keamanan, kesejahteraan rakyat, ekonomi, keuangan, dan industri.
5. Melaksanakan kebijakan fiskal dan moneter secara terpadu untuk mendorong ekonomi dengan tetap memperhatikan stabilitas ekonomi. Dalam jangka waktu 1-2 tahun mendatang masih diperlukan stimulus fiskal. Tingkat stimulus kebijakan fiskal secara bertahap akan dikurangi sejalan dengan pulihnya sektor swasta. Sebaliknya, kebijakan moneter perlu diperlonggar untuk merangsang kegiatan swasta.
6. Mempercepat restrukturisasi perbankan. Langkah ini ditempuh untuk menggerakkan perekonomian nasional dan mengurangi biaya restrukturisasi pada anggaran pemerintah. Dalam jangka pendek program restrukturisasi perbankan diarahkan untuk menuntaskan rekapitalisasi perbankan termasuk rekapitalisasi bank pemerintah. Upaya menuntaskan restrukturisasi perbankan harus disertai penuntasan restrukturisasi utang perusahaan. Dengan besarnya kredit yang macet, ruang gerak perbankan menjadi terbatas. Sebaliknya tanpa aliran dana dari perbankan, perusahaan sulit untuk bergerak kembali dan memenuhi kewajibannya kepada perbankan.
7. Mempercepat restrukturisasi utang perusahaan. Langkah ini ditempuh agar terjalin sinergi dan saling memperkuat antara perbankan dengan perusahaan yang prospektif. Upaya yang dilakukan adalah meningkatkan efektivitas Prakarsa Jakarta dan BPPN dengan memperkuat kelembagaan dan berbagai instrumen pendukungnya. Dalam kaitan itu, BPPN telah diberikan kewenangan untuk menyelesaikan utang swasta melalui pengurangan utang (*haircut*) dan mekanisme pengalihan utang ke dalam saham (*debt to equity swap*). Selanjutnya BPPN akan mengkonsentrasikan upaya penanganan langsung pada kelompok peminjam terbesar dan menggunakan jasa perbankan nasional (*outsourcing*) untuk menangani pinjaman yang relatif kecil yaitu di bawah Rp. 50 miliar. Dengan demikian perusahaan kecil dan menengah yang masih berprospek baik dapat segera kembali bergerak.
8. Mempercepat realokasi sumberdaya pembangunan. Selama krisis berlangsung, lingkungan usaha mengalami perubahan mendasar seperti nilai tukar rupiah dan perubahan harga relatif yang sangat besar. Sebagai akibatnya terjadi perubahan prospek usaha antarindustri. Kegiatan usaha yang berorientasi ekspor mendapatkan keuntungan yang besar dalam masa krisis sebagai akibat menurunnya nilai tukar rupiah riil sehingga daya saing produk Indonesia meningkat pesat. Oleh karena itu realokasi sumber daya tersebut perlu didorong, terutama untuk meningkatkan ekspor nonmigas termasuk jasa

pariwisata. Langkah-langkah yang harus dilakukan antara lain pengurangan hambatan berusaha seperti deregulasi perdagangan dan investasi dalam rangka menggerakkan sektor riil dan meningkatkan ekspor; pelatihan untuk mendukung proses perpindahan kerja SDM, serta pemeliharaan dan rehabilitasi prasarana dasar agar dapat menunjang kelancaran usaha produksi dan distribusi.

Berbagai langkah pokok tersebut merupakan modal untuk menuju penguatan kelembagaan ekonomi. Keberhasilan langkah pembenahan kelembagaan ini akan tercermin pada:

1. Peningkatan produktivitas nasional. Dengan produktivitas nasional yang meningkat dimungkinkan tingkat pertumbuhan yang tinggi dan berkesinambungan karena sumber pertumbuhannya tidak hanya bertumpu pada akumulasi tenaga kerja dan modal, tetapi juga peningkatan produktivitas masyarakat (*total factor productivity*).
2. Peningkatan ketahanan ekonomi. Di sisi produksi, sumber pertumbuhan yang beragam (termasuk peningkatan produktivitas) seperti tersebut di atas akan memperkokoh basis perekonomian nasional. Di sisi pembiayaannya, berbagai pembenahan kelembagaan yang antara lain menghasilkan perbankan yang sehat dan pasar modal yang berkembang akan mendorong diversifikasi sumber pembiayaan pembangunan nasional. Proses ini akan meningkatkan ketahanan ekonomi.

C. GAMBARAN UMUM PEREKONOMIAN

Tanda-tanda pemulihan ekonomi sudah mulai terlihat sejak tahun 1999 seperti tercermin dari perkembangan berbagai indikator. Nilai tukar rupiah relatif stabil di sekitar Rp 7.000-7.500 per US\$; laju inflasi mencapai tingkat yang cukup rendah, yaitu sebesar 2,0 persen; dan perkembangan beberapa indikator sektor riil seperti produksi mobil dan motor; semen, konsumsi listrik, dan usaha *retail* yang terus meningkat.

Perkembangan perekonomian nasional tidak dapat lepas dari pengaruh perekonomian dunia sebagai dampak dari era globalisasi. Laporan Dana Moneter Internasional (IMF) bulan April 2000 memperlihatkan bahwa pemulihan perekonomian dunia telah mulai terlihat dalam tahun 1999 yang ditandai oleh pertumbuhan sebesar 3,3 persen, atau lebih tinggi dibandingkan dengan pertumbuhan pada tahun 1998 sebesar 2,5 persen. Dalam tahun 2000 pertumbuhan ekonomi dunia diperkirakan terus meningkat mencapai 4,2 persen. Sementara itu, pertumbuhan volume perdagangan dunia dalam tahun 2000 diperkirakan sebesar 7,9 persen, lebih tinggi dari pertumbuhan tahun 1999 yang sebesar 4,6 persen. Khusus untuk negara-negara ASEAN (Indonesia, Malaysia, Filipina, dan Thailand), pemulihan ekonomi ditandai oleh pertumbuhan sebesar 2,5 persen dalam tahun 1999 setelah tahun sebelumnya mengalami penurunan sebesar -9,5 persen. Dalam tahun 2000 perekonomian negara-negara ASEAN ini diperkirakan terus menguat dengan pertumbuhan sebesar 4,0 persen.

Pemulihan ekonomi dunia juga ditandai oleh perkembangan tingkat harga. Sejalan dengan terjadinya pemulihan ekonomi, laju inflasi di negara industri dalam tahun 1999 mencapai 1,4 persen. Dalam tahun 2000 laju inflasi di negara-negara tersebut diperkirakan terus meningkat hingga mencapai 1,9 persen. Sejalan dengan itu, tingkat perkembangan harga komoditas industri yang diukur dengan *manufacturing unit value* (MUV) juga terus membaik. Berdasarkan laporan Bank Dunia, *Global Commodity Markets*, MUV pada tahun 1999 masih mengalami penurunan sebesar -0,6 persen namun sudah lebih baik dibandingkan tahun 1998 yang menurun sebesar -3,9 persen. Dalam jangka menengah MUV diperkirakan akan meningkat sekitar 2,4 persen dalam tahun 2005. Ini memperlihatkan bahwa perdagangan dunia diperkirakan akan terus

menguat, sebagai cerminan membaiknya permintaan dunia, yang pada gilirannya akan mempengaruhi perkembangan produksi dunia.

Perkembangan positif perekonomian dunia tersebut akan dimanfaatkan sebaik mungkin dengan langkah-langkah pembenahan di dalam negeri. Agenda reformasi ekonomi yang akan mempengaruhi proses pemulihan ekonomi diantaranya adalah program penyehatan perbankan dan penyelesaian utang swasta. Rekapitalisasi perbankan diharapkan sudah selesai dalam tahun 2000 ini. Dengan demikian, fungsi perbankan sebagai lembaga intermediasi segera dapat dipulihkan. Untuk mendukung hal itu, restrukturisasi utang swasta akan dipercepat penyelesaiannya. Proses penyelesaian utang swasta menjadi sangat sulit karena selain banyaknya perusahaan yang terlibat, juga melibatkan banyak kreditur luar negeri. Oleh karena itu, dilakukan prioritas penyelesaian bagi debitur besar melalui dukungan sistem peradilan dan undang-undang kepailitan. Keberhasilan restrukturisasi perbankan dan utang swasta pada gilirannya akan mendorong sektor produksi untuk bergerak lagi. Dengan berbagai perkembangan tadi pemulihan ekonomi diperkirakan dapat terus berlanjut menuju ke pertumbuhan yang berkesinambungan.

Pemulihan dan pertumbuhan ekonomi secara berkesinambungan akan tergantung pada stabilitas. Dalam bidang ekonomi, penciptaan stabilitas telah terlihat pada keberhasilan pengendalian laju inflasi dalam tahun 1999. Selanjutnya, dalam jangka menengah pengendalian laju inflasi akan terus diupayakan untuk mendorong terwujudnya iklim perekonomian makro yang sehat. Dalam tahun 2000 laju inflasi diperkirakan akan mencapai sekitar 6-8 persen, dan kemudian terus menurun hingga mencapai sekitar 3-5 persen mulai tahun 2004 (lihat Tabel 1). Laju inflasi yang relatif masih cukup tinggi pada tahun-tahun awal didorong oleh rencana kenaikan harga-harga yang dikendalikan oleh pemerintah (*administered prices*) seperti harga bahan bakar minyak (BBM) dan tarif dasar listrik (TDL). Rencana kenaikan tersebut sulit karena bebannya yang cukup berat bagi keuangan negara.

Stabilitas ekonomi juga terlihat pada rendahnya fluktuasi nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing, terutama terhadap dollar Amerika. Sejak diberlakukannya regim mengambang bebas (*flexible exchange rate regime*), stabilitas nilai tukar rupiah hanya dapat dipengaruhi melalui kebijakan fiskal dan moneter melalui pengendalian tingkat inflasi. Secara keseluruhan, kebijakan fiskal yang ditempuh dalam 1-2 tahun pertama jangka menengah masih bersifat ekspansif. Sedangkan kebijakan moneter yang ditempuh masih ketat. Dalam tahun-tahun berikutnya, seiring dengan pulihnya sektor perbankan dan sektor riil serta perlunya mewujudkan anggaran negara yang berkesinambungan (*fiscal sustainability*), arah kebijakan tersebut akan menjadi berbalik. Dengan kombinasi kebijakan fiskal dan moneter tersebut, stabilitas harga diperkirakan dapat terkendali. Sejalan dengan perkiraan laju inflasi, nilai tukar rupiah diperkirakan akan relatif stabil dalam kisaran Rp 6.500-7.500 per US\$ dalam jangka menengah.

Prospek ekonomi juga akan dipengaruhi oleh perkiraan harga ekspor minyak mentah Indonesia. Dalam tahun 2000 harga ekspor minyak mentah diperkirakan dapat mencapai sekitar US\$ 20 perbarell, sedangkan dalam tahun-tahun selanjutnya hingga tahun 2005 diperkirakan dapat bertahan sekitar US\$ 17 perbarell. Perkiraan tersebut didasarkan pada permintaan energi di pasar internasional yang meningkat tidak terlalu tinggi. Sedangkan dari sisi penawaran diperkirakan relatif konstan. Berdasarkan perkiraan beberapa lembaga penelitian energi internasional, konsumsi energi dalam jangka menengah akan meningkat sekitar 1,2- 1,3 persen, sedangkan penawaran tidak akan banyak berubah dari tingkat yang sekarang. Dengan keadaan yang relatif hampir sama, dalam lima tahun terakhir harga ekspor minyak mentah rata-rata mencapai US\$ 16,9 perbarell. Walaupun dalam jangka pendek dimungkinkan

terjadi fluktuasi harga minyak, namun untuk kepentingan perencanaan jangka menengah ditetapkan perkiraan harga ekspor minyak mentah sebesar US\$ 17 perbarell.

Berdasarkan pertimbangan di atas, perekonomian nasional diperkirakan berangsur-angsur pulih dan berkembang secara berkelanjutan dengan landasan yang cukup kuat untuk menghadapi kemungkinan gejolak di masa datang. Setelah dalam tahun 2000 perekonomian nasional diperkirakan tumbuh sebesar 3,8 persen, maka dalam periode 2001-2005 diperkirakan terus tumbuh dalam kisaran 4-5, 5-6, hingga 6-7 persen pertahun.

Awal pemulihan ekonomi akan didorong oleh peningkatan pengeluaran konsumsi masyarakat maupun peran sektor pemerintah sebagai stimulus perekonomian. Sejalan dengan penyelesaian restrukturisasi perbankan dan utang perusahaan, maka kegairahan berinvestasi diperkirakan akan mulai terasa dalam tahun 2001. Hal ini tercermin pada peran investasi masyarakat dalam mendorong pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi dalam tahun itu, 2001, yakni sebesar 2,1 persen. Selanjutnya, peran investasi masyarakat dalam pertumbuhan dalam jangka menengah akan terus meningkat hingga mencapai 3,5 persen. Meskipun demikian, peran konsumsi masyarakat relatif akan masih tinggi hingga tahun 2005 sebagai cerminan dari peningkatan kesejahteraan. Peningkatan kesejahteraan masyarakat itu secara nyata akan tercermin pada pendapatan per kapita yang terus meningkat. Setelah dalam masa krisis pendapatan per kapita merosot hingga separuhnya, maka dalam jangka menengah diperkirakan akan terus membaik hingga mendekati US\$ 1.400 dalam tahun 2005.

Meskipun peran investasi dalam mendorong perkembangan ekonomi diperkirakan meningkat, namun rasionya terhadap produk nasional bruto (PNB) tidak akan setinggi rasio sebelum krisis. Rasio investasi terhadap PNB yang merosot hingga hanya mencapai 12,5 persen dalam tahun 1999 akan terus meningkat hingga mencapai 29,5 persen dalam tahun 2005. Investasi masyarakat yang menurun drastis hingga hanya mencapai 6,9 persen dari PNB dalam tahun 1999 akan terus membaik dan mencapai 24,3 persen dalam tahun 2005.

Dalam sumber-sumber pembiayaan investasi, peranan tabungan masyarakat yang menurun hingga di bawah 10 persen dalam tahun 1999 akan terus membaik hingga mencapai 21,3 persen dari PNB dalam tahun 2005. Di samping peningkatan kesejahteraan masyarakat, kenaikan tabungan ini sekaligus mencerminkan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap dunia perbankan yang terus membaik. Sementara itu, peran tabungan luar negeri terhadap pembiayaan investasi hingga tahun 2005 masih akan lebih rendah dibandingkan keadaan sebelum krisis, yakni sebesar 1,5 persen dari PNB. Hal ini menandakan bahwa upaya untuk menggali sumber pendanaan dalam negeri terus dilakukan guna membiayai kebutuhan investasinya.

Keberhasilan pembangunan ekonomi yang berkesinambungan seperti diuraikan di atas akan menghasilkan fundamental ekonomi yang semakin kokoh dalam menghadapi gejolak eksternal di masa datang. Hal ini tercermin pada beberapa indikator ekonomi makro sebagai berikut.

Pertama adalah rasio defisit transaksi berjalan terhadap PDB. Transaksi berjalan yang dalam masa krisis mengalami surplus akan berbalik menjadi defisit mulai tahun 2003. Defisit ini terjadi akibat impor yang semakin meningkat sejalan dengan pulihnya kegiatan sektor produksi. Meskipun demikian defisit tersebut masih dalam batas yang aman. Pada akhir tahun periode jangka menengah rasio defisit transaksi berjalan terhadap PDB diperkirakan lebih rendah dibandingkan sebelum krisis.

Tabel 1
Ringkasan Perkiraan Kerangka Makro Ekonomi

Indikator	Proyeksi						
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Perkiraan Indikator-indikator Pokok							
Laju Inflasi							
Indeks Harga Konsumen	2,0	6-8	6-8	5-7	4-6	3-5	3-5
Deflator PDB	18,1	10,5	7,6	6,4	5,3	3,2	3,2
Nilai Tukar Rp/US\$ Nominal	7.699	6.500-	6.500-	6.500-	6.500-	6.500-	6.500-
		7.500	7.500	7.500	7.500	7.500	7.500
Perubahan Kurs Rupiah Riil (persen) ¹⁾							
Tahunan	-7,5	-3,8	-4,9	-3,9	-2,9	-1,0	-0,9
Terhadap Tahun 1996/97	59,7	37,3	30,6	25,6	22,0	20,8	19,8
Suku Bunga Deposito Nominal 6 Bulan (persen)	14,2	12,1	10,3	9,8	8,8	8,8	8,8
Pertumbuhan Ekonomi (persen)	0,5	3,8	4-5	5-6	5-6	6-7	6-7
PDB Nominal Perkapita (US\$)	701	871	966	1.065	1.173	1.273	1.384
Transaksi Berjalan/PDB (persen)	4,0	2,7	1,0	0,2	-0,5	-1,1	-1,5
Surplus/Defisit APBN/PDB (persen) ²⁾	-4,0	-4,8	-3,9	-2,9	-1,5	-0,2	1,4
Stok Utang Pemerintah/PDB (persen) ²⁾	103,6	94,6	86,7	78,1	69,5	62,2	55,6
Utang Luar Negeri	48,0	44,4	41,0	36,6	32,4	29,2	26,2
Utang Dalam Negeri	55,6	50,2	45,8	41,5	37,1	33,0	29,3

Sumbangan terhadap Pertumbuhan							
Pertumbuhan Ekonomi (per persen)	0,5	3,8	4-5	5-6	5-6	6-7	6-7
Konsumsi	2,7	1,6	2,9	1,6	2,9	2,6	3,4
Masyarakat	2,5	1,3	1,4	1,8	2,9	2,5	3,4
Pemerintah	0,1	0,4	1,5	-0,2	0,0	0,1	0,1
Investasi	-9,1	0,5	1,7	4,5	3,7	4,1	3,4
Masyarakat (termasuk perubahan stok)	0,5	0,7	2,1	3,3	3,3	3,4	3,5
Pemerintah	-9,7	-0,2	-0,4	1,1	0,3	0,7	-0,0
Ekspor, Neto	7,0	1,6	-0,1	-0,9	-0,6	-0,1	-0,0
Ekspor	- 27,7	-1,9	0,1	0,5	1,1	1,3	1,3
Impor	34,7	3,5	-0,2	-1,4	-1,7	-1,4	-1,3

Investasi dan Sumber-sumber Pembiayaan (Rasio terhadap PNB)							
Investasi Total (termasuk perubahan stok)	12,5	16,7	17,5	20,8	22,7	26,8	29,5
Pemerintah	5,6	4,5	4,3	5,1	5,1	5,2	5,3
Masyarakat	6,9	12,2	13,2	15,7	17,7	21,6	24,3
Tabungan Total	12,5	16,7	17,5	20,8	22,7	26,8	29,5
Tabungan Nasional	13,3	19,4	18,6	20,9	22,2	25,7	28,0
Pemerintah	3,4	-1,7	0,4	2,2	3,6	5,0	6,7
Masyarakat	9,9	21,2	18,2	18,8	18,6	20,6	21,3
Tabungan Luar Negeri	-0,8	-2,7	-1,0	-0,2	0,5	1,1	1,5

1. Tanda positif menunjukkan depresiasi dan tanda negatif menunjukkan apresiasi
2. Tahun 1999 merupakan tahun anggaran 1999/2000 (1 April 1999- 31 Maret 2000), dan untuk tahun 2000 juga adalah tahun anggaran (1 April 2000 - 31 Desember 2000).

Kedua adalah rasio defisit anggaran terhadap PDB. Anggaran negara diperkirakan masih akan mengalami defisit cukup besar pada tahun-tahun awal dan kemudian akan relatif berimbang pada tahun 2004. Defisit anggaran negara yang cukup besar dalam tahun-tahun awal adalah diarahkan untuk mendorong pemulihan ekonomi nasional melalui stimulus fiskal mengingat sektor swasta masih dalam tahap rehabilitasi dan konsolidasi. Dalam tahun-tahun berikutnya diharapkan defisit anggaran negara akan terus mengecil hingga mengalami surplus dalam tahun 2005. Perubahan struktural dari defisit menjadi surplus tersebut mencerminkan upaya untuk menjaga kesehatan dan kesinambungan APBN (*fiscal sustainability*).

Ketiga adalah rasio stok utang pemerintah terhadap PDB. Rasio stok utang pemerintah terhadap PDB, yang mencakup utang luar negeri dan dalam negeri, diperkirakan terus menurun dari 103,6 persen dalam tahun 1999/2000 menjadi sekitar 56 persen dalam tahun 2005. Hal ini menandakan bahwa pemerintah terus berupaya untuk dapat lebih mandiri dalam membiayai pembangunannya.

Keempat, pulihnya perekonomian nasional dengan fundamental yang makin kokoh juga tercermin pada sektor moneter dan keuangan. Seperti telah diuraikan sebelumnya, laju inflasi akan semakin dapat dikendalikan hingga ke tingkat yang tidak jauh berbeda dengan laju inflasi dunia sehingga memungkinkan terwujudnya stabilitas nilai tukar rupiah dan meningkatnya kepercayaan terhadap rupiah. Seiring dengan berkurangnya faktor resiko investasi, suku bunga di dalam negeri akan menurun. Selanjutnya suku bunga yang rendah

bersama-sama dengan makin sehatnya sektor perbankan akan mendorong sektor produksi yang pada gilirannya akan meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap perekonomian dan memperkuat lebih lanjut fundamental ekonomi.

D. STRUKTUR EKONOMI

Perekonomian nasional dalam jangka menengah diharapkan menjadi lebih efisien dengan pertumbuhan yang terus meningkat hingga mencapai tingkat 6-7 persen dalam tahun 2005. Peningkatan efisiensi perekonomian ini akan tercermin pada penurunan angka *incremental capital-output ratio* (ICOR). Dalam periode 2001-2005 angka ICOR diperkirakan terus menurun secara bertahap dari 4,6 menjadi 2,5. Sejalan dengan itu, tingkat produktivitas perekonomian yang diukur dengan *total factor productivity* (TFP) juga akan membaik. Dalam periode 2001-2005 TFP diperkirakan meningkat rata-rata sebesar 1,3 persen pertahun sebagai hasil reformasi di segala bidang.

Sektor yang menjadi pendorong pada tahap awal pemulihan ekonomi antara lain adalah sektor yang berperan dalam pemenuhan konsumsi masyarakat, sektor yang memiliki nilai tambah lokal yang tinggi dan berorientasi ekspor seperti sektor pertanian termasuk peternakan dan perikanan; serta sektor industri yang bersifat padat karya seperti industri makanan, minuman, dan tembakau; serta tekstil, barang kulit, dan alas kaki. Keseluruhan sektor dan subsektor tersebut telah mengalami pertumbuhan dalam tahun 1999 setelah tahun sebelumnya mengalami penurunan akibat krisis.

Sektor pertanian dalam lima tahun yang akan datang diharapkan dapat tumbuh antara 2,5-3,0 persen, lebih tinggi dibandingkan sepuluh tahun terakhir yang mencapai sekitar 2,0 persen (lihat Tabel 2). Pertumbuhan yang cukup tinggi tersebut mencerminkan keinginan untuk lebih memberdayakan perekonomian rakyat yang sebagian besar masih berbasis pertanian terutama subsektor perikanan, peternakan, dan perkebunan.

Proses pemulihan sektor industri pengolahan, khususnya nonmigas, secara keseluruhan akan tergantung pada keberhasilan program restrukturisasi perbankan dan utang perusahaan. Dalam jangka menengah industri pengolahan nonmigas akan menjadi mesin pendorong pembangunan ekonomi. Dalam periode 2001-2005 rata-rata pertumbuhannya diperkirakan mencapai 8,8 persen pertahun, lebih rendah dibandingkan dengan periode lima tahun sebelum krisis (1992-1996) yang rata-rata mencapai 12,5 persen pertahun. Sejalan dengan keinginan untuk lebih memberdayakan perekonomian rakyat, industri yang bersifat padat karya masih akan mempunyai andil yang cukup besar. Demikian pula dengan industri pengolah hasil pertanian yang dalam tahun 1999 lebih dulu keluar dari krisis.

Berdasarkan komposisi pertumbuhan seperti di atas, proses transformasi ekonomi menuju negara industri akan berlangsung kembali dengan sektor pertanian sebagai basis pengembangannya. Peran sektor pertanian, yang dalam masa krisis mengalami peningkatan cukup berarti, berangsur-angsur akan menurun kembali. Dalam tahun 1999 peran sektor pertanian mencapai 19,5 persen, atau sekitar 3 persen lebih tinggi dibandingkan sebelum krisis. Pada tahun 2005 peran sektor pertanian diperkirakan kembali menurun hingga mencapai 17,6 persen. Sementara itu peran industri pengolahan, yang dalam masa krisis mengalami penurunan, diperkirakan berangsur-angsur meningkat kembali hingga mencapai 27,3 persen dalam tahun 2005.

Pertumbuhan ekonomi akan menciptakan lapangan kerja. Berdasarkan survei angkatan kerja nasional (Sakernas) tahun 1999 terdapat sekitar 6 juta penganggur terbuka atau 6,4 persen dari seluruh angkatan kerja. Dengan perkiraan rata-rata pertumbuhan ekonomi sebesar 5,8 persen dalam periode 2001-2005 diperkirakan akan tercipta kesempatan kerja baru bagi 11,3 juta

orang. Secara berangsur-angsur jumlah penganggur terbuka dapat diturunkan hingga mencapai 4,7 persen dalam tahun 2005.

Dalam masa krisis kesempatan kerja di sektor pertanian meningkat cukup tinggi sebagai indikasi bahwa sektor tersebut dapat menjadi penyangga kegiatan ekonomi masyarakat. Dalam tahun 2001 dan 2002 diperkirakan masih terjadi sedikit peningkatan lapangan kerja baru di sektor pertanian sebagai bagian dari upaya untuk lebih mendorong perekonomian rakyat. Namun dalam tahun-tahun berikutnya lapangan kerja di sektor tersebut akan kembali menurun sejalan dengan percepatan proses industrialisasi. Selama periode 2001-2005 produktivitas tenaga kerja di sektor pertanian rata-rata meningkat sebesar 2,8 persen pertahun. Sementara itu dalam periode yang sama, di sektor industri pengolahan diperkirakan akan tercipta 2,9 juta lapangan kerja baru, atau rata-rata meningkat 4,4 persen pertahun. Peningkatan produktivitas tenaga kerja di sektor ini diperkirakan mencapai rata-rata 3,5 persen pertahun.

Sejalan dengan pemulihan ekonomi, penciptaan lapangan kerja, langkah-langkah sistematis lintas bidang pembangunan, serta upaya-upaya khusus untuk mengurangi kemiskinan, jumlah penduduk miskin diperkirakan menurun sebesar 4-5 persen dari 18,2 persen pada tahun 1999.

Tabel 2
Perkiraan Struktur Ekonomi

S e k t o r	Proyeksi						
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Pertumbuhan PDB (persen)							
Pertanian	0,6	2,5	2,5	2,5	2,7	2,9	3,0
Industri Pengolahan	3,1	5,2	6,3	7,3	8,4	9,2	9,4
Nonmigas	2,5	5,7	6,8	7,9	9,2	10,0	10,1
Lainnya	-0,6	3,5	4,3	4,9	5,8	6,3	6,6
Distribusi PDB (persen)							
Pertanian	19,5	19,6	19,5	19,2	18,7	18,2	17,6
Industri Pengolahan	25,4	25,6	25,8	26,0	26,3	26,8	27,3
Nonmigas	22,4	22,5	22,8	23,1	23,6	24,2	24,7
Lainnya	55,1	54,8	54,7	54,8	54,9	55,0	55,1
Tenaga Kerja							
Kesempatan Kerja (juta orang)	88,8	90,9	93,1	95,2	97,5	99,9	102,2
Pertanian	38,4	39,0	39,5	39,7	39,7	39,4	39,0

<i>Distribusi (persen)</i>	43,2	43,0	42,4	41,7	40,7	39,4	38,1
Industri Pengolahan	11,5	11,9	12,4	12,9	13,5	14,1	14,8
<i>Distribusi (persen)</i>	13,0	13,1	13,3	13,5	13,8	14,1	14,5
Lainnya	38,9	39,9	41,2	42,7	44,4	46,3	48,4
<i>Distribusi (persen)</i>	43,8	43,9	44,3	44,8	45,5	46,4	47,4
Pengangguran Terbuka (persen) ¹⁾	6,4	6,1	5,8	5,6	5,3	5,0	4,7

1) Pengangguran terbuka adalah angkatan kerja yang belum pernah bekerja dan sedang berusaha mendapat pekerjaan, atau yang sudah pernah bekerja karena sesuatu hal berhenti atau diberhentikan, dan sedang berusaha untuk mendapat pekerjaan.

E. NERACA PEMBAYARAN

Perkiraan neraca pembayaran Indonesia, seperti terlihat dalam Tabel 3, didasarkan pada dua asumsi pokok, yaitu perkembangan ekonomi dunia dan perkembangan ekonomi makro di dalam negeri. Asumsi mengenai perkembangan perekonomian internasional tersebut mencakup laju pertumbuhan ekonomi, terutama negara maju, tingkat inflasi dunia, tingkat suku bunga, serta nilai paritas antara valuta negara industri utama. Di dalam negeri, perkiraan neraca pembayaran terkait dengan sasaran pertumbuhan dan pola pertumbuhan ekonomi, perkiraan pertumbuhan investasi, serta perkiraan sumber pembiayaan investasi, baik dari dalam maupun luar negeri.

Dalam dua tahun terakhir transaksi berjalan mengalami surplus yang cukup besar karena penurunan impor nonmigas lebih besar daripada penurunan eksportnya dan meningkatnya harga ekspor minyak mentah dalam tahun 1999. Penurunan impor nonmigas terutama disebabkan oleh melemahnya tingkat kegiatan ekonomi dalam masa krisis serta penolakan L/C impor dari Indonesia oleh perbankan di luar negeri yang disebabkan oleh menurunnya kepercayaan internasional terhadap perbankan nasional. Sementara itu beberapa kendala yang menghambat peluang ekspor nonmigas antara lain adalah terganggunya pengadaan barang impor sehingga mempengaruhi ekspor barang yang mempunyai kandungan impor tinggi, kesulitan dalam mendapatkan peti kemas, kesulitan dalam memperoleh kredit modal kerja sebagai akibat tingginya suku bunga, rendahnya tingkat efisiensi yang berakibat pada lemahnya daya saing terutama dengan negara di Asia, adanya tuduhan dumping oleh beberapa negara tujuan ekspor, serta turunnya harga komoditas ekspor utama.

Dalam kurun waktu enam tahun mendatang, hambatan ekspor nonmigas tersebut diharapkan secara bertahap sudah terselesaikan. Nilai keseluruhan ekspor diharapkan meningkat rata-rata sebesar 8,7 persen pertahun, yaitu dari US\$ 51,2 miliar pada tahun 1999 menjadi US\$ 84,3 miliar pada tahun 2005. Ekspor nonmigas diperkirakan terus meningkat, didorong oleh pemanfaatan peningkatan daya saing, serta upaya untuk menciptakan iklim yang kondusif bagi kegiatan ekspor. Nilai eksportnya diperkirakan meningkat dengan rata-rata sebesar 10,0 persen pertahun, yaitu dari US\$ 41,0 miliar pada tahun 1999 menjadi US\$ 72,7 miliar pada tahun 2005. Sumber peningkatan terbesar ekspor nonmigas berasal

dari hasil industri pengolahan nonmigas. Sejalan dengan pemulihan ekonomi impor nonmigas akan terus meningkat hingga tumbuh rata-rata sebesar 15,2 persen pertahun, yaitu dari US\$ 26,6 miliar pada tahun 1999 menjadi US\$ 62,3 miliar pada tahun 2005. Di sektor jasa-jasa, penerimaan dari jasa pariwisata diperkirakan juga terus membaik hingga dapat kembali menjadi salah satu sumber penerimaan devisa. Namun demikian, tingginya pembayaran bunga pinjaman karena peningkatan pinjaman pemerintah akan ikut memperbesar defisit dalam neraca jasa-jasa.

Dengan berbagai perkiraan tersebut, neraca transaksi berjalan masih akan mencatat surplus sampai dengan 2002, sedangkan untuk tahun-tahun berikutnya akan mengalami defisit. Pada tahun 2005 rasio defisit transaksi berjalan terhadap PDB diperkirakan mencapai 1,5 persen, lebih rendah dibandingkan dengan tingkat sebelum krisis.

Di sisi neraca arus modal, arus modal ke luar dalam jumlah yang besar antara tahun 1997 dan 1998 masih terasa hingga tahun 1999. Dalam tahun 2000 arus keluar modal swasta bersih telah mengecil sejalan dengan kemajuan yang dicapai dalam restrukturisasi utang perusahaan swasta. Ini berarti juga akan menarik masuknya modal dalam tahun-tahun berikutnya. Penanaman modal asing diharapkan juga akan terus membaik dan diperkirakan akan mencapai tingkat sebelum krisis pada tahun 2005. Surplus dalam arus modal swasta bersih diperkirakan akan mulai terjadi tahun 2002.

Arus modal pemerintah bersih pada tahun 1999 mengalami surplus sekitar US\$ 2,5 miliar terutama karena penjadualan utang melalui Paris Club hingga Maret tahun 2002. Pinjaman program yang dimulai tahun 1997 untuk membantu proses pemulihan ekonomi Indonesia masih cukup tinggi pada tahun 2000, dan baru akan menurun pada tahun 2001. Secara keseluruhan surplus neraca modal pemerintah terus menurun secara bertahap sejalan dengan semakin menurunnya pinjaman program dan meningkatnya pembayaran kembali pinjaman pemerintah dan pinjaman dari IMF. Tambahan pembiayaan tersebut masih dibutuhkan untuk memenuhi kekurangan anggaran.

Tabel 3
Perkiraan Neraca Pembayaran (miliar US\$)

	Proyeksi						
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<u>Ekspor</u>	51,2	56,9	58,8	63,4	69,0	75,9	84,3
Migas	10,3	12,7	11,0	11,1	11,3	11,5	11,7
Nonmigas	41,0	44,2	47,9	52,3	57,7	64,4	72,7
(Pertumbuhan)	-4,6	7,8	8,3	9,2	10,4	11,6	12,9
<u>Impor</u>	-30,6	-35,6	-39,7	-45,2	-51,9	-59,8	-69,2
Migas	-4,0	-5,5	-5,3	-5,6	-6,0	-6,4	-6,8

Nonmigas	-26,6	-30,1	-34,4	-39,6	-45,9	-53,4	-62,3
(Pertumbuhan)	-8,4	13,0	14,4	15,0	15,9	16,5	16,7
Jasa-jasa	-14,9	-16,4	-17,1	-17,8	-18,5	-19,2	-20,0
Pembayaran Suku Bunga	-3,2	-3,6	-4,5	-4,5	-4,4	-4,4	-4,3
Pinjaman Pemerintah							
Transaksi Berjalan	5,8	4,9	2,1	0,4	-1,4	-3,2	-4,8
Neraca Arus Modal	-7,4	-7,3	-0,6	2,8	5,7	6,8	7,9
Pemerintah	2,5	0,7	0,4	0,4	0,3	0,1	0,0
Arus Masuk	6,6	6,5	6,3	5,9	5,5	5,6	5,6
Arus Keluar	-4,1	-5,8	-5,9	-5,5	-5,2	-5,5	-5,5
Swasta	-9,9	-8,0	-1,0	2,4	5,4	6,7	7,9
PMA Neto	-3,3	-3,8	1,0	2,0	3,0	4,0	5,0
Lainnya	-6,7	-4,2	-2,0	0,4	2,4	2,7	2,9
<u>Exceptional Financing</u>	2,9	5,0	2,8	-0,4	-1,3	-0,7	-0,9
IMF Neto	1,4	2,1	-0,4	-1,1	-1,3	-0,7	-0,9
Penjadwalan Utang	1,5	2,9	3,2	0,7	0,0	0,0	0,0
(Rescheduling)							
Surplus/Defisit (overall Balance)	1,2	2,6	4,3	2,8	3,1	2,9	2,2
Cadangan Devisa Bruto	27,1	30,5	34,9	37,6	40,7	43,6	45,9
(Dalam bulan impor)	7,1	7,1	7,4	7,2	6,9	6,6	6,2
Cadangan Devisa Bersih	16,9	18,2	22,9	26,8	31,2	34,8	37,9

Utang Luar Negeri	148,1	145,8	148,1	150,5	154,9	160,9	168,0
Pemerintah ^{a)}	75,9	81,6	84,8	84,8	83,8	83,2	82,4
Swasta	72,2	64,2	63,2	65,6	71,0	77,7	85,6
a) Termasuk pinjaman dari IMF							

Gambaran neraca arus modal tersebut cukup konservatif terutama dalam perkiraan arus modal swasta mengingat selama krisis pelarian modal swasta cukup besar. *Pertama*, pelarian modal swasta selama tahun 1997 - 1999 yang sekitar US\$ 30 miliar diperkirakan akan sulit untuk segera kembali seluruhnya. *Kedua*, akan terjadi defisit dalam lalu lintas modal swasta lainnya dalam beberapa tahun mendatang karena arus modal yang masuk tidak dapat menutupi arus yang keluar meskipun sebagian utang swasta telah dijadualkan kembali. Sementara itu, penanaman modal asing (PMA) diperkirakan dapat mencapai tingkat sebelum krisis. Meskipun demikian, arus modal swasta bersih (*net private capital*) tetap akan lebih rendah dibandingkan sebelum krisis.

Dengan gambaran neraca transaksi berjalan dan neraca arus modal seperti tersebut di atas, diperkirakan cadangan devisa bruto (*gross foreign assets*) akan dapat terus meningkat dan merupakan peredam (*cushion*) bagi kemungkinan gejolak rupiah. Dengan pelunasan pinjaman pemerintah dan swasta, posisi utang luar negeri akan menurun tidak saja sebagai persentase terhadap PDB tetapi juga secara absolut.

F. KEUANGAN NEGARA

Dalam jangka pendek kebijakan keuangan negara diarahkan untuk menciptakan stimulus fiskal (*fiscal stimulus*) pada tahun 2000 guna mendukung pemulihan ekonomi. Dalam tahun-tahun berikutnya kebijakan diarahkan untuk mewujudkan fiskal yang berkelanjutan (*fiscal sustainability*). Arah kebijakan tersebut tercermin dari defisit anggaran yang cukup besar pada tahun-tahun awal proyeksi, kemudian secara bertahap relatif berimbang pada tahun 2004 (lihat Tabel 4).

Di sisi penerimaan, upaya peningkatan penerimaan pajak terus dilanjutkan. Penerimaan pajak nonmigas diharapkan dapat meningkat sekitar 5 persen dari PDB dalam waktu 5 tahun. Langkah yang ditempuh adalah menyederhanakan administrasi pajak, menghilangkan berbagai pengecualian pajak dan meningkatkan penegakan hukum. Sementara itu, peranan migas (pajak dan bukan pajak) akan menurun.

Di sisi pengeluaran negara, langkah pokok yang ditempuh untuk mendukung *fiscal sustainability* adalah sebagai berikut:

1. Menekan biaya restrukturisasi perbankan. Untuk itu, proses rekapitalisasi perbankan diharapkan selesai dalam tahun 2000 ini. Selanjutnya melalui kebijakan untuk menjaga stabilitas harga diharapkan terwujud tingkat suku bunga yang rendah sehingga memperingan pembayaran bunga obligasi dalam rangka rekapitalisasi perbankan. Upaya penyehatan kembali industri perbankan ini sangat penting untuk memungkinkan penyaluran kembali kredit guna mendukung kegiatan ekonomi.
2. Menghapuskan subsidi secara bertahap. Subsidi BBM selama ini tidak terarah pada rakyat miskin. Penghematan pengeluaran ini dapat digunakan untuk pengeluaran pembangunan yang lebih terarah pada golongan masyarakat kurang

mampu tersebut. Dalam perkiraan ini masih disediakan subsidi yang terarah pada kelompok masyarakat miskin (*targeted subsidy*).

3. Mengendalikan peningkatan anggaran untuk belanja pegawai. Meskipun perbaikan pendapatan PNS sangat penting dalam meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, kemampuan APBN sangat terbatas untuk membiayainya. Oleh karena itu, peningkatan belanja pegawai tersebut perlu disertai dengan reformasi birokrasi.
4. Membatasi pengeluaran pembangunan. Pengeluaran pembangunan dibatasi pada kegiatan yang harus dilakukan oleh pemerintah, bersifat sangat penting dan mendesak. Dalam kaitan itu skala prioritas pengeluaran pembangunan harus dipertajam.

Tabel 4
Perkiraan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara ¹⁾ (persen PDB)

	Proyeksi						
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
A. Penerimaan Negara dan Hibah	16,2	16,6	15,3	16,1	16,9	17,7	18,7
1. Penerimaan Pajak	11,0	11,0	11,3	12,4	13,4	14,3	15,4
a. PPh	6,3	5,9	5,6	5,9	6,2	6,4	6,7
Migas	1,4	1,1	0,7	0,6	0,5	0,5	0,5
Bukan Migas	4,9	4,8	5,0	5,3	5,6	5,9	6,3
b. PPN	3,0	2,9	3,4	3,9	4,3	4,7	5,2
c. Lainnya	1,7	2,2	2,3	2,6	2,8	3,2	3,5
2. Penerimaan Bukan Pajak	5,2	5,6	4,0	3,8	3,5	3,4	3,3
a. Migas	3,6	3,6	2,6	2,3	2,1	1,9	1,8
b. Bukan Migas	1,6	2,0	1,4	1,4	1,4	1,5	1,5
B. Pengeluaran Negara	20,1	21,3	19,2	19,1	18,4	17,9	17,2
1. Pengeluaran Rutin	15,5	17,1	15,0	14,0	13,3	12,7	12,0
a. Restrukturisasi Perbankan	2,4	4,1	3,9	3,5	3,1	2,7	2,1
b. Belanja Pegawai	4,6	5,2	5,1	5,3	5,3	5,3	5,3
c. Subsidi	5,3	3,6	1,8	1,2	1,1	1,0	0,9
d. Lainnya	3,2	4,2	4,2	4,0	3,9	3,8	3,7

2. Pengeluaran Pembangunan	4,7	4,2	4,3	5,1	5,1	5,2	5,3
C. Surplus/Defisit	-4,0	-4,8	-3,9	-2,9	-1,5	-0,2	1,4
D. Pembiayaan	4,0	4,8	3,9	2,9	1,5	0,2	-1,4
1. Dalam Negeri	1,8	2,8	2,1	2,5	1,3	0,2	-1,5
a. Perbankan	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
b. Non Perbankan (netto)	1,8	2,8	2,1	2,5	1,3	0,2	-1,5
Penjualan aset perbankan	1,5	2,0	2,2	2,6	2,4	1,7	0,0
Privatisasi	0,3	0,7	0,5	0,4	0,4	0,4	0,3
Amortisasi (-)	0,0	0,0	-0,6	-0,6	-1,5	-1,9	-1,8
2. Luar negeri (netto)	2,1	2,0	1,8	0,5	0,1	0,0	0,0
a. Penyerapan pinjaman	3,9	3,0	3,1	2,6	2,1	2,0	1,8
b. Amortisasi	-1,8	-0,9	-1,3	-2,1	-2,0	-1,9	-1,8
Memorandum							
- Pengaruh kebijakan fiskal terhadap perekonomian (<i>fiscal impulse</i>) ²⁾	-0,3	0,9	-0,8	-0,7	-1,1	-0,9	-1,4
- Utang pemerintah	103,6	94,6	86,7	78,1	69,5	62,2	55,6

1. Sesuai dengan tahun anggaran. Tahun 1999 mencerminkan TA 1999/2000, berlaku dari 1 April 1999 s/d 31 Maret 2000. TA 2000 dari 1 April s/d 31 Desember (9 bulan). Mulai tahun 2001 sama dengan tahun kalender, berlaku dari 1 Januari s/d 31 Desember. Positif menunjukkan pengaruh perubahan kebijakan menjadi relatif lebih ekspansif. Sebaliknya (negatif) berarti lebih kontraktif.

Di sisi pembiayaan defisit, dengan arah kebijakan mengurangi utang luar negeri, maka perlu dihimpun pembiayaan domestik. Berdasarkan UU No.23/1999 tentang Bank Indonesia, sumber pembiayaan dari bank sentral untuk pemerintah tidak dimungkinkan lagi. Oleh karena itu, sumber pembiayaan akan dihimpun dengan:

1. Mengupayakan penjualan aset hasil restrukturisasi perbankan (*asset recovery*) sebesar mungkin.
2. Mengoptimalkan pendapatan dari privatisasi. Tujuan utamanya adalah meningkatkan kesehatan perusahaan pada khususnya dan perekonomian pada umumnya.

3. Menerbitkan obligasi. Dalam penerbitan obligasi ini, perlu dipersiapkan secara matang infrastrukturnya dan dipertimbangkan secara seksama kondisi makro nasionalnya. Dengan mempertimbangkan hal tersebut, penerbitan obligasi pemerintah baru akan dimulai tahun 2004.

Secara ringkas, perkiraan di atas sesuai dengan amanat GBHN 1999 untuk mewujudkan APBN yang semakin sehat dengan mengurangi ketergantungan terhadap pinjaman luar negeri. Dalam perkiraan tersebut ada dua hal yang perlu dicatat:

1. Proses transisi menuju perimbangan keuangan pusat dan daerah dapat berlangsung sesuai dengan prinsip pengelolaan kebijakan yang menjamin stabilitas ekonomi. Pertama, penyerahan penerimaan negara dari pusat ke daerah baik berupa transfer maupun penyerahan kewenangan pengelolaannya harus didahului oleh penyerahan tanggung jawab terhadap kewajiban atas pengeluarannya. Kedua, pinjaman keuangan daerah dibatasi pada tingkat yang tidak membahayakan stabilitas ekonomi makro dan selaras kesinambungan anggaran pemerintah secara nasional. Dengan langkah tersebut, gambaran ekonomi secara makro tidak berubah (misalnya dalam hal defisit anggaran dan utang luar negeri pemerintah). Hanya komposisi penerimaan dan pengeluaran yang mungkin berubah.
2. Pelaksanaan *rolling budget*. Dalam kaitan itu diperlukan kerangka jangka menengah APBN (*medium-term expenditure framework*) yang berjangka waktu 3 tahun. Hal ini untuk mengurangi ketidakakuratan perencanaan lima tahunan dan menghindari kelemahan perencanaan tahunan bagi program pembangunan yang bersifat *multi-year*. Kerangka jangka menengah anggaran negara tersebut dapat diwujudkan sebagai rencana pembangunan tahunan (Repeta).

G. MONETER

Besaran moneter yang disajikan di sini bukan merupakan sasaran melainkan suatu gambaran yang konsisten dengan perkiraan perekonomian nasional antara lain mencakup tingkat inflasi, suku bunga, dan nilai tukar rupiah.

Penyusunan perkiraan inflasi dilakukan dengan memperhatikan parameter variabel yang berpengaruh. Bank Indonesia menetapkan sasaran laju inflasi inti (*core inflation*) selama tahun 2000 pada kisaran 3-5 persen. Sasaran ini diperkirakan sesuai dengan kondisi fundamental ekonomi dan secara langsung dapat dipengaruhi oleh kebijakan moneter. Laju inflasi diperkirakan lebih tinggi 2-3 persen dengan adanya rencana pemerintah untuk menaikkan gaji PNS, mengenakan bea masuk impor beras dan gula, mengurangi subsidi BBM, dan menyesuaikan tarif dasar listrik (TDL). Pada tahun-tahun selanjutnya diperkirakan sumbangan *non-core inflation* akan semakin kecil, sehingga besaran inflasi akan lebih dipengaruhi oleh *core inflation* dan kebijakan moneter diharapkan dapat lebih efektif. Seiring dengan laju inflasi yang terus menurun, tingkat suku bunga dalam jangka menengah akan cenderung menurun. Hal ini terutama didorong oleh turunnya premium suku bunga (*interest rate premium*).

Pada saat krisis tahun 1998 suku bunga premium di Indonesia melonjak. Hal ini didorong oleh beberapa penilaian (*rating*) yang dikeluarkan lembaga pemeringkat internasional, antara lain Standard & Poors, yang memberikan kode CCC yang berarti Indonesia tidak mampu melakukan pembayaran dan sangat bergantung pada pinjaman. Penerbitan *country risk rating* Indonesia per Juni 1999 menempatkan Indonesia berada pada tingkat E-46 pada tahun 1998. Ini berarti stabilitas politik dan ekonomi Indonesia dianggap tidak dapat diandalkan. Tingkat E-46 menempatkan Indonesia di bawah peringkat Rusia.

Perkembangan ekonomi pada tahun 1999 membaik tercermin dari menurunnya suku bunga deposito 6 bulan menjadi 14,2 persen. Hal ini memperkuat indikasi mulai berlangsungnya proses stabilisasi pada tahun tersebut. Meskipun

demikian perkembangan tersebut belum banyak mengubah persepsi lembaga keuangan internasional. Pada pertengahan 1999 Bern Union memberikan peringkat D untuk *insurance country risk rating*, yang mengakibatkan lembaga asuransi dan reasuransi luar negeri tidak bersedia menanggung risiko bisnis di Indonesia. Dengan kesungguhan dalam menjalankan agenda reformasi ekonomi, maka premium suku bunga Indonesia dalam jangka menengah diperkirakan akan jauh menurun. Dengan perkiraan ini, tingkat suku bunga juga menurun. Perkembangan tingkat suku bunga tersebut tidak terlepas dari pergerakan nilai tukar rupiah. Melalui pengendalian inflasi, nilai tukar rupiah diperkirakan relatif stabil dalam kisaran Rp 6.500 - Rp 7.500 per US\$.

H. PENUTUP

Gambaran perekonomian nasional dalam jangka menengah seperti diuraikan di atas merupakan hasil dari proses perencanaan dengan mempertimbangkan arah dan konsistensi kebijakan yang ditempuh. Penyusunannya masih diwarnai tingkat ketidakpastian yang tinggi mengingat perubahan-perubahan mendasar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, seperti proses demokratisasi politik dan desentralisasi pemerintahan, masih terus berlangsung. Di sisi lain, perekonomian internasional dalam jangka menengah diperkirakan relatif stabil dan mempunyai prospek yang cukup baik.

Penyusunan rencana kerangka makro ekonomi tidak terlepas dari amanat yang tertuang dalam GBHN 1999 yaitu tercapainya taraf hidup masyarakat dan kesejahteraan yang lebih baik serta lebih merata melalui seluruh kekuatan ekonomi nasional. Kesejahteraan yang lebih merata diupayakan melalui pemberian kesempatan yang sama bagi seluruh pelaku ekonomi. Kesempatan yang sama akan tercapai bila upaya pengurangan distorsi di dalam perekonomian nasional terus dilakukan. Pengurangan distorsi ini akan membuat kegiatan perekonomian nasional mencerminkan potensi yang sebenarnya.

Pertumbuhan akan mengangkat taraf hidup dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Kegiatan roda perekonomian akan lebih berdaya tahan terhadap guncangan karena terlaksana di atas landasan yang jauh lebih kokoh. Dengan demikian kegiatan ekonomi dan pembangunan nasional akan berkesinambungan. Makin kokohnya perekonomian dapat terlihat dalam berbagai indikator antara lain angka inflasi yang terus mendekati inflasi dunia, nilai suku bunga yang kondusif bagi dunia usaha, serta makin mantapnya nilai tukar rupiah yang memungkinkan pemanfaatan peluang pasar internasional. Ketahanan ekonomi yang meningkat terlihat pula dengan makin sehatnya neraca pembayaran dan membaiknya keadaan keuangan negara. Berbagai kebijakan yang digariskan menunjukkan bahwa keuangan negara yang berkesinambungan dapat dicapai.

Meskipun tingkat ketidakpastian masih cukup tinggi, garis besar masalah-masalah pokok dan arah kebijakan untuk mengatasinya akan tetap relevan sebagai patokan melangkah ke depan. Angka-angka perkiraan bersifat indikatif namun tetap dapat memberikan gambaran mengenai berbagai keterbatasan dan sekaligus kemungkinan serta hasil yang dapat diperoleh dalam lima tahun ke depan. Bila diperlukan gambaran indikatif ini dapat diperbaharui melalui rencana pembangunan tahunan (Repeta) yang akan disusun mendahului anggaran pendapatan dan belanja negara.