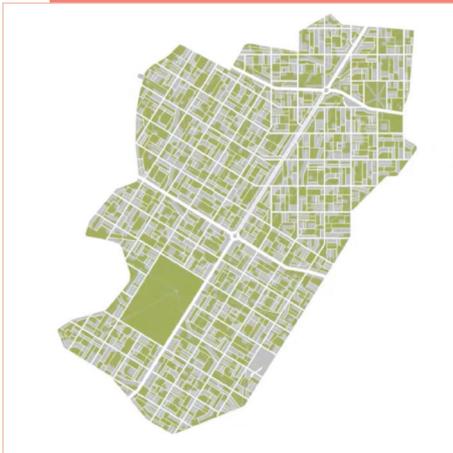


*Rekomendasi Kebijakan untuk Paslon Presiden dan Wakil Presiden Pemilu 2024*

## Pembangunan Daerah dan Tata Ruang



© Wicaksono, D. (2021)

*Menindaklanjuti Forum PPI Jerman No. 8, 20 Januari 2024, yang dihadiri oleh perwakilan Tim Ahli dari ketiga Paslon Presiden dan Wakil Presiden Pemilu 2024, yakni Prof. Sulfikar Amir, Michael Gorbachev Dom, dan Michael Viktor Sianipar.*

*Reports dan Policy Briefs  
oleh*

---

**Penulis**

*Merupakan panelis-panelis PPIJ Policy Research  
pada Forum PPI Jerman No. 8:*

Andita Aulia Pratama  
Chaska Reyhan Oscario  
Geraldus K. Martimbang  
Mohammad Rohmaneo Darminto  
Sekar Yunita

---

**Penyunting**

Mohammad Rohmaneo Darminto  
Hessel Juliust  
Risma Rizkia Nurdianti

---

**Layout**

Geraldus K. Martimbang

---

**Penyelenggara Forum PPI Jerman No. 8**

Departemen Riset dan Kajian Strategis PPI Jerman  
PPIJ Policy Research  
PPI Bonn

---

**Foto Sampul**

Wicaksono, D. & Studio Dasar (2021). Desain ruang kota Uluan Nughik, Kabupaten Tulang Bawang, Lampung. [Kuliah Umum, Logos] <https://www.youtube.com/watch?v=1Ozj-ZCz9eU&t=3152s>

---

**Kontak**

research.strategic@ppijerman.org

---

**Hak Cipta**

Tulisan-tulisan pada lembar kebijakan ini sepenuhnya milik para penulis. Dilarang melakukan plagiarisme maupun menerbitkan lembar kebijakan ini tanpa seizin penulis. Per Februari 2024, ISBN masih diusahakan oleh para penulis.

---

# Sambutan

**Agnia Dewi Larasati**

*Mahasiswi Master Electrical Engineering, TU Munich  
Ketua Umum PPI Jerman 2023-2024*

## Salam perhimpunan!

Tahun 2024 adalah tahun yang spesial, dimana pemilihan umum kembali dilaksanakan untuk presiden dan wakil presiden serta anggota legislatif. Semangat demokrasi kembali menghiasi setiap sudut, mengundang kita semua untuk bersama-sama merayakan proses pemilihan yang menjadi pilar utama kemajuan dan kedewasaan sistem politik kita, tak terkecuali warga negara Indonesia di berbagai negara penjurur dunia. Kami, Perhimpunan Pelajar Indonesia di Jerman beserta segenap pelajar Indonesia di Jerman, tentunya tidak ingin melewatkan momen ini. Pada bulan Januari 2024, kami menyelenggarakan Forum PPIJ ke-8 edisi khusus pemilu yang dibuat secara luring dan daring untuk pertama kalinya.

Dengan tema “Pembangunan Daerah dan Tata Ruang,” forum ini berhasil mengundang tiga tim sukses pasangan calon presiden dan wakil presiden untuk menjalani diskusi mendalam mengenai empat subtema yang krusial. Forum yang berlangsung di Universität Bonn ini memberikan kesempatan bagi tiga narasumber utama, yakni Prof. Sulfikar Amir (Anggota Dewan Pakar Timnas Anies-Muhaimin), Mikhail Gorbachev Dom (Juru Bicara TKN Prabowo-Gibran, menggantikan Budiman Sudjatmiko yang mendadak berhalangan hadir), dan Michael Victor Sianipar (Juru Bicara TPN Ganjar-Mahfud), untuk berbagi pemikiran dan visi tiap pasangan calon mengenai refleksi paradigma pembangunan di Indonesia, kebijakan pembangunan dan inovasi daerah, tata ruang, dan manajemen perkotaan, serta permasalahan agraria.

Melalui platform ini, para pemikir, praktisi, dan pemimpin masa depan dapat bersatu untuk menghadirkan solusi inovatif terkait isu-isu krusial dalam pembangunan daerah dan tata ruang. Diskusi ini membuka pintu bagi pertukaran ide, pengalaman, dan pengetahuan, memungkinkan peserta untuk mendapatkan wawasan komprehensif. Keberagaman panelis, termasuk narasumber utama dan panelis, menciptakan perspektif yang beragam,

yang diperlukan untuk merumuskan kebijakan yang inklusif dan berkelanjutan. Forum ini juga menjadi sarana memperkuat partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan terkait pembangunan, memastikan bahwa kebijakan yang dihasilkan mencerminkan kebutuhan dan aspirasi masyarakat secara luas.

Dengan bangga, melalui Forum PPIJ ke-8 ini, kami menyusun sebuah policy brief yang lahir untuk memperdalam diskusi mengenai topik-topik tersebut dan merangkum ide-ide gemilang serta rekomendasi praktis yang dapat menjadi panduan bagi pemangku kebijakan, akademisi, dan masyarakat umum untuk merintis jalan menuju pembangunan yang lebih baik dan berkesinambungan. Dalam pembuatannya, kami selalu membawa semangat yang sama seperti para pendahulu kami di PPI Jerman sejak berdiri pada tahun 1956, yang mendambakan sebuah organisasi pelajar politis non-partais yang independen dan berbasis ilmiah, tetap menjadi penggerak bangsa ke arah yang lebih baik walaupun jauh dari ibu pertiwi yang selalu layak diperjuangkan. *Policy brief*, sebagai produk akhir dari refleksi dan kerja sama, diharapkan menjadi instrumen yang mencerahkan dan menginspirasi, membuka jalan bagi terciptanya kebijakan yang memberikan dampak positif dalam konteks pembangunan daerah dan tata ruang Indonesia.

Saya tutup selayang pandang ini dengan harapan besar bahwa dokumen ini akan memberikan kontribusi yang berarti dan sesuai dengan aspirasi awal yang kami canangkan. Terima kasih atas perhatian dan dukungan semua pihak, termasuk narasumber, para panelis, penulis, dan panitia acara.

**Untuk Indonesia! ¶**

# Daftar Isi

Sambutan	i
Pengantar <b>Ketimpangan Akibat Corak Pembangunan Sentralistik di Indonesia</b>	I
Bab 1 <b>Rendahnya Kemandirian Fiskal Daerah dan Diperlukannya Otonomi Pajak Daerah</b>	5
Bab 2 <b>Pengembangan Inovasi Regional, Ekonomi Regional, dan Transfer Teknologi</b>	9
Bab 3 <b>Perhutanan Sosial</b>	14
Bab 4 <b>Tata Guna Lahan Inklusif dan Konflik Agraria</b>	17
Bab 5 <b>Pengelolaan dan Integrasi Informasi Geospasial Untuk Perencanaan Tata Ruang</b>	21

## Pengantar

# Ketimpangan Spasial Akibat Corak Pembangunan Sentralistik di Indonesia

Geraldus K. Martimbang

Mahasiswa Master Arsitektur dan Master Perencanaan Wilayah, TU Munich  
Kepala Departemen Riset dan Kajian Strategis PPI Jerman 2023-2024

Indonesia merupakan negara yang sangat luas. Bentangannya (sekitar 5.200 km), lebih luas dari bentangan yang dimiliki seluruh Benua Eropa (Spanyol hingga Moskow, sekitar 4.700 km, atau lihat Gambar 1.), negara Cina (sekitar 4.500 km), ataupun AS (sekitar 4.500 km). Ukuran yang besar secara geospasial ini selayaknya diimbangi dengan bentuk administrasi sesuai skala yang melaksanakan pembangunan yang memperhatikan kekhususan visi dan potensi tiap-tiap daerahnya. Tak heran, bila benua Eropa terdiri dari 44 negara, yang berarti paling tidak 44 pemerintahan level nasional; Indonesia, setelah pemekaran Provinsi Papua, memiliki 38 provinsi. Maka, secara spasial dan demografis, sejatinya satu provinsi di Indonesia bersanding dengan satu negara di Eropa. Sebelum pemekaran, satu Provinsi Papua dengan 29 kabupaten memiliki luas yang sama dengan satu Negara Polandia dengan 16 provinsi dan 379 kab./kota (sekitar 310 ribu km<sup>2</sup>). Jawa Barat (37.000 km<sup>2</sup>, 50 juta penduduk), yang memiliki luasan seperti Belanda (34.000 km<sup>2</sup>, 17 juta penduduk), diduduki oleh jumlah penduduk yang sama seperti Spanyol (500 ribu km<sup>2</sup>, 48 juta penduduk). Yang berarti, Gubernur Jabar memiliki wilayah pengelolaan yang sama dengan PM Belanda dan penduduk yang harus dikelola seperti PM Spanyol. Refleksi yang muncul ke benak penulis setelah melihat ilustrasi perbandingan di atas: apakah pemerintahan tingkat daerah (provinsi dan kab./kota) di Indonesia memiliki instrumen kebijakan, kewenangan dan kualitas tenaga administratif serta keleluasaan fiskal dengan negara-negara lain yang sebanding secara spasial?

Sayangnya, tidak dapat dipungkiri corak pembangunan di Indonesia minim melibatkan aktor-aktor di daerah sebagai aktor utama dan sering kali bertumpu pada agenda-agenda, kebijakan-kebijakan, serta aktor-aktor di tingkat nasional. Kapabilitas perencanaan pembangunan, wewenang pelaksanaan pembangunan, keuangan, arah pembangunan, dan bahkan perencanaan tata guna lahan jauh dominan dipegang oleh kementerian/lembaga (K/L) tingkat



Gambar 1. Perbandingan besar geografi Indonesia dan Benua Eropa. (The Economist, 2024)

nasional (Dwiyanto, 2022). Yang memiliki kewenangan untuk mengelola mayoritas sumber daya yang ada dan memanen pajak darinya, mulai dari sektor primer (tambang, kehutanan, migas, dsb.) hingga sekunder dan tersier melalui kawasan-kawasan khusus (kawasan industri, KEK, kawasan pariwisata prioritas, dsb.) yang disebar di seluruh daerah, juga mayoritas K/L pemerintahan pusat (Rasyid, 2016). Sentralisasi pembangunan ini dapat ditelusuri secara historis. Mulai oleh pemerintah kolonial, yang memusatkan kegiatan perdagangan dan pemerintahan di Batavia, dengan secara sistematis “membunuh” pusat-pusat lain yang tersebar di seluruh Nusantara dan dulunya merupakan pusat “negara-negara” yang merdeka sebelumnya (Vickers, 2005). Era Orde Lama, yang efektif pemerintahannya hanya 6 tahun saja dan memang melaksanakan banyak sekali proyek-proyek “mercusuar” yang terpusat di Jakarta, sejatinya telah meletakkan fondasi politik desentralisasi melalui UU 1/1957 dan UU 18/1965. Sayangnya, sebelum mewujudkan dalam praktik kebijakan, “revolusi” berdarah terjadi dan pemerintahan Orde Baru membatalkan spirit desentralisasi tersebut dengan UU 5/1974 (Matsui 2003). Sampai kepala daerah saja dipilih dan dapat

dicopot oleh kementerian. Pembangunan di daerah pun dimotori oleh pemerintahan pada tingkat nasional, dengan absensi kebijakan perimbangan keuangan yang memadai (Dariati, 2016). Sekolah-sekolah “Inpres” mengingatkan kita pada politik sentralistik Orba, juga dengan program-program Inpres lainnya, yang memiliki tujuan untuk menyediakan pelayanan dasar di daerah sebagai “Bantuan Presiden” dan hari ini berubah menjadi bagian dari Dana Perimbangan atau Dana Transfer Pusat ke Daerah, DAK (Badan Kebijakan Fiskal & USAID EGSA, 2021). Pasca-Soeharto menunjukkan kembalinya semangat desentralisasi, dengan dibentuknya Kementerian Otonomi Daerah di Era Gusdur (hanya satu tahun) dan dilahirkannya secara kilat UU 22/1999. Namun, karena pelaksanaan otonomi yang transisinya tidak matang dan terlalu cepat yang menyebabkan praktik korupsi besar-besaran dan pengelolaan yang buruk di level daerah (Robinson, 2016), politik desentralisasi lantas di “rem” dengan serentetan kebijakan baru yang tertuang pada UU 32/2004, UU 23/2014 serta UU Ciptaker. Hari ini daerah tidak memiliki kewenangan mandiri yang luas, karena banyaknya proyek pembangunan yang merupakan urusan konkuren (perencanaan dan pengerjaannya dibagi antara pusat dan daerah) di hampir seluruh bidang penyediaan pelayanan dasar, seperti jalan, sekolah, kurikulum, perguruan tinggi, dst.

Pun demikian desentralisasi memang hanya merupakan salah satu instrumen kebijakan dalam pembangunan. Pelbagai kajian desentralisasi juga menunjukkan kelemahan dari politik tersebut, yakni terbentuknya persaingan antardaerah yang kurang sehat, ketimpangan yang muncul antara daerah berperforma tinggi dan rendah, perilaku korup di daerah yang tidak termonitor dengan baik, dsb. (OECD, 2010). Namun, untuk kasus Indonesia yang tiap-tiap daerahnya memiliki luasan spasial, potensi sumber daya, dan besaran demografi yang beragam namun relatif setara secara potensi, setiap daerah seyogyanya dapat melaksanakan pembangunan sesuai dengan visi dan potensinya masing-masing bila tiap daerah memiliki kapabilitas yang setara dan wewenang yang cukup dalam mengelola potensi wilayahnya. Namun, tak dapat dipungkiri, corak pembangunan sentralistik di Indonesia hari ini justru berakibat pada ketimpangan pembangunan (*regional disparity*) yang masif secara spasial (Firdaus, 2013).

Tidak hanya koefisien gini atau kemampuan sosio-ekonomi penduduk saja yang timpang, namun persebaran spasial pembangunan juga sama parahnyanya: hal yang dibuktikan oleh diskursus ketidakpuasan yang

bersemerbak di banyak daerah luar Jawa di Indonesia, akibat *dualitas* pembangunan yang terjadi *antara pulau Jawa dan luar pulau Jawa* (Azis, 2023). Dualitas ini menimbulkan sentimen “daerah tertinggal” atau “*left-behind places*” (Rodríguez-Pose, 2017) yang tidak disokong oleh keadaan bahwa daerah-daerah tersebut “miskin” secara sumber daya, melainkan dimotori oleh anggapan umum bahwa daerah-daerah tersebut sejatinya kaya akan sumber daya, baik alam, manusia serta budaya, namun kekayaannya hanya “dikeruk” untuk kepentingan “pemerintah Jakarta” (Susmiyanti, 2022) dan tidak dirasakan oleh daerah pun masyarakat setempat. Aktor-aktor ekonomi yang memanfaatkan sumber daya di daerah luar Jawa dianggap memiliki kontribusi yang rendah untuk daerah, yang termanifestasi pada penyediaan pelayanan dasar barang publik yang rendah di daerah luar pulau Jawa dan tidak sama dengan pulau Jawa, seperti jalan, listrik, fasilitas umum kota, transportasi umum, sekolah, dsb. (Hornok & Raeskyesa, 2022).

Sebagai contoh yang paling aktual, kebijakan hilirisasi yang dielu-elukan di era Jokowi, khususnya sektor nikel, yang mewujudkan secara spasial dalam KEK-KEK di wilayah kepulauan Sulawesi dan Maluku, terbukti tidak meningkatkan kesejahteraan warga setempat dan tidak meningkatkan kualitas penyediaan layanan dasar di daerah tersebut, meskipun angka-angka pertumbuhan ekonomi dan ekspor melejit naik. Salah satu kabupaten di mana dikeluarkan puluhan IUP memiliki tingkat kemiskinan 13 % (Kompas 2023). Fasilitas fiskal sebagai syarat pendirian KEK membebaskan perusahaan di dalamnya dari pajak dan retribusi daerah – juga *tax holiday* secara umum yang lamanya tergantung pada besaran investasi (DGB Bildungswerk, et al., 2010). Selain itu, dualitas struktur ekonomi asli setempat dan struktur ekonomi baru yang dibawa oleh kegiatan industri pengolahan nikel tidak memungkinkan partisipasi SDM lokal; SDM mayoritas merupakan pendatang lulusan universitas di Jawa, bahkan TKA (Seto, 2023). Hal yang terakhir juga mencerminkan dualitas kualitas SDM dan fasilitas pembangunan SDM di Jawa dan “luar pulau”, dengan 66 universitas terakreditasi “unggul” berada di Jawa, dan 6 di pulau Sumatera dan 2 di pulau Sulawesi (Kemendikbud, 2023). Persoalan yang kembali berulang dari kawasan ekonomi ekstraksi dan melibatkan perusahaan multinasional ini ada dua: dualitas yang ekstrem menyebabkan proyek pembangunan kreasi pemerintah pusat menyebabkan terganggunya struktur ekonomi asli, yang merupakan bagian dari adat (kebiasaan) hidup masyarakat setempat, akibat alih fungsi lahan, dan

kemudian menciptakan dampak lingkungan yang menghancurkan struktur ekologi daerah tersebut sebagai penyokong struktur ekonomi asli (Azis 2023).

Kesan bahwa kekayaan daerah hanya “dikeruk” dan dibawa ke Jawa disebabkan oleh dominansi pajak nasional terhadap pajak daerah yang menyebabkan apa yang dihasilkan di daerah tidak langsung dapat dikelola oleh Pemda, melainkan mengalir sepenuhnya ke K/L pusat terlebih dahulu, dan kemudian dengan rumus distribusi yang “adil” dan memperhatikan pelbagai faktor, terutamanya jumlah penduduk, disalurkan kembali ke daerah (Gonschorek & Schulze, 2019). Pada akhirnya tentu Jawa dengan demografi yang besar menjadi penerima manfaat terbesar dari dana distribusi tersebut, melalui kebijakan Dana Transfer Pusat ke Daerah. Bila angka belanja pemerintah daerah dilihat dari sudut pandang per kapita, barangkali tidak terlihat ketimpangan antardaerah tersebut. Namun, persoalan tidak dapat disederhanakan sedemikian rupa secara statistik, sebab biaya infrastruktur dan pengembangan potensi tiap-tiap daerah tidak dapat dipukul rata mengingat pengaruh besar variabel-variabel seperti luas daerah, medan geografi, dsb. Angka APBD yang timpang secara horizontal membuktikan ketimpangan penyediaan barang publik; ditunjukkan dengan agregat APBD 7 Provinsi di Jawa-Bali berjumlah sekitar 186 T dan agregat APBD seluruh provinsi selain nya hanya berjumlah 160 T di tahun 2022 (BPS, 2022). Tidak heran bila terminologi “luar pulau” menjadi bagian integral dari diskursus dan bahkan percakapan keseharian orang Indonesia, sebab ia merupakan cerminan dari pelbagai struktur ketimpangan spasial pembangunan di Indonesia.

Terakhir, bila dilihat dari sudut pandang produktivitas, dualitas termanifestasi pada kenyataan bahwa penyumbang PDB (57,8 %) nasional terbesar tetap berasal dari area metropolitan dan industrial di Jawa, terutama kawasan pesisir pantura, seperti Cilegon, Jakarta, Semarang, Surabaya, Gresik, dsb. (Wilsonyudho et al., 2017). Bila PDRB tersebut dibedah dan dianalisis struktur ekonominya, maka ketimpangan antardaerah akan segera terlihat pada perbedaan radikal struktur ekonomi antara daerah-daerah di pulau Jawa dan di luar pulau. Berbagai provinsi di Kalimantan dan Sumatera hampir sepenuhnya bergantung pada sektor primer kehutanan dan perkebunan atau pertambangan, dengan komponen manufaktur yang rendah. Setali tiga uang halnya dengan kepulauan Sulawesi dan Maluku, yang hampir sepenuhnya bergantung pada aktivitas tambang dan industri pengolahan nikel (BPS, 2021). Padahal,

*diversifikasi ekonomi* merupakan salah satu syarat dan prinsip pembangunan regional yang berketahanan (*resilient*) (Usman & Landry, 2021) dan seyogyanya di mulai pada level daerah, tidak hanya nasional.

Maka, sejatinya slogan “Pembangunan Indonesia-sentris” tidak keliru secara semantis, sebab yang terdepan tetap lah kepentingan nasional. Akibatnya *potensi setiap daerah tereduksi sebagai bagian dari pencapaian visi nasional tersebut*. “Infantilisasi” kapabilitas pemerintah di daerah dipelihara dengan lemahnya politik desentralisasi.

**Bab 1** *report* dan *discussion paper* ini menguraikan persoalan struktural dari ketidakmandirian fiskal di tingkat provinsi serta kab./kota dan dampaknya terhadap pembangunan.

**Bab 2** menjelaskan mengenai lemahnya sistem inovasi regional di daerah-daerah di Indonesia sebagai dampak rendahnya kualitas perencanaan pembangunan di level daerah.

**Bab 3** merefleksikan reforma agraria dalam program Perhutanan Sosial di daerah-daerah yang bergantung pada sektor kehutanan.

**Bab 4** mendalami problematika konflik agraria yang diakibatkan oleh pelbagai Proyek Strategis Nasional.

Terakhir, **bab 5** mengangkat persoalan minimnya basis data geospasial di Indonesia sebagai dasar perencanaan pembangunan dan tata ruang, serta keberdikarian teknologi penyediaannya. ¶

## Referensi

- Azis, I. J. (2023). *Periphery and Small Ones Matter. Interplay of Policy and Social Capital*. Springer.
- Badan Kebijakan Fiskal & USAID EGSA. (2021). *Two Decades of Fiscal Decentralization Implementation in Indonesia*.
- BPS. (2021). *Produk Domestik Regional Bruto. Provinsi-provinsi di Indonesia Menurut Lapangan Usaha*.
- BPS. (2022). *Statistik Keuangan Pemerintah Provinsi 2021, 2022*.
- Dariati, S. N. (2016). *Pembaharuan Sistem Perpajakan Nasional (PSPN) Era Orde Baru Tahun 1983 - 1988*. AVATARA, e-Journal Pendidikan Sejarah, 4 (2), hal. 388 - 402.
- DGB Bildungswerk BUND, Global Policy Forum Europe, & terre des hommes. (2010). *Sonderwirtschaftszonen. Entwicklungsmotoren oder teure Auslaufmodelle der Globalisierung*.
- DPR. (2023). *Naskah Akademik RUU tentang Provinsi Daerah Khusus Jakarta*.
- Dwiyanto, A. (2022). *Teori Administrasi Publik dan Penerapannya di Indonesia*. Gadjah Mada University Press.
- Firdaus, M. (2013). *Ketimpangan Pembangunan Antarwilayah di Indonesia: Fakta dan Strategi Insiatif*. Orasi Ilmiah Guru Besar. Institut Pertanian Bogor.
- Frick, S. A. & Rodríguez-Pose, A. (2021). *Special Economic Zones and Sourcing Linkages with the Local Economy: Reality or Pipedream? The European Journal of Development Research*, 34, hal. 655-676.
- Gonschorek, G. J. & Schulze, G. G. (2019). *Continuity or Change? Indonesia's Intergovernmental Fiscal Transfer System Under Jokowi*. Dalam Hill, H. & Negara, S. D. (Eds.), *The Indonesian Economy in Transition. Policy Challenges in the Jokowi Era and Beyond* (hal. 87 - 120). ISEAS.
- Hornok, C. & Raeskyesa, D. G. (2022). *Economic Zones and Local Income Inequality: Evidence from Indonesia*. Kiel Institute for the World Economy.
- Kemendikbud. (2023). *Ini 66 Universitas Terakreditasi Unggul Se-Indonesia, UMP Satu-satunya di Purwokerto*. LLDIKTI Wilayah 4: <https://lldikti6.kemdikbud.go.id/2023/09/01/ini-66-universitas-terakreditasi-unggul-se-indonesia-ump-satu-satunya-di-purwokerto/>
- Kementerian PPN/Bappenas. (2013). *Sewindu Implementasi Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 dalam Perspektif Stakeholders*. Kajian Ringkas.
- Kompas. (2023). *Nikel, Pedang Bermata Dua di Maluku Utara*.
- Kompas. (2024). *"Lapar" Lahan Proyek Strategis Nasional Picu Konflik*.
- Matsui, K. (2003). *Decentralization in Nation State Building of Indonesia*. Institute of Developing Economics Research Paper No. 2.
- OECD. (2010). *Citizen-State Relations: Improving Governance Through Tax Reform*.
- Rasyid, M. R. (2016). *Keterangan Ahli di hadapan Sidang MK 14.4.2016, Gugatan Apkasi terhadap UU 23/2014*. <https://apkasi.org/dokumen/ryaas-rasyid-uu-no-232014-membelokkan-arah-otonomi-daerah-dari-pakem-reformasi-1999/4/>
- Robinson, K. (2016). *Mining, land and community rights in Indonesia*. Dalam McCarthy, J. F. & Robinson, K. (Eds.), *Land & Development in Indonesia* (hal. 141 - 164).
- Rodríguez-Pose, A. (2017). *The revenge of the places that don't matter (and what to do about it)*. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11 (1). pp. 189-209.
- Seto, S. H. [Deputi Bidang Koordinasi Investasi dan Pertambangan, Kemenkomarves] (2023). *Silang Pendapat Hilirisasi Nikel*. Youtube: <https://www.youtube.com/watch?v=Jl2MTvzBVBo>
- Susmiyanti, H. R. (2022). *Pemindahan Ibu Kota Negara: Eksploitasi Berkelanjutan*. Webinar PPI United Kingdom, <https://www.youtube.com/watch?v=IQz-XBrE5XA&t=5841s>.
- Usman, Z. & Landry, D. (2021). *Economic Diversification in Africa: How and Why It Matters*. Working Paper, Carnegie Endowment for International Peace.
- UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah
- UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah
- UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
- UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional
- UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- UU No. 39 Tahun 2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus
- Vickers, A. (2005). *A History of Modern Indonesia*. Cambridge.
- Wilonoyudho, S. , Rijanta, R., Keban, Y. Y., & Setiawan, B. (2017). *Urbanization and Regional Imbalances in Indonesia*. *Indonesian Journal of Geography*, 49 (2), hal. 125 - 132.

## Bab I

# Rendahnya Kemandirian Fiskal Daerah dan Diperlukannya Kebijakan Tax-Share

Geraldus K. Martimbang

Mahasiswa Master Arsitektur dan Master Perencanaan Wilayah, TU Munich  
Kepala Departemen Riset dan Kajian Strategis PPI Jerman 2023-2024

Kemandirian fiskal atau keuangan daerah merupakan salah satu ciri administrasi yang menganut politik desentralisasi. Indonesia menerapkan “otonomi daerah yang seluas-luasnya”, sesuai dengan amanat Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah. Otonomi daerah diperlukan lantaran besarnya wilayah Indonesia, yang tiap-tiap daerahnya memiliki potensi dan seyogyanya visi masing-masing, dan karenanya harus diimbangi dengan keleluasaan dalam wewenang, kapabilitas dan instrumen kebijakan untuk mewujudkannya. Namun, lemahnya otonomi pada aspek fiskal menjadi sebab sempitnya ruang daerah untuk menjalankan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan daerah sesuai potensi dan visinya, serta menyebabkan desinkronisasi pencapaian lapangan usaha dengan pembangunan di daerah. Tax sharing diusulkan sebagai Reformasi Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah untuk menuntaskan secara struktural problem ketidakmandirian fiskal daerah.

## Pengantar

Salah satu persoalan pembangunan daerah di Indonesia merupakan ketidakmandirian pemerintahan tingkat daerah dalam memenuhi APBD atau rendahnya kemandirian fiskal (Ditjen Perimbangan Keuangan Kemenkeu, 2018). Tahun 2019, sekitar 75% provinsi memiliki Indeks Kemandirian Fiskal (IKF) di bawah 0,5, demikian juga 97% kab./kota, dengan 90% nya bahkan di bawah 0,25; angka tersebut menggambarkan besaran bagian APBD daerah yang ditalangi oleh Pendapatan Asli Daerah atau PAD (BPK, 2019). Kemandirian fiskal pun dinilai dengan standar yang cukup rendah, dengan pencapaian IKF 0,5 atau 50% PAD sebagai komponen APBD yang sudah dinilai “Mandiri”.

Akibat yang pertama dari ketidakmandirian daerah dari segi pembiayaan pembangunan ialah ketidakleluasaan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan daerah, sebab rendahnya bargaining power dari daerah untuk menjalankan misi dan arah kebijakannya. Di satu sisi, daerah yang memiliki visi besar menjadi tidak terakomodasi visinya, akibat bergantungnya daerah terhadap agenda pemerintah pusat sebagai pendana terbesar yang memiliki prioritas sektoralnya sendiri. Di lain sisi, daerah juga tidak dituntut secara motivasional untuk menggali potensinya secara mendetail dan menyusun rencana pembangunan yang sesuai visinya, karena dokumen

RPJPN atau RPJMN sudah memberikan acuan amat detail yang harus diturunkan ke RP masing-masing SKPD, bahkan termasuk sektor yang harus dikembangkan sesuai dengan penentuan “koridor ekonomi” dari Bappenas (lihat Perpres tentang MP3EI).

Akibat kedua merupakan disalahkannya daerah oleh sebab ketidakmampuan meningkatkan PAD nya, dan daerah dianggap “memberatkan” pusat (DPR RI, 2021). Berikut kata Sekjen DPR RI PKAKN (2021): “Sebenarnya, yang paling terpenting itu bagaimana pemerintahan provinsi, kabupaten/kota di dalam meng-*create* atau [ber]inovasi di dalam mendapatkan pendapatan daerahnya [...]”. Januari 2024 lalu, jagad media juga diramaikan protes pengusaha sektor hiburan, yang akan dikenakan pajak hiburan sebesar 40%, sesuai amanat UU 1/2022 Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah (HKPD) yang baru untuk meningkatkan PAD di level provinsi; sebuah solusi yang secara mikro ekonomi memberatkan para pelaku usaha.

## Identifikasi Permasalahan

Permasalahan sesungguhnya dari ketidakmandirian fiskal daerah, yang menyebabkan rendahnya kualitas perencanaan pembangunan di daerah berikut sentralisasinya serta problematisasi rendahnya kemampuan daerah dalam meningkatkan PAD, dapat ditemukan pada rendahnya “otonomi pajak”. Bagaimana daerah dapat mandiri secara keuangan

bila **jenis pajak dan retribusi yang menjadi sumber PAD hanyalah pajak-pajak bernominal tidak besar**, seperti kendaraan bermotor, pajak rokok, BBN kendaraan bermotor, pajak bahan bakar kendaraan bermotor, pajak hotel dan restoran, pajak hiburan, pajak reklame, pajak penerangan jalan, retribusi perizinan, dan lainnya (DPR RI, 2023)? Menilik penerimaan pajak nasional (APBN 2023), sumbangsih pajak yang bernilai besar, antara lain pajak PPh (935 T), PPN & PPnBM (742 T), PBB (pungutan pusat, PBB-P3, 31 T), Cukai (300 T), serta PNBP (441 T), hampir semuanya merupakan pungutan pusat. Artinya, **walaupun kegiatan produktif terjadi di suatu daerah, pungutan pajak tidak langsung dikelola daerah, namun dipungut oleh Pemerintah Pusat di Jakarta** untuk APBN K/L serta non K/L (2.200 T) dan kemudian di transfer ke daerah untuk APBD provinsi dan kab./kota (800 T) (Kemenkeu, 2023). Model pengelolaan keuangan negara semacam ini bertumpu pada skema “perimbangan fiskal” berdasarkan “dana transfer” yang bersifat distributif dan terpusat. Sehingga, daerah memang secara sistemik mustahil untuk mandiri secara fiskal. Belanja APBN 2022 pemerintah pusat sebesar 2.200 T, sedangkan agregat APBD provinsi, 330 T, dan kab./kota, 933 T, seluruh Indonesia hanya 1.300 T, dengan 800 T nya merupakan Dana Transfer ke Daerah (DTD) dan sisa kecilnya dari PAD (BPS, 2023a; BPS, 2023b).

Di provinsi Banten, misalnya, salah satu provinsi yang paling mandiri secara fiskal (IKF 0,7), 8 T dari 11 T APBD nya berasal dari PAD, dengan sisanya merupakan pemasukan DTD. Bila PAD dibedah lebih lanjut, 3,3 T merupakan pungutan pajak kendaraan bermotor, 2,5 T bea balik nama kendaraan, 1 T pajak BBM, dan lainnya (BPKAD Banten, 2023). Provinsi Sulawesi Barat, sebagai contoh lain, bergantung 86% dari DTD, dengan komponen PAD 12% yang 80% nya berasal dari pajak rokok (Kanwil DPJb Sulbar, 2023). Dalam sebuah acara diskusi yang dihadiri oleh perwakilan kedua provinsi tersebut, BPKAD Sulbar yang terkaget atas penerimaan pajak motor yang besar sekali untuk Pemprov. Banten menyadari bahwa jumlah penduduk Banten (13 juta jiwa) dan daya beli masyarakat yang lebih besar menyebabkan penggunaan kendaraan bermotor amat dominan, yang kemudian juga mendongkrak PAB. Lalu, beliau berefleksi: “Tantangannya bagi daerah memang meningkatkan pajak-pajak seperti kendaraan bermotor. Di sini plat Makasar masih banyak. Jadi mungkin harus dipikirkan bagaimana mendorong industri perniagaan kendaraan bermotor [dalam provinsi Sulbar]”.

Penulis menganggap refleksi dari Kepala Kanwil

tersebut hanya masuk akal di dalam logika sistem keuangan daerah di Indonesia, di mana otonomi pajak sangatlah rendah. Seyogyanya, diskursus peningkatan pemasukan daerah beriringan dengan diskursus performa ekonomi daerah, struktur ekonomi daerah, aktor-aktor industri daerah, dsb. Namun, hal itu tidak terjadi, sebab pada sistem keuangan pusat dan daerah hari ini, pemasukan daerah memang *by design* diceraikan (*decoupled*) dari performa ekonomi daerah tersebut. Akibatnya, persoalan “kemandirian fiskal” hanya bergantung pada penyelesaian-penyelesaian non strategis seperti peningkatan konsumsi populasi (terutama kendaraan dan BBM) dan “otak atik” persoalan persentase pajak (seperti pajak hiburan 40%, atau kenaikan pajak kendaraan bermotor). Patut dipikirkan pula, bila di mayoritas daerah berpenduduk besar, sumbangan PAD terbesar merupakan pajak kendaraan bermotor berikut BBM, bagaimana transformasi kehidupan kota menuju kota berbasis transportasi umum dapat didukung oleh Pemda?

Berbeda kasusnya, bila otonomi pajak diterapkan. Praktik otonomi pajak berbeda-beda di seluruh negara penganut desentralisasi fiskal. Penulis mengambil contoh di RRT (Tabel 1.) dan Jerman (Tabel 2.); kedua negara tersebut menganut desentralisasi fiskal dan memberikan testimoni yang bahwa penerapannya berdampak positif pada pembangunan daerah dan produktivitas (Cai & Treisman, 2006; Fuest & Thöne, 2009). Terutama RRT dirujuk sebagai bukti penerapan otonomi pajak daerah yang tidak serta merta berhubungan dengan prinsip negara kesatuan ataupun federasi, melainkan sebuah instrumen kebijakan pembangunan daerah yang efektif memungkinkan *local economic development* (LED), peningkatan layanan dasar, serta kualitas terbaik perencanaan pembangunan wilayah (Garcia, 2008). Pada kedua negara tersebut diterapkan **pembagian pungutan pajak (tax-sharing)** bernilai besar (seperti PPh, PPN & PPnBM dan PNBP di Indonesia) antara pemerintah pusat dan daerah asal pungutan. Provinsi/negara bagian yang memiliki produktivitas tinggi otomatis memiliki pungutan pajak juga yang tinggi, dan sebaliknya. Misalkan di Cina, 70% pemasukan daerah berasal dari bagian PPN dan PPh daerah (Shen, Jin, & Zou, 2012). Komposisi penerimaan pajak secara vertikal pun menjadi relatifimbang pada tiap level pemerintahan; di Jerman 2022, pendapatan nasional berjumlah 337,2 M, pendapatan agregat *Bundesländer* (tingkat sub-nasional, di Indonesia: provinsi) 384,5 M, dan pendapatan agregat level komunal (*Gemeinde*) 134 M Euro (Destatis, 2023). Di Indonesia, *tax-sharing*

Jenis Pajak	Pungutan Total	Pungutan Pusat	Pungutan Provinsi dan Kab./Kota	Rasio tax-sharing
	(Miliar Yuan)			
Value Added Tax	1.079	793	286	27 %
Business Tax	423	13	410	97 %
Personal Income Tax	209,5	125,7	84	40 %
Company Income Tax	534,4	320,4	214	40 %

Tabel 1. Struktur Penerimaan Pajak dan Tax-Sharing RRT. (Diolah dari Shen, Jin, & Zou, 2012).

Jenis Pajak	Rasio tax-sharing		
	Pungutan Pusat	Pungutan Provinsi	Pungutan Kab./Kota
Value Added Tax	45,1 %	51,2 %	3,7 %
Business Tax	50 %	50 %	0 %
Personal Income Tax	42,5 %	42,5 %	15 %
Company Income Tax	NA	NA	NA

Tabel 2. Struktur Penerimaan Pajak dan Tax-Sharing Jerman. (Diolah dari Bundesfinanzministerium, 2022).

hanya diterapkan pada daerah-daerah otonomi khusus, seperti Aceh dan provinsi-provinsi di Papua, namun juga dengan presentase pungutan nasional yang tetap dominan (World Bank).

Akibat absensi kebijakan ini untuk daerah-daerah lain di Indonesia, terjadi sebuah paradoks pembangunan daerah: **produktivitas tidak berbanding lurus dengan pendapatan daerah**. Ilustrasi sederhana: Banten memiliki sumbangan manufaktur terhadap PDRB di tahun 2021 sejumlah 209 T (dari total 665 T), dan Kaltim dari sektor pertambangan dan penggalian 313 T, manufaktur 123 T (dari total 695 T) (BPS 2022; BPS 2023c). Pun demikian, pengeluaran pemerintah Banten di APBD hanya 11 T (7 T dari PAD), dan Kalimantan Timur hanya 10,7 T (6 T dari PAD). Di Provinsi Kaltim, Kabupaten Kutai Kartanegara, dengan 625 IUP tambang yang terbanyak (AntaraneWS Kaltim, 2017) dan sumbangan PDRB tambang 170 T (BPS Kutai Kartanegara, 2023) memiliki pembagian DBH dari sektor tambang sebesar 0,8 T; lebih kecil dari Kutai Timur (DBH sektor tambang 0,9 T) dan sumbangan PDRB tambang yang sama (179 T) (Kemenkeu, 2022). Hal ini mendulang kritik di kalangan pemerintahan daerah (BRIN, 2024) dan juga memupuk ketidakpuasan masyarakat yang melihat wilayahnya dieksploitasi secara masif, namun tidak diikuti pembangunan di daerahnya; bahkan sebatas konektivitas dasar seperti jalan yang layak tidak selalu ada (Forum PPI Jerman, 2023).

Bila reformasi hubungan keuangan pusat dan daerah kelak akan terjadi, dalam bentuk *tax-sharing*, reformasi ini harus diikuti dengan peningkatan SDM dan kualitas pemerintahan pada level daerah serta kewenangannya untuk dapat melaksanakan perencanaan pembangunan daerah yang optimal. Hari ini, sesuai dengan UU 23/2014, masih banyak urusan pembangunan yang kewenangannya tidak secara leluasa ada pada daerah. Misalkan, urusan lokal seperti penyediaan rumah bersubsidi untuk masyarakat berpenghasilan rendah berikut fasilitas umum kawasan pemukiman merupakan kewenangan pusat. Bila menilik RPJMN 2020-2024, pada daftar Proyek Prioritas Strategis, terlihat betapa banyak kewenangan yang menurut UU 23/2014 merupakan urusan daerah, masih dipegang oleh Kementerian; seperti penyediaan fasilitas pengolahan sampah, air limbah, angkutan umum kota / provinsi, jalan-jalan rusak level daerah, dst. Persoalan rendahnya kemandirian keuangan daerah *by design* semakin memperkuat dominansi pemerintah pusat dengan alasan bahwa daerah belum mampu menuntaskan tugas pembangunan tersebut. ¶

## Rekomendasi Kebijakan

Mempertimbangkan **Reformasi Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah (HKPD)** dalam kaitannya dengan desentralisasi fiskal dengan **penerapan tax-share pajak-pajak bernominal besar**, seperti PPh dan PPN, **pada pungutan pusat, provinsi, dan kabupaten/kota.**

Mempertimbangkan ulang upaya-upaya peningkatan PAD dengan **menaikkan pajak-pajak pungutan provinsi dan kabupaten/kota yang hanya dapat memberatkan konsumen dan pelaku usaha**, tanpa melihat sumber permasalahan struktural nya.

Mempertimbangkan reformasi pemerintahan daerah yang bertujuan untuk **meningkatkan kualitas SDM pemerintahan daerah serta kewenangannya** dalam pembangunan daerah yang mewujudkan potensi daerah serta visi pembangunan daerah yang autentik.

**Pelaksanaan desentralisasi fiskal dan pengembangan kualitas SDM pemerintahan daerah dilaksanakan secara beriringan.**

## Referensi

- AntaraneWS Kaltim. (2017). Kutai Kartanegara Miliki Izin Pertambahan Terbanyak. <https://kaltim.antaraneWS.com/berita/38664/kutai-kartanegara-miliki-izin-pertambahan-terbanyak>
- BPK. (2019). Laporan Hasil Pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Tahun 2019. Laporan Hasil Reviu atas Kemandirian Fiskal Pemerintah Daerah Tahun Anggaran 2018 dan 2019.
- BPKAD Banten, DBJK Kemenkeu, & Kanwil DJPb Sulawesi Barat. (2023, 4 Juli). Strategi Peningkatan Pendapatan Asli Daerah dalam Mendukung Kemandirian Fiskal Daerah [Presentasi Konferensi]. <https://www.youtube.com/watch?v=rW2h59uRKVw>
- BPS Kutai Kartanegara. (2023). PDRB Atas Dasar Harga Berlaku Menurut Lapangan Usaha, 2010-2022. <https://kukarkab.bps.go.id/subject/155/produk-domestik-regional-bruto--lapangan-usaha-.html#subjekViewTab3>
- BPS. (2022). Produk Domestik Regional Provinsi-provinsi di Indonesia menurut Lapangan Usaha 2017-2021.
- BPS. (2023a). Statistik Keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota 2022-2023.
- BPS. (2023b). Statistik Keuangan Pemerintah Provinsi 2022-2023.
- BPS. (2023c). Produk Domestik Regional Kabupaten/Kota di Indonesia menurut Lapangan Usaha 2017-2021.
- BRIN. (2024). Mendorong Hubungan Keuangan Pusat-Daerah yang Adil dan Bertanggung Jawab [Seminar Nasional]. <https://www.youtube.com/watch?v=CaNx-IITSCo>
- Bundesfinanzministerium. (2022). Wer bekommt welche Steuern?
- Cai, H. & Treisman, D. (2006). Did Government Decentralization Cause China's Economic Miracle? In: World Politics, 58, p. 505-535.
- Destatis. (2023). Steuereinnahmen. [https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Steuern/Steuereinnahmen/\\_inhalt.html#245510](https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Steuern/Steuereinnahmen/_inhalt.html#245510)
- DPR RI. (2021). Berinovasi untuk Wujudkan Kemandirian Fiskal Daerah. <https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/34485/t/Pemda+Harus+Berinovasi+untuk+Wujudkan+Kemandirian+Fiskal+Daerah>
- DPR RI. (2023). Naskah Akademik RUU tentang Provinsi Daerah Khusus Jakarta.
- Forum PPI Jerman. (2023). Pengembangan Ruang IKN Dalam Menyongsong Indonesia 2045 [Seminar dan Diskusi]. <https://www.youtube.com/watch?v=Un5tDZEKjfa>
- Fuest, C. & Thöne, M. (2009). Reform des Finanzföderalismus in Deutschland. Stiftung Marktwirtschaft, Frankfurter Institut.
- Garcia, B. C. (2008). China's Fiscal Decentralization: consequences for the promotion of local development. In: *Análisis*, 11, p. 13-34.
- Kemenkeu. (2022). Daftar Alokasi Dana Transfer ke Daerah dan Dana Desa Tahun Anggaran 2021. Provinsi Kalimantan Timur.
- Kemenkeu. (2023). APBN Kita. Kaleidoskop 2022. Sekjen DPR RI. (2021). Pemda Harus
- OECD. (2019). Making Decentralisation Work. A Handbook for Policy-Makers.
- Perpres 48/2014 tentang Perubahan atas Perpres 32/2011 tentang Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia 2011 - 2025.
- Shen, C., Jin, J., Zou, H. (2012). Fiscal Decentralization in China: History, Impact, Challenges and Next Steps. In: *Annals of Economics and Finance*, 13-1, p. 1-51.
- World Bank. (n.d.). Aceh Public Expenditure Analysis.

## Bab 2

# Pengembangan Inovasi Regional, Ekonomi Regional, dan Transfer Teknologi

Chaska Reyhan Oscario

Mahasiswa Bachelor Management and Technology, TU Munich  
 Staf Departemen Riset dan Kajian Strategis PPI Jerman 2022-2024

### Pengantar dan Identifikasi Masalah

Dalam kurun waktu beberapa tahun belakangan ini, Indonesia sedang ada dalam fase pembangunan yang intensif dengan harapan melanjutkan pertumbuhan ekonomi yang kuat. Hal ini termanifestasi melalui banyaknya proyek level nasional seperti tahap pertama pembangunan Kawasan IKN (PUPR, 2023), infrastruktur seperti jalan tol, dan pembangunan serta perencanaan Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) yang sudah ada 20 jumlahnya di tahun 2023 (Rizky, 2024) dan tersebar di berbagai pelosok negeri. Tujuan utama dari Kawasan Ekonomi Khusus tersebut antara lain sebagai pusat pertumbuhan ekonomi dan mendorong peningkatan produk domestik bruto (PDB) daerah sekitarnya (Rizky, 2024). Namun, karena sifat Kawasan Ekonomi Khusus tersebut dirancang sebagai instrumen ekonomi nasional, aktivitas ekonomi yang terfasilitasi lewat KEK tidak menjamin adanya efek *spillover* ke ekonomi daerah. Pengaruh *spillover* yang dimaksud adalah bahwa aktivitas KEK yang akan mendatangkan pekerja, ahli, dan juga investasi dari luar daerah diharapkan dapat juga menstimulasi peningkatan aktivitas sektor penunjang ekonomi seperti restoran, hiburan, dan aktivitas pelayanan kota lainnya. Hal seperti ini juga yang biasanya diharapkan ketika program semacam KEK atau investasi dan transfer teknologi diimplementasikan di daerah-daerah di berbagai negara lain seperti misalnya di New York dan Dresden di Jerman (Van Agtmael & Bakker, 2016).

Berdasarkan karakter, rancangan, dan struktur insentif KEK yang di bangun di Indonesia, bisa dibilang bahwa rata-rata cakupan aktivitasnya cenderung berdiri sendiri dan terisolasi, serta tidak sepenuhnya terkoneksi aktivitasnya dengan ekonomi daerah dimana Kawasan tersebut terletak dan berdiri. KEK tersebut beroperasi sebagai entitas mandiri yang

berfokus untuk meningkatkan pendapatan secara nasional dan bukan regional, dan tidak menjamin efek *spillover* ke daerah tersebut seperti yang awalnya diharapkan. Maka dari itu, bisa dibilang fokus terhadap pembangunan ekonomi daerah masih perlu ditingkatkan, dan untuk itu dua konsep perlu dipahami terlebih dahulu; yaitu pembangunan endogen dan sistem inovasi regional.

#### *Pembangunan Endogen dan Sistem Inovasi Regional*

Pembangunan endogen, adalah konsep pembangunan ekonomi yang berfokus pada memanfaatkan potensi yang dimiliki suatu daerah dan juga dengan menyerap serta mempromosikan keikutsertaan aktor-aktor regional dalam pembangunan tersebut (Margarian, 2011). Lalu, sistem inovasi regional adalah sebuah konsep atau kerangka berpikir (*framework*) untuk menelaah bagaimana dinamika atau persepsi inovasi bisa terbentuk dan berubah dengan pengaruh sosio-politis negosiasi antar aktor-aktor kunci pemegang kepentingan di suatu daerah (Pfotenhauer et al., 2023). Aktor-aktor ini antara lain adalah masyarakat umum, UMKM, pemerintah (daerah atau pusat), perusahaan besar, dan juga institusi riset dan pendidikan. Perwujudan pembangunan endogen yang berhasil biasanya diiringi dan terealisasi melalui sistem inovasi regional yang dipimpin dan terarah, dimana kolaborasi antar aktor-aktor kunci ini ditambah dengan direksionalitas pemerintah yang kuat dan jelas dalam kebijakannya dapat menjadi stimulan perancangan kebijakan publik yang mendetail dan menyeluruh untuk perwujudan model pembangunan tersebut. Model pembangunan seperti ini sudah ada beberapa contoh suksesnya di beberapa daerah di negara-negara lain. Di Jerman misalnya, negara bagian Bavaria yang terkenal akan ekonominya yang kuat dan diakui sebagai salah satu pusat penting untuk riset dalam bidang teknologi tinggi seperti otomotif, dirgantara, dan bahkan pertanian, telah

mengimplementasikan program *Cluster Initiative Bavaria*. Program ini menempatkan pemerintah negara bagian sebagai penghubung penting yang turut andil secara aktif dalam menyelaraskan kepentingan aktor-aktor kunci daerah dengan direksionalitas yang kuat dan terarah (Bavarian Ministry of Economic Affairs, Regional Development, and Energy, 2023). Melalui program ini, kompetensi daerah diurai ke dalam 17 klaster industri dan pengetahuan yang berbeda-beda dan terspesialisasi dengan kebijakan yang detail. Dengan adanya program tersebut, kota-kota kecil seperti Ingolstadt dan Georgensgmünd bisa melahirkan perusahaan-perusahaan yang berspesialisasi dalam teknologi tinggi seperti otomotif dan alat-alat produksi manufaktur presisi yang pasarnya sudah mendunia, antara lain Audi AG yang berbasiskan di Ingolstadt dan Toolcraft AG yang berbasiskan di Georgensgmünd. Perusahaan-perusahaan sektor penyokong (*complementary goods and services*) juga banyak yang tumbuh, dan menciptakan *value-chain* yang cukup lengkap dari bahan mentah sampai produk jadi. Selain itu, karena iklim industri ini juga ikut melibatkan kerja sama yang ketat dengan institusi riset dan pendidikan lokal seperti universitas negeri, sumber daya manusia lokal pun ikut merasakan dampak baik dari perkembangan tersebut, dan ikut terserap ke dalam industri padat karya ini. Industri lokal berbasis budaya tradisional pun juga tidak luput tertinggal, contohnya seperti industri bir di Bavaria yang juga sudah memiliki badan risetnya sendiri di universitas negeri di negara bagian tersebut. Program semacam ini juga menjadi lebih efektif karena digabungkan dengan kemandirian fiskal daerah yang memungkinkan pembangunan daerah yang lebih otonom.

#### *Investasi pada Industri Padat Karya dan Transfer Teknologi.*

Salah satu impian besar Indonesia dalam prospek perkembangan masa depan adalah untuk keluar dari *middle-income trap*, yang diartikan sebagai kegagalan transisi ke ekonomi pendapatan tinggi (*high-income economy*) yang disebabkan oleh berkurangnya daya saing dan kenaikan harga (Griffith, 2011). Untuk bisa bertransisi, Indonesia perlu meningkatkan kapabilitasnya di bidang industri padat karya, dan hal tersebut bisa tercapai dengan memajukan dunia riset dan teknologi Indonesia dan juga menarik investasi asing (*foreign direct investment*) yang juga mendatangkan pertukaran ilmu dan transfer teknologi. Namun, pada tahun 2020, rasio *research and development (R&D)* terhadap PDB di Indonesia masih di angka 0.28% (UNESCO Institute for Statistics

(UIS), 2023). Nilai ini masih tergolong cukup rendah ketika berkaca pada beberapa negara lain seperti China dengan rasio 2.43% di tahun 2021 dan Jerman dengan rasio 3.14% di tahun 2021 (UNESCO Institute for Statistics (UIS), 2023).

Selain itu, investasi asing yang diterima Indonesia pun juga masih bertumpu pada industri dan ekonomi ekstraktif seperti penambangan dan pemrosesan mineral seperti nikel (Sulaiman & Suroyo, 2023). Bisa dibayangkan fokus dan prioritas nasional belum secara gencar bertransisi pada ekonomi padat karya dan teknologi tinggi. Hal tersebut disebabkan antara lain karena investasi teknologi tinggi dari perusahaan asing yang memfasilitasi transfer teknologi masih tergolong sedikit, meskipun sudah ada upaya pembuatan kebijakan agar tenaga kerja asing (TKA) bisa berbagi ilmu kepada tenaga kerja lokal dalam waktu 5 tahun sebagai bentuk dari transfer teknologi (Karunia & Sukmana, 2023).

Dalam hal ini, Indonesia bisa berkaca pada beberapa program yang sudah di implementasi di negara lain seperti di Vietnam yang secara gencar mempromosikan banyaknya acara lokakarya yang berfokus pada pelatihan dan strategi penyerapan investasi teknologi tinggi dan transfer teknologi yang efektif. Program-program ini biasanya melibatkan aktor-aktor industri kunci mulai dari konglomerat besar sampai pelaku UMKM skala kecil dan sedang (VovWorld, 2023), dengan harapan dapat meningkatkan produktivitas, memperbarui teknologi, serta menerapkan pola atau metode produksi dan pemasaran baru di tengah globalisasi. Hal ini sangat gencar dilakukan karena merupakan bagian penting dari misi nasional Vietnam yang sudah menetapkan sains teknologi dan inovasi kreatif sebagai prioritas strategis terpenting (VovWorld, 2023). Strategi ini pun sudah membuahkan hasil untuk Vietnam yang salah satu manifestasinya merupakan berhasilnya perusahaan mobil asal Vietnam, Vinfast, mempenetrasi pasar mobil listrik (EV) Amerika Serikat yang sangat kompetitif hanya dalam waktu 6 tahun pendirian perusahaannya itu sendiri di tahun 2017 (Nguyen, 2023).

Tiongkok juga merupakan salah satu negara yang bisa dijadikan contoh cerita keberhasilan implementasi transfer teknologi dan investasi asing yang bermanfaat untuk kegiatan ekonomi dalam negeri yang seimbang, karena bisa dengan efektif menyerap teknologi asing untuk bisa dikembangkan oleh aktor dan pelaku lokal dan menjadikan teknologi tersebut sebagai motor penggerak ekonomi untuk daerah-daerahnya sendiri. Keberhasilan tersebut terbukti dari cepatnya

perkembangan industri teknologi tinggi di Tiongkok dalam beberapa dekade terakhir. Sebagai contoh, industri padat karya dan teknologi tinggi di Tiongkok sudah mampu meraih pendapatan lebih dari 7 miliar Yuan pada tahun 2021 (Slotta, 2023). Pendekatan yang digunakan Tiongkok sebagai strategi investasi asing dan transfer teknologi bertumpu pada prinsip kuatnya pemerintah Tiongkok memastikan bahwa setiap perusahaan asing harus mengikutsertakan transfer teknologi sebagai syarat untuk memasuki pasarnya, melalui media FDI ataupun *joint-ventures* dengan perusahaan lokal. Investasi dan partisipasi aktif di pasar negara-negara barat dan juga strategi paten yang matang juga merupakan salah satu cara jitu Tiongkok dalam memastikan terjadinya transfer teknologi (Lewis, 2023).

### Pertanyaan Diskusi Forum PPI Jerman No. 8

Berkaca pada kesimpulan dan refleksi atas *status quo* Indonesia dan juga impian masa depan nasional, dua pertanyaan telah diajukan oleh penulis untuk mengulas strategi para pasangan calon menghadapi tantangan ini. Pertanyaan pertama mempertanyakan mengenai urgensi peningkatan kualitas perencanaan pembangunan berorientasi daerah serta mempertanyakan bagaimana potensi daerah dapat dimanfaatkan, serta implementasinya. Kemudian pertanyaan kedua mengikuti dengan mempertanyakan mengenai strategi dan rencana yang dimiliki para calon pasangan presiden dan wakil presiden dalam menghadapi tantangan transisi Indonesia dari ekonomi ekstraktif ke ekonomi yang lebih kompleks, serta kebijakan pengaturan investasi asing yang dapat menciptakan lingkungan yang kondusif untuk transfer teknologi dan pengembangan industri padat karya ke aktor-aktor lokal dan implementasi kebijakan tersebut.

### Respon dan Rencana Para Paslon

Tim ahli pasangan Anies-Muhaimin dan Ganjar-Mahfud yang hadir pada acara Forum PPIJ No.8 merespon dengan kesetujuan atas tantangan untuk Indonesia dalam tema ini, dan menerima serta tidak menolak mengenai realita dan *status quo* kondisi pengembangan regional dan transfer teknologi di Indonesia yang masih dianggap kurang dan butuh perbaikan. Tim ahli pasangan Prabowo-Gibran, dikarenakan datang terlambat karena kebutuhan darurat tidak dapat menjawab pertanyaan secara langsung, sehingga respon dari tim ahli tidak dapat didapatkan. Namun responnya secara umum tetap bisa diulas melalui visi-misi mereka yang sudah

dipublikasikan di banyak kanal umum.

Pasangan Anies-Muhaimin memiliki perspektif dimana perencanaan ekonomi dan perencanaan pembangunan tidak bisa lepas dari politik tata ruang pemerintahan pusat, dan bahwa ketimpangan antara pulau Jawa dan luar Jawa merupakan masalah yang jelas butuh dicarikan solusinya demi kesejahteraan masyarakat yang merata. Ketimpangan dalam pulau Jawa sendiri juga disebut, dan menunjukkan kondisi ketimpangan yang masih marak. Melalui program mereka yang bertujuan merealisasikan pengembangan 14 kota pusat ekonomi baru sebagai penggerak ekonomi nasional bisa dianggap sebagai upaya pemerataan pembangunan di Indonesia, dan juga merupakan bentuk dari perubahan orientasi pembangunan Indonesia dari pendekatan sentralistik yang terpusat di Jakarta dan Jawa, menjadi polisentral. Pasangan Anies-Muhaimin juga menekankan pentingnya transfer teknologi yang efektif, yang akan diimplementasikan melalui perancangan kebijakan dan juga negosiasi dengan pelaku investasi asing, walaupun secara realistis juga menyebut bahwa memaksakan kebijakan transfer teknologi melalui *joint-ventures* seperti model yang diaplikasikan Tiongkok mungkin cukup sulit untuk dijadikan sebuah solusi. Mereka juga percaya bahwa peningkatan kualitas sumber daya manusia merupakan faktor penting dalam pengembangan regional.

Pasangan Ganjar-Mahfud juga setuju dengan butuhnya pembangunan yang merata, dan memfokuskan strateginya pada pendidikan dan juga pelatihan sebagai upaya untuk mempersiapkan sumber daya manusia di berbagai daerah di Indonesia untuk bisa menjadi tenaga kerja di bidang industri teknologi padat karya. Program “Satu Keluarga Satu Sarjana” diusung sebagai salah satu solusi perbaikan kualitas sumber daya manusia tersebut, dan akan direalisasikan melalui pemberian beasiswa serta penjaminan gaji dan kualitas hidup yang layak untuk para guru, dosen, serta tenaga kerja pendidikan.

Berkaca pada visi dan misi pasangan Prabowo-Gibran, pendekatan yang mereka pilih untuk mengatasi tantangan di tema ini termanifestasi dari beberapa program mereka, seperti pengupayaan alokasi dana untuk riset dan inovasi yang ditargetkan mencapai 1.5-2.0% dari PDB dalam 5 tahun, dan juga memperbanyak beasiswa untuk bidang sains dan teknologi (Visi, Misi, dan Program H. Prabowo Subianto dan Gibran Rakabuming Raka, n.d). Selain itu, pemerataan ekonomi melalui penguatan UMKM juga menjadi pendekatan mereka untuk mengatasi

tema ketimpangan perkembangan ekonomi di Indonesia, antara lain melalui program kredit untuk usaha *start-up* dan lain-lain. Pembangunan Ibu Kota Nusantara (IKN) juga menjadi salah satu program utama mereka dalam menciptakan pusat ekonomi

baru di luar Jawa yang mereka harapkan dapat menstimulasi pembangunan ekonomi di luar Jawa (Visi, Misi, dan Program H. Prabowo Subianto dan Gibran Rakabuming Raka, n.d). ¶

## Kritik dan Rekomendasi Kebijakan

---

Setelah mengulas situasi terkini Indonesia dalam hal pengembangan ekonomi regional, manajemen inovasi, dan teknologi transfer, dan juga dengan berefleksi pada rencana serta visi dan misi ketiga pasangan calon presiden dan wakil presiden, penulis merasa ada beberapa hal yang perlu diperhatikan lebih lanjut.

Untuk pasangan Anies-Muhaimin, penulis mengapresiasi dan setuju mengenai kesadaran pasangan dan tim Anies-Muhaimin pada masalah ketimpangan ekonomi dan sosial di Indonesia, atas dampak pengembangan yang Jawa-sentris. Namun, penulis merasa perlunya penetapan metrik atau *Key Performance Indicator (KPI)* yang spesifik mengenai rencana pembangunan kota-kota sentra pusat ekonomi yang sudah disebut. Sekedar menyatakan bahwa 14 kota akan dibangun “setara Jakarta” (iNews [Official iNews], 2023) dirasa kurang spesifik dan ambigu, karena aspek taraf tingkat perkembangan atau tingkat ekonomi sebuah kota atau daerah tentu memiliki dimensi dan aspek-aspek yang berbeda-beda. Penulis rasa penting aspek ini untuk dielaborasi lebih lanjut, misalnya dengan menyatakan taraf atau standar apa yang akan menjadi kualifikasi sebuah kota untuk menjadi penggerak ekonomi yang efektif, dan indikator apa yang bisa digunakan untuk menilai bahwa kota tersebut sukses menjadi penggerak ekonomi baru.

Untuk pasangan Ganjar-Mahfud, penulis setuju dan mengapresiasi sadarnya tim dan pasangan Ganjar-Mahfud pada butuhnya kenaikan kualitas sumber daya manusia di Indonesia, dan juga setuju dengan ide bahwa tenaga kerja pendidikan perlu lebih diperhatikan lagi taraf kelayakan hidup dan gajinya. Namun penulis juga merasa bahwa kebijakan konkrit juga harus turut diikutsertakan untuk merealisasikan program “Satu Keluarga, Satu Sarjana”.

Untuk pasangan Prabowo-Gibran, penulis setuju dan berharap peningkatan alokasi dana untuk sektor riset dan pendidikan bisa terealisasikan, dan juga mengapresiasi semangat pasangan dan tim dalam hal memajukan dunia UMKM dan UMKM yang dipimpin anak muda. Sebagai tambahan, penulis juga merasa hal tersebut bisa menjadi lebih efektif lagi ketika diiringi dengan direksionalitas dan sistem *knowledge-management* yang mendetail sesuai sektor-sektornya, seperti layaknya contoh-contoh sukses manajemen inovasi yang sudah disebut di awal bab ini, seperti yang sudah diaplikasikan di Jerman, Cina, dan Amerika Serikat. Namun, penulis masih menyayangkan kurangnya detail mengenai kepastian penyerapan tenaga kerja lokal dan pemanfaatan potensi daerah yang belum langsung kelihatan hubungannya dengan pembangunan Ibu Kota Nusantara. Penulis berharap, mengingat pasangan Prabowo-Gibran mengusung IKN sebagai salah satu upaya pemerataan pembangunan, bahwa aktivitas dan pembangunan ekonomi IKN juga akan melibatkan komunitas lokal daerah tersebut dan juga ikut mengembangkan ekonomi kota-kota di sekitar IKN seperti Balikpapan dan Samarinda, dan turut memanfaatkan potensi ekonomi mereka.

Secara umum, penulis juga ingin mengingatkan kembali ke pasangan manapun yang akan mengemban tanggung jawab kepemimpinan di masa depan, untuk dengan serius memikirkan dan merencanakan transisi ekonomi yang konkrit dan jelas ke ekonomi yang disokong industri padat-karya, agar Indonesia bisa dengan efektif memanfaatkan bonus demografinya dan keluar

dari *middle-income trap*, dan juga ingin menekankan lebih lanjut pentingnya pengembangan yang berorientasi daerah, agar Indonesia bisa semakin menjauhi ketimpangan, dan dapat merealisasikan kondisi sosio-ekonomi yang semakin adil, sejahtera, dan mampu memiliki daya saing yang tinggi di era globalisasi yang dinamis ini.

Dengan pesan ini, penulis berharap para paslon dapat menerima *policy brief* ini dengan baik dan sebagai undangan untuk diskusi lebih lanjut yang merupakan bentuk dari demokrasi yang sehat dan juga berharap dapat memasukkan buah pikiran penulis ke dalam pertimbangan perencanaan program para paslon dalam memimpin negeri ke masa depan.

## Referensi

- Bavarian Ministry of Economic Affairs, Regional Development and Energy. (n.d.). Cluster Initiative Bavaria: In the Network to Success [Electronic Article].
- Griffith, B. (2011). Middle-Income Trap. The World Bank eBooks (pp. 39–43). [https://doi.org/10.1596/9780821387856\\_cho4](https://doi.org/10.1596/9780821387856_cho4).
- iNews [Official iNews]. (2023). [FULL] Debat Perdana Cawapres Pemilu 2024 [Video]. YouTube. Retrieved February 5, 2024, from <https://www.youtube.com/watch?v=J1WUpRCzK44>.
- Karunia, A., & Sukmana, Y. (2023). Tenaga Kerja Asing Diwajibkan Transfer Teknologi dalam Waktu 5 Tahun. Kompas. Retrieved February 5, 2024, from <https://money.kompas.com/read/2023/06/16/172108826/tenaga-kerja-asing-diwajibkan-transfer-teknologi-dalam-waktu-5-tahun#>.
- Kementerian PUPR Proyeksikan Pembangunan IKN Rampung Seluruhnya pada 2045, Menyongsong Indonesia Emas di Satu Abad Kemerdekaan. (2023). Kementerian PUPR. <https://pu.go.id/berita/kementerian-pupr-proyeksikan-pembangunan-ikn-rampung-seluruhnya-pada-2045-menyongsong-indonesia-emas-di-satu-abad-kemerdekaan>.
- Lewis, J. A. (2023). Rethinking Technology Transfer Policy toward China. Center for Strategic and International Studies. Retrieved February 4, 2024, from <https://www.csis.org/analysis/rethinking-technology-transfer-policy-toward-china#:~:text=Foreign%20direct%20investment%20and%20joint,to%20gain%20access%20to%20technology>.
- Margarian, A. (2011). Endogenous Rural Development: Empowerment or Abandonment? 4th International Summer Conference in Regional Science, 2.
- Mendorong Transfer Teknologi Melalui Investasi Asing. (2023). VOVWorld. <https://vovworld.vn/id-ID/berita/mendorong-transfer-teknologi-melalui-investasi-asing-1230149.vov>.
- Nguyen, P. (2023). EV maker VinFast launches first dealership in the US (F. Kerry, Ed.). Reuters. Retrieved February 4, 2024, from <https://www.reuters.com/business/autos-transportation/ev-maker-vinfast-launches-first-dealership-us-2023-12-28/>.
- Pfotenhauer, S., Wentland, A., & Ruge, L. (2023). Understanding regional innovation cultures: Narratives, directionality, and conservative innovation in Bavaria. *Research Policy*, 52(3), 104704. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2022.104704>.
- Rizky, M. (2024). 20 KEK Jadi Booster Ekonomi Indonesia, Ini Buktinya. CNBC Indonesia. <https://www.cnbcindonesia.com/news/20240118151423-4-507004/20-kek-jadi-booster-ekonomi-indonesia-ini-buktinya>.
- Sulaiman, S., & Suroyo, G. (2023). Indonesia's FDI jumps in 2022, led by mineral processing. Reuters. Retrieved February 5, 2024, from [https://www.reuters.com/markets/asia/indonesias-fdi-jumps-2022-led-by-mineral-processing-2023-01-24/#:~:text=JAKARTA%2C%20Jan%2024%20\(Reuters\),difficult%20year%20to%20attract%20investment](https://www.reuters.com/markets/asia/indonesias-fdi-jumps-2022-led-by-mineral-processing-2023-01-24/#:~:text=JAKARTA%2C%20Jan%2024%20(Reuters),difficult%20year%20to%20attract%20investment).
- Slotta. (2023). High-tech industry revenue in China by sector 2021. Statista. <https://www.statista.com/statistics/234389/high-tech-industry-revenue-in-china-by-branch/>.
- UNESCO Institute for Statistics (UIS). (2023). *Research and development expenditure (% of GDP)*. World Bank Open Data. Retrieved January 18, 2024, from <https://data.worldbank.org/indicator/GB.XPD.RSDV.GD.ZS>
- Van Agtmael, A., & Bakker, F. (2016). *The Smartest Places on Earth: Why Rustbelts Are the Emerging Hotspots of Global Innovation* (1st ed.) [E-book]. Public Affairs New York.
- Visi, Misi, dan Program Calon Presiden dan Wakil Presiden 2024-2029: H. Prabowo Subianto & Gibran Rakabuming Raka. (2024). [Electronic File]. Indonesia Maju.

## Bab 3

# Perhutanan Sosial

Andita Aulia Pratama

Mahasiswa PhD Forest and Environmental Policy, Freiburg University  
Kepala Departemen Hubungan Internasional PPI Jerman 2023-2024

### Pengantar dan Identifikasi Masalah

Pengelolaan hutan berbasis masyarakat telah menjadi jargon dan ide yang semakin relevan dalam tata kelola kehutanan global (Maryudi, et al., 2012). Pengelolaan hutan berbasis masyarakat ini diyakini mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat, peningkatan kualitas hutan dan peningkatan nilai ekonomi dari hutan. Sejalan dengan tren global ini, pengelolaan hutan di Indonesia juga semakin terdesentralisasi dengan meningkatnya peran serta masyarakat di sekitar hutan. Keputusan Mahkamah Konstitusi pada tahun 2012 (Nomor 35/PUU-X/2012) yang menyatakan bahwa hutan adat tidak lagi menjadi bagian hutan negara merupakan salah satu bukti bahwa mulai adanya usaha dalam pengakuan masyarakat terutama adat dalam pengelolaan hutan. Pada tahun 2014, Presiden Joko Widodo meluncurkan kebijakan Perhutanan Sosial dalam rangka mendistribusikan 12.7 Hektar lahan hutan ke kepada masyarakat lokal dengan beragam mekanisme seperti Hutan Kemasyarakatan (HKm); Hutan Tanaman Rakyat (HTR); Hutan Desa (HD); Kemitraan (Partnerships); dan Hutan Adat (HA).

Kebijakan ini merupakan instrumen penting dalam redistribusi lahan hutan kepada masyarakat. Sebelumnya, pendekatan pengelolaan hutan cenderung didominasi oleh negara. Tercatat 120 Juta Hektar kawasan hutan ditetapkan oleh negara yang seringkali mengabaikan keberadaan masyarakat lokal dan adat. Hal ini menyebabkan konflik berkepanjangan terkait sumber daya hutan dan menyebabkan degradasi hutan serta kemiskinan pada masyarakat sekitar hutan. Tercatat setidaknya 48.8 Juta orang tinggal di sekitar hutan, namun lebih dari 20%nya hidup di bawah garis kemiskinan (Antara, 2018). Hal ini menunjukkan bahwa peningkatan kesejahteraan masyarakat di sekitar hutan merupakan hal yang penting dan relevan dilaksanakan di Indonesia.

Dalam diskusi yang telah dilaksanakan PPI Jerman dengan para tim Ahli Calon Presiden dan Wakil Presiden lalu, seluruh tim ahli tersebut secara

umum menegaskan komitmennya untuk berpihak pada masyarakat lokal dan adat. Aspek keadilan, keberlanjutan serta penegakan hukum yang berpihak pada rakyat merupakan beberapa poin yang menjadi komitmen yang akan dilaksanakan terkait pengelolaan hutan berbasis masyarakat nantinya. Kertas kebijakan ini hendak memberikan evaluasi ringkas berdasarkan performanya pada pemerintahan saat ini dan arahan kebijakan terhadap program perhutanan sosial di masa yang mendatang. Beberapa hasil riset dan temuan di lapangan menunjukkan masih banyak kekurangan yang terjadi di lapangan, beberapa temuan tersebut antara lain:

*Program perhutanan sosial yang ada saat ini masih menunjukkan proses formalisasi mekanisme negara terhadap pengelolaan hutan oleh masyarakat (Sahide et al., 2020). Hal ini menyebabkan masyarakat kerap mendapatkan kesulitan untuk menembus birokrasi perhutanan sosial dan mendapatkan sertifikat lahan hutan yang berhak dikelola. Proses formalisasi ini menyempitkan makna pengelolaan hutan berbasis masyarakat sehingga hanya sekedar pemenuhan syarat administratif yang seringkali merusak kelembagaan lokal yang telah ada yang memiliki kearifan, pengetahuan dan pengalaman yang unik dalam pengelolaan hutan (Sahide et al., 2020). Terbukti, telah 10 tahun sejak inisiasi awal program perhutanan sosial di tahun 2014, realisasi redistribusi lahan baru mencapai 6,3 Juta hektar. Secara tidak langsung ini juga menunjukkan pendekatan yang masih top-down dan tidak mengakui keberadaan kelembagaan pemerintah daerah dan masyarakat lokal yang telah ada.*

*Program perhutanan sosial cenderung berbentuk pembagian sertifikat lahan hutan dan terlalu berfokus pada aspek perencanaan (Adriadi, Judda & Sahide, 2018). Sementara itu, bagaimana masyarakat lokal yang telah mendapatkan sertifikat tersebut dapat mengelola dan memanfaatkan secara optimal belum menjadi perhatian pemerintah. Akibatnya, yang terjadi degradasi hutan yang terus terjadi tanpa adanya peningkatan kesejahteraan masyarakat. Ini*

juga menunjukkan bahwa pemerintah melakukan *responsibilization* (Erbaugh, 2019), dengan melempar tanggung jawab untuk perbaikan kondisi hutan dan peningkatan kesejahteraan kepada masyarakat pengguna hutan tanpa mempertimbangkan kemampuan dan kapasitas masyarakat.

*Program perhutanan sosial yang ada saat ini di lain sisi dapat meningkatkan eskalasi konflik tenurial yang lebih luas* (Kusuma et al., 2023). Hal ini berkaitan dengan

adanya hubungan kuasa antar aktor yang ada karena perbedaan kepentingan dan kapasitas yang dimiliki serta proses yang tidak partisipatif. Hal ini juga terlihat saat proses pemetaan wilayah yang akan diajukan ke dalam program perhutanan sosial yang seringkali ditemukan adanya konflik tenurial karena perbedaan klaim baik antar masyarakat lokal dan antar institusi pemerintah di daerah. ¶

## Rekomendasi Kebijakan

Berdasarkan uraian tersebut, kami menyampaikan aspirasi agar program perhutanan sosial yang mendatang mengedepankan prinsip keadilan (Sikor et al., 2013) yang mencakup aspek berikut:

*Aspek keadilan distribusi*, dengan mempertimbangkan dampak positif dan negatif yang nantinya akan didapat berbagai kelompok masyarakat dan pihak. Hal ini mencakup pertimbangan biaya dan sumber daya yang diperlukan serta kesempatan dan keuntungan yang didapat dari suatu program kebijakan dapat dibagi secara adil.

*Aspek keadilan prosedural*, yang memastikan bahwa semua kelompok masyarakat memiliki akses yang setara dan peluang untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan yang berkaitan dengan suatu kebijakan.

*Aspek keadilan rekognisi*, yang berkaitan dengan menjunjung tinggi pengakuan dan penghargaan terhadap identitas, kebudayaan, dan hak-hak khusus kelompok tertentu terutama adat dalam pengelolaan hutan. Ini melibatkan pengakuan atas keberagaman dan hak untuk mempertahankan identitas dan nilai-nilai budaya.

Secara lebih konkrit, prinsip keadilan tersebut dapat dilaksanakan beberapa diantaranya dengan pendekatan sebagai berikut:

Penyederhanaan proses formalisasi mekanisme perhutanan sosial dengan mempertimbangkan biaya dan kapasitas masyarakat dalam pengajuan izin perhutanan sosial.

Membuka jalur komunikasi yang lebih terbuka dan deliberatif dengan para masyarakat lokal dan adat terkait pengelolaan hutan berbasis masyarakat untuk menggali aspirasi dan mendapatkan pemahaman mendalam tentang kearifan setempat.

Menjalinkan komunikasi lebih terbuka dan deliberatif dengan para pihak lain seperti academia, lembaga swadaya masyarakat serta pihak swasta untuk menjalin kerjasama yang saling menguntungkan dengan kembali mengedepankan aspek kesetaraan dan keadilan.

Memberdayakan pemerintah daerah setempat dan meningkatkan sinkronisasi antar lembaga pemerintah daerah dan pusat untuk memastikan implementasi kebijakan perhutanan sosial sesuai dengan kebutuhan dan kondisi setempat. Hal ini melibatkan koordinasi efektif antara tingkat pemerintahan yang berbeda agar kebijakan yang diterapkan sesuai dengan realitas lokal.

## Referensi

- Antara. (2018, Juni 20). „Earth Wire: Some 48.8 Million Population of Indonesia Live in Forest.“ Antara News. <https://en.antaranews.com/news/106985/earth-wire-some-488-million-population-of-indonesia-live-in-forest>
- Erbaugh, J. T. (2019). Responsibilization and social forestry in Indonesia. *Forest policy and economics*, 109, 102019.
- Fisher, M. R., Moeliono, M., Mulyana, A., Yuliani, E. L., Adriadi, A., Judda, J., & Sahide, M. A. K. (2018). Assessing the new social forestry project in Indonesia: recognition, livelihood and conservation?. *International Forestry Review*, 20(3), 346-361.
- Kusuma, A. F., Sahide, M. A. K., Purwanto, R. H., Ismariana, E., Santoso, W. B., Wulandari, E., & Maryudi, A. (2023). Emergent Institutional Issues from New Tenure Reforms and Social-Forestry Initiatives in Indonesia: Notes from The Field. *Forest and Society*, 7(2), 450-466.
- Maryudi, A., Devkota, R. R., Schusser, C., Yufanyi, C., Salla, M., Aurenhammer, H., ... & Krott, M. (2012). Back to basics: considerations in evaluating the outcomes of community forestry. *Forest Policy and Economics*, 14(1), 1-5.
- Sahide, M. A. K., Fisher, M. R., Erbaugh, J. T., Intarini, D., Dharmiasih, W., Makmur, M., ... & Maryudi, A. (2020). The boom of social forestry policy and the bust of social forests in Indonesia: Developing and applying an access-exclusion framework to assess policy outcomes. *Forest Policy and Economics*, 120, 102290.
- Sikor, T., Fisher, J., Few, R., Martin, A., & Zeitoun, M. (2013). The justices and injustices of ecosystem services. In *The justices and injustices of ecosystem services* (pp. 187-200). Routledge.

## Bab 4

## Tata Guna Lahan Inklusif dan Konflik Agraria

Sekar Yunita

Peneliti PhD Forest Economics and Sustainable Land Use Planning, Göttingen University  
Wakil Ketua Umum PPI Jerman 2023-2024

### Pengantar dan Identifikasi Masalah

Kesuksesan pembangunan daerah akan mustahil terjadi tanpa adanya penyelesaian konflik agraria. Masalah yang merupakan warisan temurun dari masa pemerintahan kolonial Belanda tersebut telah mendarah daging melalui langgengnya pemerintahan Soeharto, dan tak kunjung tuntas hingga Pilpres 2024 dijelang. Dilansir dari Koran Tempo (2024), sebanyak setidaknya 241 kasus konflik agraria terjadi di tahun 2023, meningkat dari jumlah konflik di tahun 2022 (212 kasus), dan 2021 (207 kasus). Selain itu, korban kriminalisasi dari konflik agraria meningkat hingga tiga kali lipat selama dua tahun, dari 150 korban di tahun 2021 menjadi 508 korban di tahun 2023.

Program reforma agraria seharusnya bisa menjadi jalan keluar dari kebuntuan masalah konflik agraria. Program tersebut juga sebenarnya berpotensi memiliki dampak positif dalam mengangkat warga negara dari jerat kemiskinan dan meningkatkan pendapatan rumah tangga, utamanya bagi yang berprofesi sebagai petani atau menggantungkan hidupnya pada kesediaan lahan (Karim et al., 2021). Namun, meningkatnya konflik agraria secara cepat dalam kurun waktu setengah periode masa pemerintahan Joko Widodo membuktikan kegagalan pemerintah dalam melaksanakan reforma agraria. Kegagalan reforma agraria disebabkan oleh setidaknya empat faktor yang akan dijelaskan dalam kertas kebijakan ini.

Pertama, **menyimpangnya pemahaman mendasar dari pemerintah terhadap konsep “reforma agraria”**. Program reforma agraria selama ini hanya berfokus pada bagi-bagi lahan dan sertifikat tanah, menempatkan pemerintah sebagai pemilik tanah dan secara tidak langsung mengerdilkan posisi masyarakat sebagai kelompok ilegal dalam pengelolaan dan hak atas tanah (KPA, 2023). Pembagian sertifikat pun seringkali dilaksanakan dalam bentuk pertunjukan publik (Setkab RI, 2022; Winarto, 2023; Setkab RI 2024;

Mensetneg, 2024), dimana presiden menyerahkan langsung sertifikat kepada masyarakat sebagai hadiah. Tindakan yang diasosiasikan sebagai cara penting untuk menjalankan kekuasaan politik dan membentuk legitimasi pemerintahan (Loughlin dan Milne, 2021).

Kesuksesan dari pelaksanaan program pun hanya didasarkan pada jumlah sertifikat yang berhasil dibagikan (Waseso, 2023), namun nihil membahas soal kelanjutan dari penggunaan lahan setelah sertifikasi didapatkan. Pelaksanaan reforma agraria tereduksi menjadi kegiatan kejar setoran, melenceng dari tujuan untuk pemenuhan kesejahteraan masyarakat dan penyelesaian masalah ketimpangan. Program reforma agraria yang baik seharusnya tidak hanya berpusat pada kegiatan “asset reform”, melainkan juga “access reform” (Widodo et al., 2017). Tidak hanya berhenti pada membagikan aset berupa lahan, tetapi juga membekali masyarakat dengan akses ekonomi untuk mengelola lahan seperti fasilitas irigasi, kredit, dan kegiatan penyuluhan dari pemerintah (Reyes, 2002). Pengentasan kemiskinan melalui reforma agraria hanya dapat berhasil jika kegiatan kewirausahaan dapat diciptakan dari lahan tersebut (Varga, 2020). Tanpa adanya *access reform*, tanah yang dibagikan hanya akan berpotensi untuk kembali diajakan kepada korporasi besar yang beroperasi disekitar lahan warga yang lagi-lagi hanya berujung pada *subsistence*. Sayangnya, bahkan Presiden Joko Widodo, dalam salah satu kegiatan bagi-bagi sertifikasi tanah, justru memberikan lampu hijau kepada masyarakat untuk menggadaikan tanah yang sudah dibagikan (CNN Indonesia, 2024).

Di sisi lain, pembagian sertifikat tanah pun tidak sepenuhnya berpihak kepada masyarakat, karena proses uji kelayakannya dibebankan kepada masyarakat. Dalam hal ini, masyarakat yang harus mendaftarkan, kemudian masih harus menanggung biaya proses pendaftaran tanah, dan membuktikan bahwa tanah yang didaftarkan tidak berkonflik (*clean*

and clear). Alhasil, konflik agraria tetap terpelihara karena lahan-lahan berkonflik tidak mungkin mendapatkan pengakuan dan penyelesaian.

Kedua, **corak pembangunan nasional yang masih mengesampingkan keadilan sosial.** Tercatat sejumlah 115 konflik agraria sampai tahun 2023 meletus karena pelaksanaan Proyek Strategis Nasional (PSN), mengindikasikan bahwa pemerintah adalah salah satu aktor dibalik bertambahnya konflik agraria. Padahal, PSN didefinisikan oleh pemerintah sebagai “proyek dan/atau program yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah dan/atau badan usaha yang memiliki sifat strategis untuk peningkatan pertumbuhan dan pemerataan pembangunan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan pembangunan daerah” (Kemenkomarves, 2024). Namun pada kenyataannya, usaha untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut tidak tercermin dari pelaksanaan PSN yang kemudian kerap disebut sebagai ‘penggusuran skala nasional’. Kegiatan-kegiatan PSN yang sedang berlangsung seperti Food Estate, proyek Ibu Kota Negara, Rempang Eco-City, hingga penambangan di Bendungan Bener masih marak oleh aksi pemberontakan, protes, dan demonstrasi oleh masyarakat karena abainya pemerintah terhadap suara masyarakat setempat. Hal ini terus terjadi karena pelaksanaan PSN yang masih minim akan sosialisasi kepada warga di lokasi proyek dan mengedepankan pembungkaman secara sistematis terhadap warga yang berpendapat atau menentang rencana PSN (Maftuchan, 2018).

Beberapa masalah terkait konflik agraria pada pelaksanaan PSN di antaranya: Food Estate yang ditinggal menghidupkan kembali sistem tanam paksa di jaman kolonial Belanda (CNN Indonesia, 2022); proyek Ibu Kota Negara yang justru menjadi lahan obral bagi investor untuk memiliki hak guna usaha hingga 190 tahun (Theodora, 2023); proyek Rempang Eco-city yang dilaksanakan dengan menggusur masyarakat yang telah tinggal lebih dari dua abad secara turun temurun (BBC News, 2023); dan penambangan di Bendungan Bener yang terus berjalan meski masih belum mendapat restu dari masyarakat Wadas sejak diputuskan sebagai PSN di 2020 (Tempo, 2022).

Di tengah kobaran konflik agraria yang tak kunjung padam, Presiden justru mengesahkan Peraturan Presiden 78/2023 tentang Penanganan Dampak Sosial Kemasyarakatan guna memuluskan eksekusi pembangunan Rempang Eco City (Sahputra, 2023). Perpres ini menuai kritik dari akademisi dan LSM yang menilai bahwa pasal-pasal di dalamnya

mengindikasikan penghapusan hak-hak dasar rakyat atas tanah (Da, 2024; KPA, 2024). Salah satu pasalnya berbunyi “*Penanganan dampak sosial kemasyarakatan adalah penanganan masalah sosial berupa pemberian santunan untuk pemindahan masyarakat yang menguasai tanah yang akan digunakan untuk pembangunan nasional.*”. Tidak hanya pembangunan Rempang Eco City, Perpres ini juga berpotensi untuk memuluskan kegiatan PSN lainnya yang bersinggungan dengan lahan milik masyarakat.

Ketiga, **ketimpangan penguasaan lahan.** Pengelolaan lahan di Indonesia masih diwarnai oleh melebarnya ketimpangan penguasaan lahan antara badan-badan usaha dengan masyarakat. Berdasarkan Sensus Pertanian (2023), terdapat 17,24 juta rumah tangga petani yang mengolah tanah rata-rata di bawah 0,5 hektar. Di sektor kehutanan, ketimpangan penguasaan lahan sangat kentara, tercermin dari luasan Perizinan Berusaha Pemanfaatan Hutan oleh swasta di Indonesia mencapai 29.652.723 hektar dan dikelola oleh 585 unit pengelolaan. Sementara untuk perhutanan sosial, luasannya hanya mencapai 6.372.449 hektar yang dikelola oleh 10.293 unit pengelolaan (KLHK, 2024). Luasan perhutanan sosial ini pun masih jauh dari target yang dicanangkan di awal pelaksanaan Perhutanan Sosial, yakni sebesar 12,7 juta hektar di tahun 2016.

Tahun 2022, Presiden Joko Widodo telah mencabut sebanyak 192 unit perizinan konsesi kawasan hutan seluas 3,1 juta hektar melalui SK.01/MENLHK/SETJEN/KUM.1/1/2022. Seharusnya izin-izin yang telah dicabut ini dapat dibagikan kembali kepada masyarakat, mengingat adanya salah satu mandat dalam Perpres agar peruntukan lahan dapat memberikan nilai tambah untuk kesejahteraan masyarakat. Kenyataannya, banyak izin usaha yang masih terus beroperasi, bahkan setahun setelah surat keputusan diterbitkan (WALHI, 2023). Selain itu, lahan-lahan yang telah dicabut diserahkan kepada Satuan Tugas Penataan Penggunaan Lahan Dan Penataan Investasi di bawah Menteri Investasi, menunjukkan tendensi pemerintah untuk membuka peluang bagi pengusaha baru untuk kepentingan investasi.

Keempat, **minimnya dialog dan kerjasama antar kementerian/lembaga dalam penyelesaian konflik agraria.** Dalam pencabutan izin konsesi kawasan hutan yang telah disebutkan di atas, pencabutan menjadi tidak berarti jika tidak disertai dengan pencabutan izin lain yang ada di atas tanah tersebut, misalnya izin Hak Guna Usaha (HGU). Pencabutan HGU bukan merupakan tupoksi dari Kementerian

Lingkungan Hidup dan Kehutanan, melainkan Kementerian Agraria dan Tata Ruang, sehingga kawasan yang telah dicabut izin konsesi hutannya tersebut menjadi kewenangan dari Kementerian ATR. Sehingga, untuk betul-betul mencabut usaha pada lahan tersebut, diperlukan pencabutan izin keduanya. Namun, koordinasi antar kementerian terkait hal ini tidak disampaikan secara transparan.

Tumpang tindih hak atas tanah maupun tumpang tindih perizinan adalah penyebab utama terjadinya konflik agraria. Masing-masing kementerian dan lembaga memiliki peraturan, kebijakan, hingga

peta-nya sendiri. Sehingga saling tuding dalam penyelesaian konflik agraria masih sering terjadi. Hal ini bahkan dibebankan sendiri oleh Presiden Joko Widodo (Basyari dan Purnamasari, 2022). Pengelolaan dan integrasi informasi geospasial dalam kebijakan satu peta menjadi penting dalam menyelesaikan masalah ini. Sayangnya, lagi-lagi, ego sektoral masih menjadi ganjalan dalam mendukung kesuksesan kebijakan ini. Penjabaran masalah serta rekomendasi lebih lanjut terkait hal ini dijelaskan dalam Bab 5 - Pengelolaan dan Integrasi Informasi Geospasial Untuk Keperluan Tata Ruang dan Agraria. ¶

## Rekomendasi Kebijakan

Atas dasar uraian di atas, PPI Jerman dengan ini mendesak Presiden RI terpilih pada periode 2024-2029 untuk:

Tidak hanya melaksanakan kegiatan reforma agraria terbatas pada pembagian sertifikat tanah dan lahan. Namun juga melakukan peninjauan dan penataan ulang sebelum sertifikat tanah diterbitkan.

Berfokus pada *access reform* dalam pelaksanaan reforma agraria, dimana masyarakat tidak hanya diberikan aset berupa tanah, namun juga akses ekonomi untuk mengelola tanah, sehingga pembagian tanah tidak berujung subsisten.

Membentuk badan *ad hoc* di bawah Presiden yang dikhususkan untuk melaksanakan kegiatan reforma agraria **secara proaktif**. Sehingga persyaratan pendaftaran lahan tidak lagi dibebankan kepada masyarakat, melainkan menjadi tugas dari pemerintah dari mulai mendata hingga menerbitkan sertifikat tanah.

Menjadikan “tidak adanya konflik agraria” sebagai syarat minimum / indikator keberhasilan dari kegiatan Program Strategis Nasional yang melibatkan pengolahan lahan.

Mencabut Perpres 78/2023 dan kembali pada cita-cita sila ke-5 Pancasila serta Undang-Undang Pokok Agraria 1960 dalam pelaksanaan pembangunan nasional.

## Referensi

Badan Pusat Statistik. (2024). *Sensus Pertanian 2023*. <https://sensus.bps.go.id/main/index/st2023>

Basyari, Iqbal., Purnamasari, D.D. (2022, June 10). Runtuhkan Ego Sektoral untuk Tuntaskan Reforma Agraria. *Harian Kompas*. <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2022/06/09/runtuhkan-ego-sektoral-untuk-tuntaskan-reforma-agraria>

BBC News (2023, October 20). Rempang Eco-City: ‘We will not leave’, say the islanders fighting eviction. *BBC News*. <https://www.bbc.com/news/world-asia-67051969>

CNN Indonesia (2022, January 7). KPA Kritik Food Estate Macam Kembali ke Era Belanda. *Cnn*

Indonesia.com. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20220106210957-20-743603/kpa-kritik-food-estate-macam-kembali-ke-era-belanda>

CNN Indonesia (2024, January 23). Jokowi: Gadai Tanah Buat Usaha, Untungnya Silakan Beli Motor-Mobil.

*Cnnindonesia.Com*. <https://www.cnnindonesia.com/otomotif/20240123152324-603-1053297/jokowi-gadai-tanah-buat-usaha-untungnya-silakan-beli-motor-mobil>

Da, A. T. (2024, January 4). 5 Catatan Walhi Perpres 78/2023 Layak Dicabut. *PT Justika Siar Publika*. <https://www.hukumonline.com/berita/a/5-catatan-walhi-perpres-78-2023-layak-dicabut-lt65962ac489391/?page=2>

- Ditjen Pengelolaan Hutan Lestari KLHK. (2024, February 26). INFOGRAFIS - SATU DATA Sistem Informasi Pengelolaan Hutan Lestari. <https://phl.menlhk.go.id/infografis>
- Ditjen Perhutanan Sosial dan Kemitraan Lingkungan KLHK. (2024, February 26). Sistem Informasi Perhutanan Sosial Terintegrasi. <https://gokups.menlhk.go.id/>
- Karim, M. F., Mursitama, T. N., Affandi, R. A., Permana, A., & Kholid, M. (2021). Sustainable agricultural reform and the persistence of poverty in Indonesia: A path dependence analysis. *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, 729(1), 12004. <https://doi.org/10.1088/1755-1315/729/1/012004>
- Kemenkomarves. (2024). Proyek Strategis Nasional. Kemenko Bidang Kemaritiman dan Investasi. <https://jdih.maritim.go.id/proyek-strategis-nasional>
- Kementerian Sekretariat Negara. (2024). Serahkan 3.000 Sertifikat Tanah di Jawa Tengah, Presiden Targetkan Tahun Depan Selesai | Sekretariat Negara. Kementerian Sekretariat Negara. [https://www.setneg.go.id/baca/index/serahkan\\_3000\\_sertifikat\\_tanah\\_di\\_jawa\\_tengah\\_presiden\\_targetkan\\_tahun\\_depan\\_selesai](https://www.setneg.go.id/baca/index/serahkan_3000_sertifikat_tanah_di_jawa_tengah_presiden_targetkan_tahun_depan_selesai)
- Konsorsium Pembaruan Agraria (2024, January 4). Presiden Wajib Mencabut Perpres 78/2023: Perpres Pengesahan Aturan Menggusur Cukup Santunan dan Pengabaian Hak Masyarakat. Konsorsium Pembaruan Agraria - KPA. <https://www.kpa.or.id/2024/01/04/presiden-wajib-mencabut-perpres-78-2023-perpres-pengesahan-aturan-menggusur-cukup-santunan-dan-pengabaian-hak-masyarakat/>
- Konsorsium Pembaruan Agraria (2024, January 24). Pandangan KPA Atas Jalannya Debat Cawapres RI. Konsorsium Pembaruan Agraria - KPA. <https://www.kpa.or.id/2024/01/24/pandangan-kpa-atas-jalannya-debat-cawapres-ri/>
- Loughlin, N., & Milne, S. (2021). After the Grab? Land Control and Regime Survival in Cambodia since 2012. *Journal of Contemporary Asia*, 51(3), 375–397. <https://doi.org/10.1080/00472336.2020.1740295>
- Maftuchan, A. (2021). Pemenuhan HAM dan Pembangunan Infrastruktur: Kajian Regulasi Proyek Strategis Nasional di Indonesia. *Jurnal Hak Asasi Manusia*, 14(14), 109–138. <https://doi.org/10.58823/jham.v14i14.108>
- Rahmah, Ghoida. (2024, January 29). Setengah Hati Reforma Agraria. *Koran Tempo*. <https://koran.tempo.co/read/ekonomi-dan-bisnis/486963/naiknya-konflik-agraria-di-era-jokowi>
- Reyes, C. M. (2002). Impact of Agrarian Reform on Poverty (PIDS Discussion Paper Series 2002-02). Makati City: Philippine Institute for Development Studies (PIDS); Makati City: Philippine Institute for Development Studies (PIDS). <https://www.econstor.eu/handle/10419/127779>
- Reyes, C. M. (2002). Impact of Agrarian Reform on Poverty (PIDS Discussion Paper Series 2002-02). Makati City: Philippine Institute for Development Studies (PIDS). <https://www.econstor.eu/handle/10419/127779>
- Sahputra, Y. E. (2023, December 19). Jokowi Terbitkan Perpres Rempang Eco City, BP Batam: Belum Selesaikan Masalah. *TEMPO.CO*. <https://bisnis.tempo.co/read/1811100/jokowi-terbitkan-perpres-rempang-eco-city-bp-batam-belum-selesaikan-masalah>
- Sekretariat Kabinet RI (2022, December 1). Presiden Serahkan 1,55 Juta Sertifikat Tanah untuk Rakyat. Sekretariat Kabinet. <https://setkab.go.id/presiden-serahkan-155-juta-sertifikat-tanah-untuk-rakyat/>
- Sekretariat Kabinet RI (2024, January 2). Serahkan 2.000 Sertifikat Tanah, Presiden Jokowi: Bukti Hak Hukum atas Tanah. Sekretariat Kabinet. <https://setkab.go.id/serahkan-2-000-sertifikat-tanah-presiden-jokowi-bukti-hak-hukum-atas-tanah/>
- Tempo.co (2022, February 12). Bendungan Bener, Proyek Strategis Jokowi Pemicu Konflik di Desa Wadas. *TEMPO.CO*. <https://nasional.tempo.co/read/1559978/bendungan-bener-proyek-strategis-jokowi-pemicu-konflik-di-desa-wadas>
- Theodora, A. (2023, October 9). Hak atas Tanah di IKN "Diobral" 190 Tahun, Bisa Jadi Bumerang Investasi. *Harian Kompas*. <https://www.kompas.id/baca/ekonomi/2023/10/08/hgu-di-ikn-diobral-190-tahun-bisa-jadi-bumerang-investasi>
- Varga, M. (2020). Poverty reduction through land transfers? The World Bank's titling reforms and the making of "subsistence" agriculture. *World Development*, 135, 105058. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105058>
- Wahana Lingkungan Hidup Indonesia, Sawit Watch, Yayasan PUSAKA, Aliansi Masyarakat Adat Nusantara, & Transformasi Untuk Keadilan. (May, 2023). Kegagalan Inisiatif Pencabutan Izin dan Evaluasi Izin Bagi Pemulihan Hak Rakyat dan Pemulihan Lingkungan. [https://www.walhi.or.id/uploads/buku/WALHI\\_Laporan%20Evaluasi%20dan%20Pencabutan%20Izin%20-%20Mei.pdf](https://www.walhi.or.id/uploads/buku/WALHI_Laporan%20Evaluasi%20dan%20Pencabutan%20Izin%20-%20Mei.pdf)
- Waseso, R. (2023, December 4). Tahun Depan, Pemerintah Targetkan 120 Juta Bidang Tanah Terdaftar. *Kontan*. <https://nasional.kontan.co.id/news/tahun-depan-pemerintah-targetkan-120-juta-bidang-tanah-terdaftar>
- Waseso, R. (2023, December 28). Tahun 2024, Jokowi Targetkan Sertifikat Tanah Selesai. *Kontan*. <https://nasional.kontan.co.id/news/tahun-2024-jokowi-targetkan-sertifikat-tanah-selesai#>
- Widodo, S. (2017). A Critical Review of Indonesia's Agrarian Reform Policy. *Journal of Regional and City Planning*, 28(3), 204. <https://doi.org/10.5614/jrcp.2017.28.3.4>
- Winarto, Y. (2023, December 27). Jokowi Bagikan 5.000 Sertifikat Tanah di Jatim Hari Ini. *Kontan*. <https://regional.kontan.co.id/news/jokowi-bagikan-5000-sertifikat-tanah-di-jatim-hari-ini#>

## Bab 5

# Pengelolaan dan Integrasi Informasi Geospasial Untuk Perencanaan Tata Ruang

**Mohammad Rohmaneo Darminto**

Mahasiswa PhD Geodesy and Geoinformatics, TU Berlin  
 Staf Departemen Riset dan Kajian Strategis PPI Jerman 2023-2024

*Penataan ruang di Indonesia, yang diatur oleh UU No.26 Tahun 2007, memerlukan informasi geospasial sebagai dasar dalam menentukan kebijakan. Namun, tantangan seperti kualitas data yang tidak konsisten dan kerjasama antar instansi yang terbatas menghambat optimalisasi penggunaan informasi ini. Indonesia telah mengambil langkah-langkah untuk mengatasi tantangan ini, termasuk melalui implementasi Kebijakan Satu Peta (KSP). Meski demikian, masih ada permasalahan seperti tumpang tindih data dan kurangnya partisipasi publik. Untuk mengatasi tantangan ini, diperlukan perubahan paradigma menuju manajemen Infrastruktur Informasi Geospasial (IIG) yang lebih baik. Strategi yang diusulkan meliputi pendirian dan pengembangan Sistem Informasi Geospasial Nasional NGIS, penguatan tata kelola data, promosi keterlibatan publik, dan investasi dalam pembangunan kapasitas. Dengan menerapkan strategi ini, Indonesia dapat membangun dasar yang kuat untuk perencanaan ruang yang lebih baik, dan dapat mengoptimalkan potensi informasi geospasial untuk membentuk masa depan yang lebih berkelanjutan dan sesuai dengan kebutuhan masyarakatnya.*

## Latar Belakang

Penataan ruang adalah sistem yang mencakup perencanaan, penggunaan, dan kontrol penggunaan ruang (UU No.26 Tahun 72). Ruang sendiri didefinisikan sebagai tempat yang mencakup ruang darat, laut, udara, dan bawah tanah, yang merupakan wilayah kesatuan tempat manusia dan makhluk lain beraktivitas dan menjaga kelangsungan hidupnya. Di Indonesia, penataan ruang dijalankan oleh pemerintah pusat dan daerah dengan partisipasi masyarakat dan semua pihak terkait, dan diatur oleh UU No. 26 Tahun 2007. Proses penataan ruang mencakup perencanaan, penggunaan, dan kontrol, dan setiap negara memiliki kebijakan sendiri dalam penataan ruang. Pada dasarnya, setiap sistem penataan memerlukan informasi sebagai dasar dalam menentukan kebijakan. Penggunaan informasi geospasial telah menjadi kebutuhan bagi setiap negara dalam merumuskan berbagai perencanaan, yang menggunakan informasi geospasial dalam menentukan rencana penataan dan pemanfaatan ruang untuk masyarakatnya (Sukmo Pinuji et al., 2021).

Dalam penataan ruang, informasi geospasial memiliki peran krusial yang mencakup berbagai tahap seperti perencanaan, pelaksanaan, monitoring, evaluasi, dan pengendalian. Oleh karena itu, pengelolaan informasi geospasial yang efektif sangat diperlukan. Hal ini melibatkan proses pengumpulan data yang akurat, up-

to-date, dan memenuhi kebutuhan, serta pengelolaan data yang baik dengan pembagian akses yang jelas dan manajemen yang terstruktur (Hadi, Syahrudin, & Kusumawardani, 2019). Selain itu, pembaruan data yang memadai dan penyebaran data yang efektif dan informatif juga penting untuk memastikan data dapat digunakan secara luas dan optimal. Setiap level perencanaan ruang memerlukan data yang berbeda-beda, termasuk tingkat ketelitian, skala, dan cakupan yang berbeda, yang akan sangat berpengaruh pada teknik pengumpulan dan pengolahan data.

## Identifikasi Masalah

Indonesia adalah salah satu negara pionir dalam mengadaptasi konsep Infrastruktur Data Spasial sejak konsep tersebut mulai berkembang di dunia. Pada tahun 1990-an, Bakosurtanal, yang kini dikenal sebagai Badan Informasi Geospasial (BIG), memulai inisiatif untuk menghimpun berbagai instansi dan kementerian di Indonesia yang terkait dengan data spasial. Tujuan awal dari inisiatif ini adalah untuk mengurangi duplikasi data spasial yang dihasilkan oleh masing-masing kementerian atau lembaga tersebut.

Pada tahun 2011, Indonesia mengeluarkan Undang-Undang Nomor 4 tentang Pengelolaan Informasi Geospasial, yang menandai awal dari Kebijakan Satu Peta (KSP). Inisiasi KSP ini sebenarnya telah dimulai sejak tahun 2010, pada masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY). Saat itu, Unit

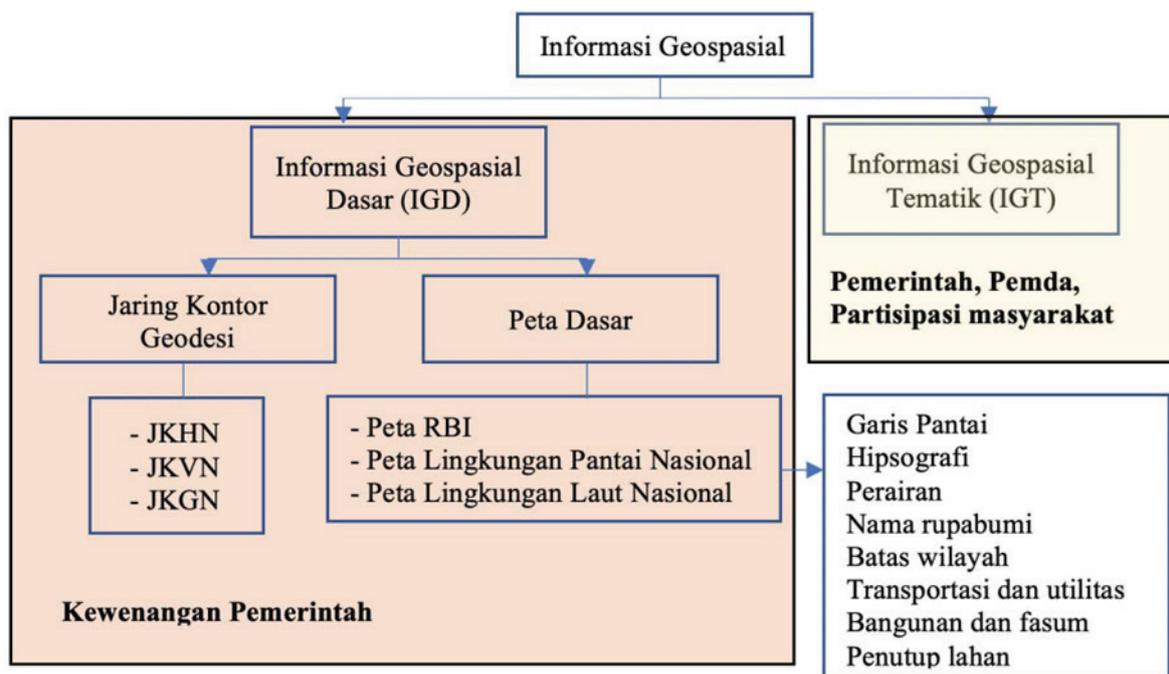
Kerja Presiden Bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan (UKP4) menunjukkan kepada Presiden SBY adanya perbedaan dalam peta tutupan hutan yang dikeluarkan oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Departemen Kehutanan (Sukmo Pinuji et al., 2021).

Pada awal penerapan KSP (atau juga dikenal sebagai One Map Policy), beberapa permasalahan yang teridentifikasi diantaranya adalah bahwa masih banyak peta yang dibuat oleh kementerian/lembaga memiliki spesifikasi yang tidak seragam dan menyesuaikan dengan kebutuhan masing-masing sehingga menimbulkan perbedaan spesifikasi informasi peta tematik yang dapat menyebabkan informasi yang tidak jelas. Kebutuhan untuk melakukan standarisasi informasi geospasial dasar dan tematik nasional menjadi salah satu fokus utama dalam awal penerapan KSP ini.

Pengelolaan data dan informasi geospasial di Indonesia telah mengalami banyak perubahan serta perkembangan. Inti dari pengelolaan ini adalah penciptaan satu standar data, satu standar metadata, dan interoperabilitas data. Standar data dirancang sebagai metodologi yang mencakup konsep, definisi, cakupan, klasifikasi, ukuran, satuan, dan asumsi yang telah ditetapkan. Di sisi lain, standar metadata berpusat pada informasi terstruktur yang bertujuan untuk menjelaskan isi dan sumber data, sehingga data

tersebut dapat dengan mudah ditemukan, digunakan, atau dikelola kembali. Dalam hal interoperabilitas, data dan informasi geospasial dikelola sedemikian rupa sehingga dapat dengan mudah dipertukarkan dan dibagi antar sistem. Untuk mencapai tujuan ini, diperlukan penataan data dan informasi geospasial yang mencakup penataan regulasi dan kelembagaan, standarisasi dan sinkronisasi data, serta memastikan interoperabilitas data di antara semua pemangku kepentingan.

Penerapan teknologi pengukuran dan pemetaan membutuhkan adaptasi baik di bidang SDM, implementasi TI, pembiayaan, maupun kultur organisasi dalam rangka menuju era digital. Pada masa ini, tantangan terbesar yang dihadapi adalah keterbatasan SDM yang siap menuju digitalisasi, migrasi dari sistem manual ke digital (termasuk pula digitalisasi data), serta pengembangan sistem dan struktur basis data yang efisien. Pengelolaan data yang bersifat terpusat juga memberi konsekuensi kepada akses data yang tidak semudah sekarang. Investasi yang tinggi di bidang produksi data dan teknologi informasi juga menyebabkan data tidak dapat disebarluaskan secara gratis dan harus berbayar. Hal-hal tersebut juga yang menyebabkan penggunaan data spasial tidak optimal, dan pengambilan keputusan berbasis spasial belum menjadi kultur yang melembaga, baik di instansi pemerintah maupun sektor swasta.



Gambar 1. Pengelolaan data dan Informasi Geospasial berdasarkan UU No.4 Tahun 2011 dan PP No.9 Tahun 2014 (Sukmo Pinuji et al., 2021)

Seiring dengan kemudahan dalam produksi dan pengelolaan data informasi geospasial, pemerintah mulai beralih ke sistem terdistribusi dalam pengelolaan Infrastruktur Informasi Geospasial (IIG). Setiap Kementerian/Lembaga memiliki hak untuk menghasilkan dan mengelola data dan informasi geospasial mereka sendiri. Meski demikian, pengelolaan IIG masih didominasi oleh pemerintah dan belum ada sistem partisipatif, yang menjadikan pembiayaan sebagai salah satu tantangan dalam penyediaan IIG di berbagai Kementerian/Lembaga. Kurangnya standarisasi data dan organisasi kewenangan data yang efektif mengakibatkan banyak data yang tumpang tindih, belum terstandarisasi, dan tidak konsisten, yang berdampak pada penurunan reliabilitas data untuk pengambilan keputusan (Putra, Sekimoto, & Shibasaki, 2019). Banyak data dan informasi geospasial yang masih tersebar dan dikelola secara terpisah oleh masing-masing Kementerian/Lembaga, memerlukan sumber daya yang besar untuk mengatur dan mengorganisir data dan informasi geospasial yang mereka miliki.

Penggunaan dan manajemen IIG telah berkembang dan meluas, ditandai dengan adanya peningkatan jumlah pengguna dari berbagai sektor, tidak hanya pemerintah, tetapi juga sektor swasta dan masyarakat umum (Williamson, Rajabifard, & Feeney, 2003) (McLaughlin & Nichols, 1994). Data dan informasi geospasial kini lebih mudah diakses dan bersifat terbuka, dan tren baru mulai beralih ke arah monetisasi data dan melibatkan sektor swasta/masyarakat dalam proses pengumpulan, manajemen, pengolahan, dan penyajian data melalui pemetaan partisipatif dan kemitraan.

Tingginya permintaan ini membuat pemerintah tidak bisa lagi menjadi satu-satunya pengelola IIG, sehingga membuka peluang untuk *Public-Private Partnership* (PPP), meskipun ini berarti perlu adanya regulasi lebih lanjut. Selain itu, kebutuhan akan data yang lebih beragam, tidak hanya data dan informasi spasial, tetapi juga data sosial, ekonomi, dan budaya yang terintegrasi dalam data spasial, menjadi tantangan dalam mengembangkan IIG yang komprehensif dan mendukung pembangunan berkelanjutan. ¶

## Kesimpulan dan Rekomendasi Kebijakan

Secara keseluruhan, mengelola dan memperbaiki perencanaan dan tata ruang di Indonesia memerlukan perubahan paradigma menuju manajemen Infrastruktur Informasi Geospasial (IIG) yang lebih baik (Rusmanto, 2019). **Pemerintah Indonesia disarankan untuk mengadopsi pendekatan baru dalam manajemen IIG yang lebih efisien dan efektif. Ini termasuk peningkatan kualitas data, peningkatan kerjasama antar instansi, dan penguatan partisipasi publik untuk mendukung pembangunan berkelanjutan.**

**Pendirian Sistem Informasi Geospasial Nasional (NGIS):** sebagai kelanjutan dari Kebijakan Satu Peta (KSP), disarankan untuk mendirikan NGIS yang akan berfungsi sebagai *platform* terpusat untuk integrasi, pengelolaan, dan distribusi data geospasial. Serta melakukan penguatan tata kelola data, promosi keterlibatan publik, dan investasi dalam pembangunan kapasitas, membentuk kerangka kerja komprehensif untuk mendorong Indonesia menuju proses perencanaan ruang yang lebih sesuai bagi wilayahnya yang beragam dan dinamis, dapat mengatasi permasalahan penataan ruang yang tumpang tindih, serta memberikan dasar yang lengkap untuk pengambilan keputusan yang lebih komprehensif.

Dengan Sistem Informasi Geospasial Nasional (NGIS), Indonesia dapat **mengintegrasikan data geospasial dari berbagai sumber ke dalam satu sistem terpusat**. Hal ini tidak hanya akan memastikan konsistensi dan akurasi data, tetapi juga akan mengurangi upaya ganda, serta meningkatkan kualitas data secara keseluruhan. Kolaborasi antar lembaga pemerintah yang relevan perlu didorong untuk memastikan pertukaran data yang efisien dan pengelolaan data yang terkoordinasi (Lilywati & Gularso, 2000).

INA-Geoportal BIG adalah geoportal nasional Indonesia yang disediakan oleh Badan Informasi Geospasial (BIG). Geoportal ini berfungsi sebagai pintu masuk utama ke data dan informasi

geospasial yang ada di Indonesia. Sistem ini memiliki potensi besar untuk menjadi bagian integral dari Sistem Informasi Geospasial Nasional (NGIS) di Indonesia. Sebagai geoportal nasional, INA-Geoportal BIG menghubungkan berbagai Kementerian, Lembaga, Provinsi, dan Daerah yang menjadi mitra penghubung simpul Jaringan Informasi Geospasial Nasional (JIGN). Pengguna dapat menikmati fitur analisis data, *geoprocessing*, *geotagging*, dan *drag and drop data file* dengan teknologi *mapviewer* berbasis *open-source*. Dengan integrasi data dan informasi geospasial dari berbagai sumber ini, INA-Geoportal BIG dapat berperan penting dalam pengembangan NGIS. Namun, perlu diingat bahwa realisasi potensi ini membutuhkan kerjasama dan koordinasi antara berbagai pihak, serta dukungan infrastruktur dan kebijakan yang memadai.

**Penguatan Tata Kelola Data dan Standarisasi:** protokol standar untuk pengumpulan, penyimpanan, dan pembaruan informasi geospasial akan meningkatkan interoperabilitas data dan memastikan kualitasnya. Penerapan kerangka regulasi yang jelas untuk berbagi data akan menjaga privasi dan keamanan, sambil merangsang kolaborasi di antara berbagai entitas pemerintah.

**Meningkatkan keterlibatan publik dalam perencanaan tata ruang.** Keterlibatan publik yang lebih besar dalam proses perencanaan ruang dapat dicapai melalui pengenalan platform partisipatif. Dengan menyediakan wadah untuk masukan masyarakat, transparansi akan meningkat, dan proyek-proyek akan lebih responsif terhadap kebutuhan dan aspirasi komunitas setempat. Kampanye kesadaran yang berkelanjutan dapat memastikan pemahaman masyarakat tentang peran penting informasi geospasial dalam membentuk lingkungan sekitar mereka.

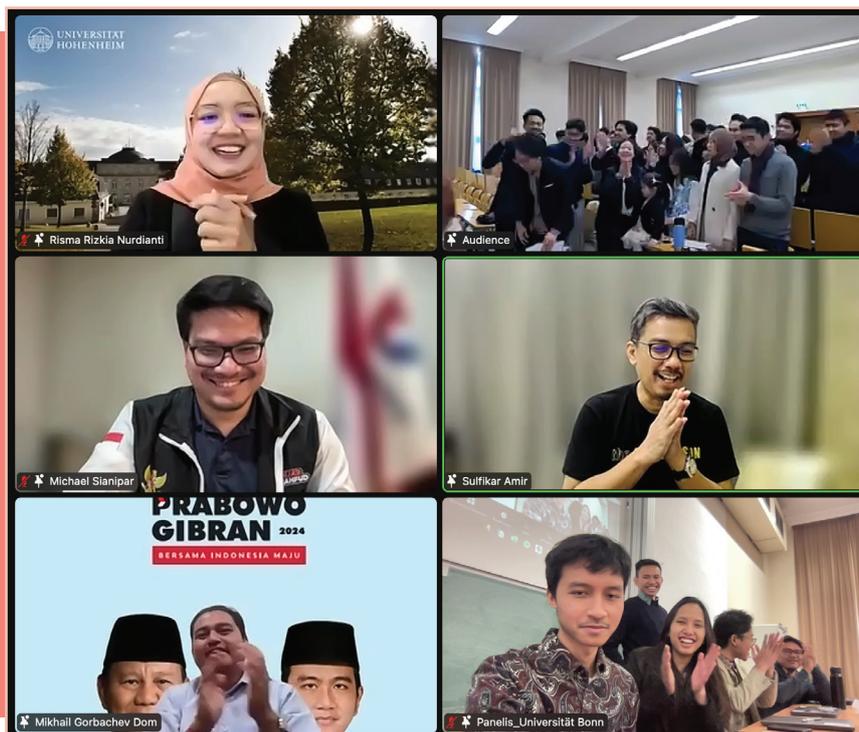
Untuk mengatasi kekurangan keterlibatan publik dan kurangnya kesadaran, investasi dalam pembangunan kapasitas menjadi esensial. **Pelatihan para pejabat pemerintah dalam teknologi dan metodologi terkini akan meningkatkan keterampilan mereka dalam manajemen dan analisis data geospasial.** Kerjasama dengan institusi pendidikan dan sektor swasta dapat mempercepat kemajuan teknologi geospasial dan penelitian terkait.

Proses implementasi kebijakan harus diatur dengan baik dan bersifat bertahap. Pemerintah perlu **menetapkan prioritas dalam area-area kritis** dan mempertimbangkan ketersediaan sumber daya saat merancang dan melaksanakan kebijakan ini. Langkah-langkah pemantauan dan evaluasi yang teratur perlu diambil untuk menilai efektivitas kebijakan seiring waktu, memungkinkan penyesuaian dan peningkatan yang diperlukan.

Melalui langkah-langkah yang diusulkan, Indonesia dapat membangun landasan yang kuat untuk perencanaan ruang yang lebih baik. Dengan mengatasi tantangan kualitas data yang tidak konsisten, meningkatkan kolaborasi antar lembaga, mendorong partisipasi publik, dan menginvestasikan dalam pembangunan kapasitas, Indonesia dapat mengoptimalkan potensi informasi geospasial untuk membentuk masa depan yang lebih berkelanjutan dan sesuai dengan kebutuhan masyarakatnya.

## Referensi

- Hadi, S., Syahrudin, S., & Kusumawardani, R. (2019). Metadata untuk pemanfaatan data dan informasi geospasial kepastian dalam penyusunan perencanaan tata ruang. *Seminar Nasional Geomatika*, 3, 725. <https://doi.org/10.24895/SNG.2018.3-0.1031>
- Lilywati, H., & Gularso, S. K. (2000). SIGNas sebagai landasan informasi spasial untuk menunjang manajemen pembangunan. In B. Arbie, M. S. Ardisasmita, & M. Bunjamin (Eds.), *Komputasi dalam Sains dan Teknologi Nuklir XI* (pp. 15-37). BATAN.
- McLaughlin, J., & Nichols, S. (1994). Developing a national spatial data infrastructure. *Journal of Surveying Engineering*, 120(2), 62-76.
- Pinuji, S., Wahyuni, N. J., & Wulandari, M. (2021). *Informasi geospasial dan pembangunan pertanahan berkelanjutan dalam mewujudkan good land governance*. Puslitbang ATR/BPN Press.
- Putra, T. Y. D., Sekimoto, Y., & Shibasaki, R. (2019). Toward the evolution of national spatial data infrastructure development in Indonesia. *ISPRS International Journal of Geo-Information*, 8, 263. <https://doi.org/10.3390/ijgi8060263>
- Rusmanto, A. (2019). *Peranan Jaringan Informasi Geospasial dalam Mendukung Pelaksanaan Satu Data Indonesia*. Cirebon.
- Williamson, I. P., Rajabifard, A., & Feeney, M.-E. F. (2003). *Developing spatial data infrastructures: From concept to reality*. CRC Press.



Cuplikan acara Forum PPI Jerman No. 8, berlangsung 20 Januari 2024 di Bonn University serta hybrid melalui zoom.

Rekomendasi Kebijakan untuk Paslon Presiden dan Wakil Presiden Pemilu 2024

PPIJ Briefs No. 2 – Februari 2024